

ISSN 0121-2532



# COYUNTURA SOCIAL

## **DIRECTOR EJECUTIVO**

Juan José Echavarría S.

## **SUBDIRECTOR**

Alejandro Gaviria U.

## **SECRETARIA GENERAL**

María Mercedes Carrasquilla B.

## **INVESTIGADORES ASOCIADOS**

Olga Lucía Acosta N.  
María Angélica Arbeláez R.  
Ulpiano Ayala O. †  
Felipe Barrera O.  
Marta Luz Henao V.  
Ana María Ibáñez L.  
Mauricio Reina E.  
Elvira María Restrepo S.  
Alvaro Tirado M.  
Juan Gonzalo Zapata G.  
Luis Alberto Zuleta J.

## **INVESTIGADORES**

Sandra Zuluaga M.

## **JEFE DE SISTEMAS**

Juan David Díaz V.

## **DIRECTORA BIBLIOTECA**

Lucía Fenney Pérez M.

## **ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN**

Juan Camilo Chaparro C.  
María Mercedes González C.  
Carlos Andrés Gómez P.  
María Lucía Guerra B.  
Julián Arturo Ibañez A.  
María Carolina Latorre L.  
Laura Londoño H.  
Mariana Martínez C.  
Viviana Mejía M.  
Jorge Andrés Olaya C.  
Renata Pardo P.  
Andrea Quiroga A.  
Andrés Felipe Rey Q.  
Alexander Ruíz H.  
Eduardo Vásquez G.  
Andrés Mauricio Velasco M.

## **ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL**

Jesús Alberto Cantillo V.  
Over Libardo Garzón C.

Tarifa Postal Reducida No. 907

Vence diciembre de 2001



# Coyuntura Social

**EDITOR COYUNTURA SOCIAL**

Alejandro Gaviria U.

**Número 26**

**Mayo de 2002**

**Publicación admitida en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de  
COLCIENCIAS**

**FEDESARROLLO**

Calle 78 No. 9 - 91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

Apartado Aéreo 75074

E-mail: [administrator@fedesarrollo.org.co](mailto:administrator@fedesarrollo.org.co)

[http: // www.fedesarrollo.org](http://www.fedesarrollo.org)

Bogotá D.C., Colombia

**Diseño Carátula**

Marta Granados

**Artes**

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

**Impresión**

Lito Camargo

Carrera 20 No. 5-12

Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia



## *In memoriam*

Conocí a Ulpiano Ayala hace más de 10 años cuando él era profesor de Doctrinas Económicas en la Universidad de los Andes y yo un ingeniero arrepentido tratando de adivinar los misterios de la oferta y la demanda. Ulpiano había enseñando la misma cátedra por años, y de tanto repetir lo mismo había terminado por descreerlo. Sus lecciones eran una demostración perfecta del complejo arte de la ironía. En su clase, los viejos dogmas se tornaban en nuevos chistes y las discusiones instrumentales de los economistas de ayer eran reducidas a su esencia: simples rencillas ideológicas disfrazadas de ecuaciones.

El tiempo pasó, ineluctable, y me volví a encontrar con Ulpiano en Fedesarrollo. Allí pude apreciar de primera mano su conocimiento, su inteligencia, su honestidad intelectual y su humor. Su profesión de asesor multifacético lo había llevado a una vida inverosímil: por la mañana opinaba sobre los Hogares de Bienestar, por la tarde sobre la regulación de los servicios públicos y por lo noche sobre la reforma pensional (su gran obsesión de los tiempos recientes). Todo lo hacía sin jactancia y sin perder nunca la seriedad de propósito: Ulpiano era un convencido de la importancia de la política pública y de la urgencia de reformar el Estado.



En los últimos tiempos, las vicisitudes de la reforma pensional lo habían hecho perder confianza en la capacidad de nuestras instituciones para resolver nuestros problemas más apremiantes. Pero a pesar de su desencanto, Ulpiano nunca dejó de aportar soluciones creativas a los problemas del país. Sus últimos escritos así lo demuestran. Escribió sobre los desafíos (y extravíos) de la reforma del sector eléctrico, sobre la posibilidad de crear un seguro de desempleo aprovechando la institucionalidad existente en los fondos de cesantías, sobre la financiación de la educación superior y sobre la sostenibilidad fiscal del país. En los últimos meses, fue coordinador de la Misión del Ingreso Público. Pero más que ello fue siempre un investigador generoso dispuesto a prestar su curiosidad y su inteligencia a quien lo necesitara.

Aunque suene repetido (pero con Ulpiano las palabras desgastadas adquieren otro tenor): el país perdió a un gran investigador y nosotros a un colega irremplazable. Nadie sabía más de las complejidades de la política económica. Nadie conocía mejor las prioridades de un país agobiado por las urgencias. Y nadie tenía su bagaje, su experiencia y su conocimiento. Su legado permanecerá por muchos años, su recuerdo continuará asaltándonos cada día, pero su sabiduría ya no estará con nosotros. Es la ley de la vida.

Ulpiano fue un gran impulsor de Coyuntura Social. En su opinión era una publicación indispensable en un país donde los temas sociales se tratan sin profundidad y con ánimo proselitista. En el número anterior publicamos un extenso análisis de su autoría sobre la reforma pensional que circulaba por aquel entonces en el congreso. Fue su último artículo publicado en una revista especializada, y uno de los tantos que publicó en sus muchos años de febril investigador. La familia de Fedesarrollo desea dedicar este número de la revista a nuestro amigo, maestro y mentor. Paz en su tumba y a sus familiares un abrazo de afecto y solidaridad.

*El Editor*

# Contenido

---

<b>EDITORIAL</b>	7
<b>INDICADORES DE ENCUESTA SOCIAL ETAPA V</b>	11
<b>ANALISIS COYUNTURAL</b>	
Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social Banco Mundial	27
<b>INFORMES DE INVESTIGACIÓN</b>	
¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia? Roberto Steiner S. Jairo Núñez M. Ximena Cadena O. Renata Pardo P.	59
Estructura salarial de los docentes públicos en Colombia Alejandro Gaviria U. Claudia Marcela Umaña A.	103
El seguro obligatorio de salud en Colombia: evolución y determinantes de la cobertura Jairo Humberto Restrepo Z. Verónica Salazar R.	121
<b>ENSAYO</b>	
Desarrollo, diversidad y equidad en el siglo XXI Alfredo Sarmiento G.	153



## Editorial

---

Una metáfora prestada de la década del ochenta ha vuelto a escucharse con insistencia en los últimos meses. Tanto el nuevo presidente como analistas de diversas corrientes ideológicas hablan, insistentemente, de la deuda social del país. Y razones no les faltan. Como lo muestran los indicadores de la Encuesta Social, un número creciente de colombianos considera que su empleo o actividad principal no le proporciona las condiciones necesarias para su bienestar. Un número igualmente creciente opina que las condiciones económicas han empeorado y que el país ofrece cada vez menos oportunidades para su desarrollo. Las cifras de pobreza muestran, de otro lado, una involución preocupante, y las de salud señalan niveles crecientes de morbilidad a pesar de los logros en materia de aseguramiento. A todas estas, el desempleo continúa por encima de 15%.

Ante tales resultados muchas analistas hablan, cada vez con mayor estridencia, de la bomba social, de la otra guerra, de la insurgencia en ciernes y del combustible del conflicto. Pero detrás de la retórica exaltada no existen muchos argumentos acerca de cómo superar las difíciles condiciones sociales. Los mismos ana-

listas que gustan de los símiles estridentes, recurren, una y otra vez, a argumentos voluntaristas. Como si sólo bastara con la voluntad política del gobernante de turno para resolver los problemas más urgentes del país.

En opinión de Fedesarrollo, la bomba social no se detona simplemente con la voluntad de quienes tienen a cargo la política económica y social. Dadas las crecientes dificultades fiscales, incumbe aumentar la eficiencia del gasto social y establecer prioridades. Hoy más que nunca es imperativo conocer cuáles inversiones sociales contribuyen verdaderamente a aliviar las necesidades de los pobres para así asignar los recursos hacia los programas y entidades que tienen un impacto probado.

En materia educativa, por ejemplo, se estima que del millón y medio de cupos que pretende crear el nuevo gobierno, la mitad se podrían conseguir sin necesidad de contratar nuevos maestros ni de construir nuevas escuelas. En cuanto a la calidad educativa, la evidencia muestra que la clave está en cambiar los incentivos más que en aumentar el caudal de recursos. En suma, los mayores recursos no necesariamente vienen

aparejados de mejores resultados. De allí, la insistencia en mejorar la eficiencia del gasto.

En salud, también se ha presentado un aumento sustancial de los recursos con efectos innegables sobre el acceso de los más pobres. Pero la reforma aun no está consolidada. El aseguramiento no ha crecido pues ha sido necesario transferir recursos a los hospitales públicos para atender, precisamente, a la población no asegurada. Es un círculo vicioso que amenaza la reforma y que, la verdad sea dicha, no se previó originalmente. Además, problemas de definición de competencias han echado al traste con los avances en salud pública que una vez fueron el orgullo del país. De nuevo, el problema tiene que ver más con una deficiente estructura institucional que con la carencia de recursos.

En asistencia social, la falta de una visión estratégica se ha materializado en un conjunto de programas desarticulados y de impacto dudoso. El SENA recibe ingentes recursos fiscales pero poco aporta al bienestar de sus egresados. El ICBF tiene también una fuente segura de

recursos pero presenta problemas de ineficiencia y atomización. La Red de Apoyo Social (RAS), el programa bandera del gobierno saliente, tiene serios problemas administrativos relacionados con la institucionalidad paralela que la soporta. Además, tanto el SENA como el ICBF como la RAS están excesivamente centralizados, lo que contradice la tendencia del país hacia una mayor centralización de los servicios sociales. Aquí, también, la clave está en una mayor eficiencia y una mejor planeación más que en la consecución de mayores recursos.

Algo similar ocurre con relación a la vivienda de interés social, donde el Inurbe ha sido incapaz de administrar y focalizar los recursos adecuadamente. Y lo mismo sucede con el DRI en materia de desarrollo rural, con las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de inversión ambiental, con el Incora en materia de reforma agraria y la lista podría continuar. El mensaje es claro: si la eficiencia de la inversión social no aumenta, la bomba social podría pasar de una metáfora poca imaginativa a una realidad poco halagüeña.



# Indicadores de Encuesta Social

# Indicadores de Encuesta Social Etapa VI

## I. Introducción

Fedesarrollo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Banco Mundial llevó a cabo la aplicación de la sexta etapa de la Encuesta Social (ES) en el mes de mayo de 2002. Dicha aplicación acogió 2729 hogares residentes en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

En esta oportunidad, la ES contó con cuatro variaciones importantes: i) suspensión de los módulos de consumo, crédito y salud, ii) reducción de las preguntas del módulo de fuerza laboral, iii) incorporación de un módulo de ingresos y gastos para Bogotá, y iv) aplicación del formulario básico y de un módulo especializado a una muestra de hogares residentes en barrios bogotanos donde confluyen los desplazados por la violencia.

En este número de la revista, y como es costumbre, se presentan los principales resultados del módulo básico de la ES. El análisis se ha dividido en tres secciones: en la primera se presentan las condiciones generales del hogar (negocios del hogar, condiciones bienestar y condiciones económicas). En la segunda los resultados de educación y en la tercera los de pensiones.

## II. Condiciones generales del hogar

### A. Negocio del hogar

Los resultados muestran que 23% de los hogares encuestados en las cuatro ciudades declaró que

algún miembro del hogar tenía un negocio de su propiedad o en asocio con otras personas. Comparado con el período anterior, septiembre de 2001, hubo un incremento en 5 puntos porcentuales en el porcentaje en cuestión. Los resultados por estratos muestran que, desde mayo de 2001, ha habido una tendencia ascendente, sobre todo en el estrato medio (Gráfico 1A). En Barranquilla y Cali se presentaron aumentos importantes en el porcentaje de hogares que declaran tener un negocio familiar: el mismo pasó de 16% a 26% en Barranquilla y de 24% a 34% en Cali entre septiembre 2001 y mayo 2002 (Gráfico 1B).

### B. Condiciones de bienestar

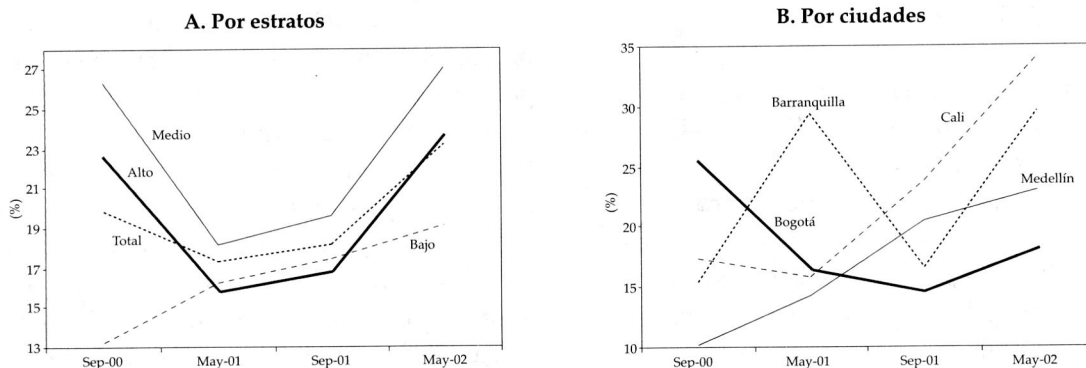
Las preguntas acerca de las condiciones de bienestar de los hogares buscan conocer la opinión del jefe del hogar con respecto a la calidad del empleo, la existencia de oportunidades para el progreso socioeconómico, la seguridad ciudadana, entre otros.

*Percepción sobre la calidad del empleo: caída preocupante, sobre todo en Cali y en el estrato alto*

A la pregunta "¿su empleo o actividad principal le proporciona las condiciones necesarias para su bienestar?" 37% de los hogares encuestados respondieron afirmativamente. Se observa una caída de 16 puntos porcentuales con respecto a septiembre de 2001. La mayor caída se presentó en el estrato alto, donde el porcentaje correspondiente pasó de 76% a 53% (Gráfico 2A). Por ciudades, la mayor disminución se observó en Cali, donde ocurrió una disminución de quince puntos porcentuales (Gráfico 2B).

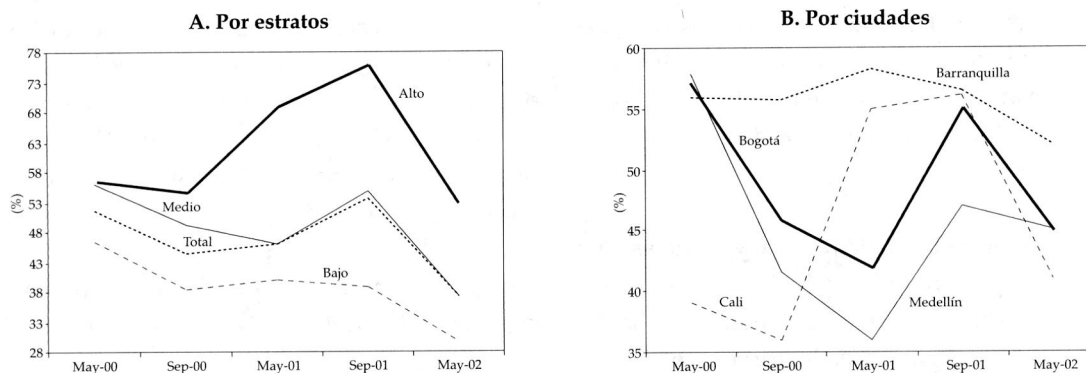


**Gráfico 1**  
**¿ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR TIENE UN NEGOCIO?**  
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III a VI.

**Gráfico 2**  
**¿SU EMPLEO O ACTIVIDAD PRINCIPAL LE PROPORCIONA LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA SU BIENESTAR? (% de hogares)**



Fuente: Encuesta Social, Etapas II a VI.

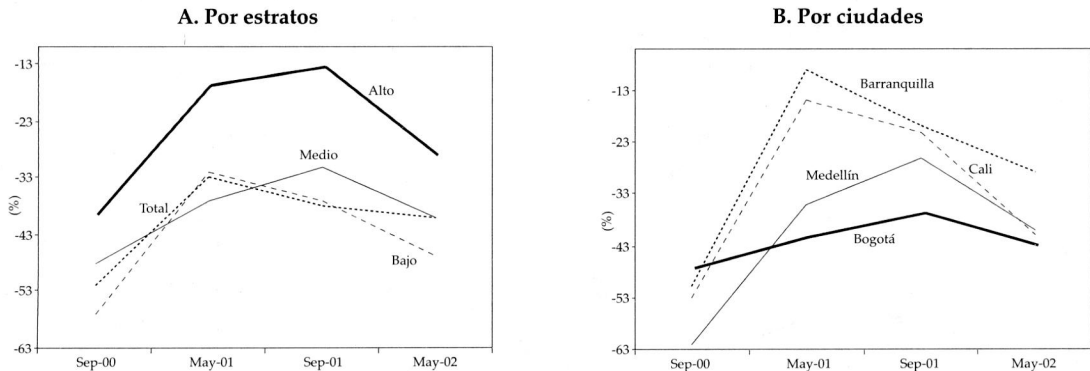
### ***Balance de las condiciones económicas: negativo y empeorando***

También se preguntó a los hogares si las condiciones económicas que proporciona el empleo habían mejorado, empeorado o permanecido igual. La respuesta de los hogares arrojó resultados preocupantes que sugieren un retroceso a los

niveles prevalecientes en la aplicación de septiembre de 2000, la cual recogió la percepción de los hogares acerca de la peor crisis económica del país en los últimos 70 años. Según los resultados, la situación más desfavorable se presentó en el estrato alto y en Cali, los respectivos balances desmejoraron en 15 y 20 puntos porcentuales (Gráficos 3 A y 3 B).

### Gráfico 3

¿LAS CONDICIONES ECONÓMICAS QUE PROPORCIONA EL EMPLEO HAN MEJORADO, PERMANECIDO IGUAL O EMPEORADO CON RESPECTO A HACE SEIS MESES? (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III a VI.

*Los hogares en Bogotá y Medellín consideran que este país ofrece cada vez menos oportunidades. El mismo resultado se observa para todos los estratos*

Los hogares de estrato bajo han sido, sistemáticamente, más optimistas a la hora de responder si el país ofrece suficientes oportunidades para el desarrollo propio y de los miembros del hogar. Sin embargo, el porcentaje de hogares pobres que se muestran optimistas en el sentido anotado mostró una caída de 11 puntos porcentuales con respecto al período inmediatamente anterior. De este modo, el porcentaje referido se acercó a los correspondientes a los otros dos estratos (Gráfico 4A).

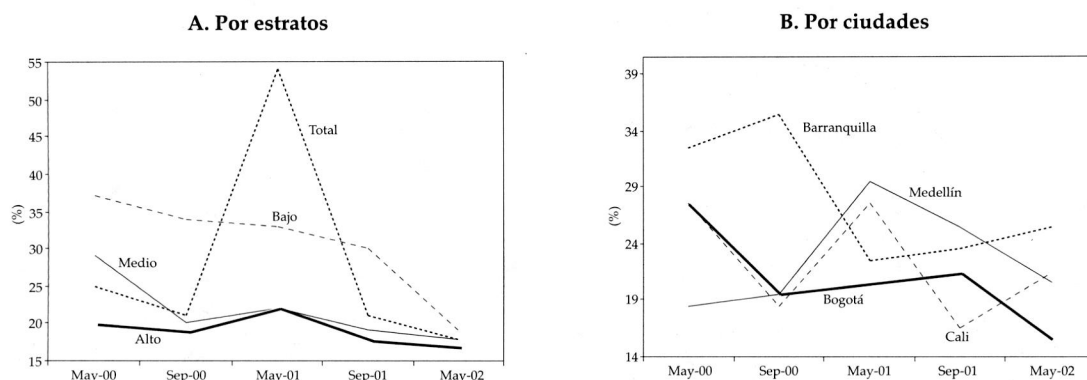
Por ciudades, los resultados muestran dos tendencias diferentes. Bogotá y Medellín arrojaron una caída de 6 y 5 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en Cali hubo un aumento de 5 puntos y en Barranquilla de dos (Gráfico 4B).

*Evolución de las oportunidades en el país: pesimismo generalizado*

Del mismo modo, se preguntó a los hogares si las oportunidades en el país habían mejorado, empeorado o permanecido igual. Los balances del total de la muestra, y los correspondientes a los hogares de estrato medio y alto, muestran un cambio en la tendencia ascendente que se venía observando desde mayo de 2001. Aunque los balances siempre habían sido negativos (eran más los pesimistas que los optimistas), se había observado un aumento continuado de quienes creían que las oportunidades estaban creciendo. Sin embargo, en esta etapa los balances desmejoraron considerablemente: el estrato alto pasó de -34% a -60%, el estrato bajo de -44% a -65% y el estrato bajo de -50% a -59% (Gráfico 5A).

Por ciudades, los balances muestran la misma tendencia. En Cali, por ejemplo, se presentó un deterioro en el balance de 41 puntos porcentuales. Lo mismo sucedió en Bogotá y Medellín,

**Gráfico 4**  
**¿ESTE PAÍS OFRECE SUFICIENTES OPORTUNIDADES?**  
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas II a VI.

aunque en menor proporción (14 y 12 puntos porcentuales respectivamente). Barranquilla es la única ciudad que presenta una mejoría aunque marginal (Gráfico 5B).

### *Seguridad en las ciudades: los hogares se sienten más seguros*

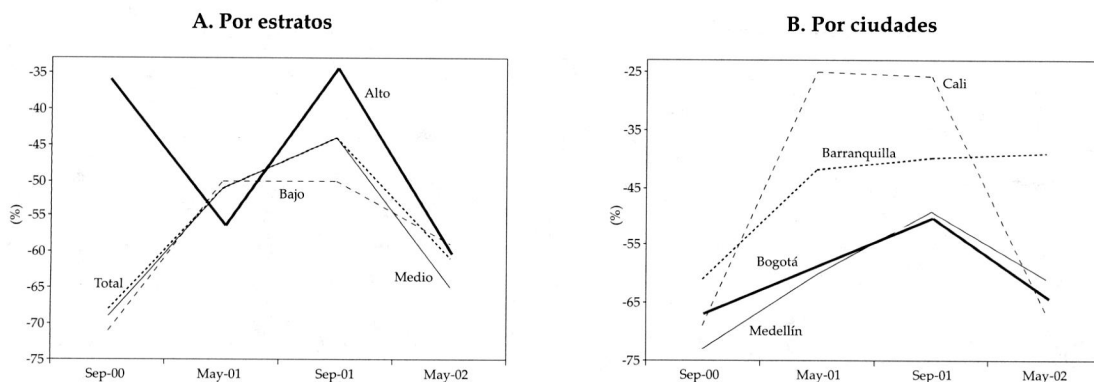
Desde septiembre de 2000 (Etapa III) se viene preguntando a los hogares si se sienten seguros en su ciudad. Los resultados muestran que el porcentaje de hogares que reporta sentirse seguro ha venido en aumento (Gráficos 6A y 6B). Para el total de la muestra, los resultados enseñan un incremento de 5 puntos porcentuales con respecto a septiembre de 2001. Por estratos, el incremento más notable se presentó en el estrato alto con 11 puntos y por ciudades en Barranquilla con 13 puntos. No obstante, es importante resaltar que para todos los estratos y todas las ciudades, con la excepción de Barranquilla, el porcentaje que manifiesta sentirse seguro no supera todavía el 50%.

Cuando se preguntó a los hogares por qué no se sienten seguros, el 80% citó a la delincuencia común como la causa primera. Entre las otras causas citadas, se encuentran la deficiencia en la vigilancia pública y privada, la presencia de grupos o establecimientos que generan desconfianza o alteran el orden público, y los enfrentamientos por diferencias políticas entre los habitantes (Gráfico 7A y 7B).

### *Robo, atraco y hurto son los delitos más comunes*

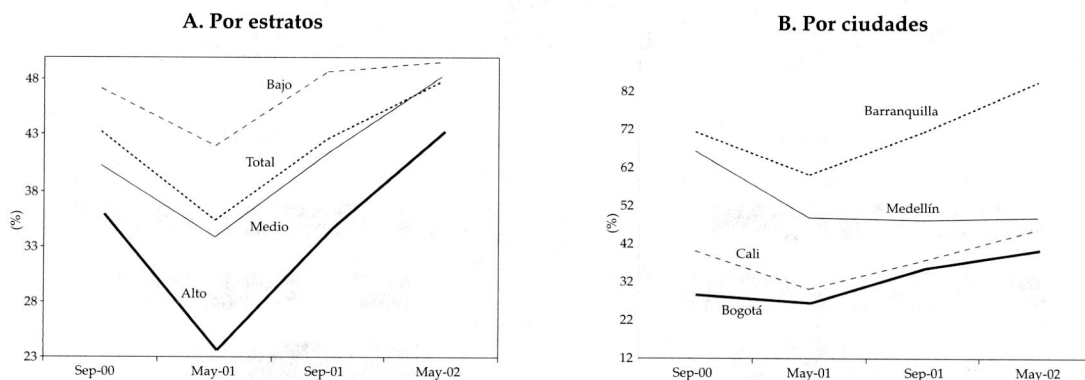
El 18% de los hogares en las cuatro ciudades encuestadas afirmó que en los últimos seis meses algún miembro del hogar había sido víctima de algún delito. El 75% de los afectados fue víctima de robo, atraco o hurto. La incidencia se concentró en el estrato alto. Los otros delitos más comunes fueron, en su orden, las lesiones personales con 8% del total, las amenazas con 6%, los asesinatos, el chantaje y la extorsión con 2% cada uno.

**Gráfico 5**  
**¿LAS OPORTUNIDADES EN EL PAÍS HAN MEJORADO, PERMANECIDO IGUAL O EMPEORADO**  
**CON RESPECTO A HACE SEIS MESES? (% de hogares)**



Fuente: Encuesta Social, Etapas II a VI.

**Gráfico 6**  
**¿INSEGURIDAD EN LA CIUDAD?**  
**(% de hogares)**



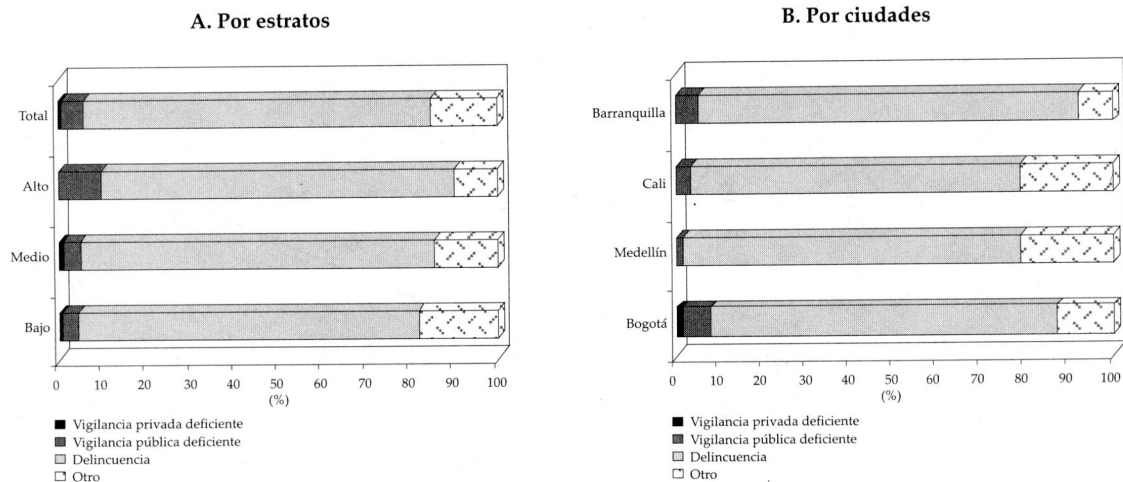
Fuente: Encuesta Social, Etapas II a VI.

(Gráfico 8 A). El mayor porcentaje de hogares que reportó haber sido víctima de algún delito se observó en las ciudades de Cali y Bogotá, 21% cada una. Siguen en su orden Barranquilla con 14% y Medellín con 11% (Gráfico 8 B).

*Los hogares residentes en Barranquilla presentan los mayores porcentajes de emigración*

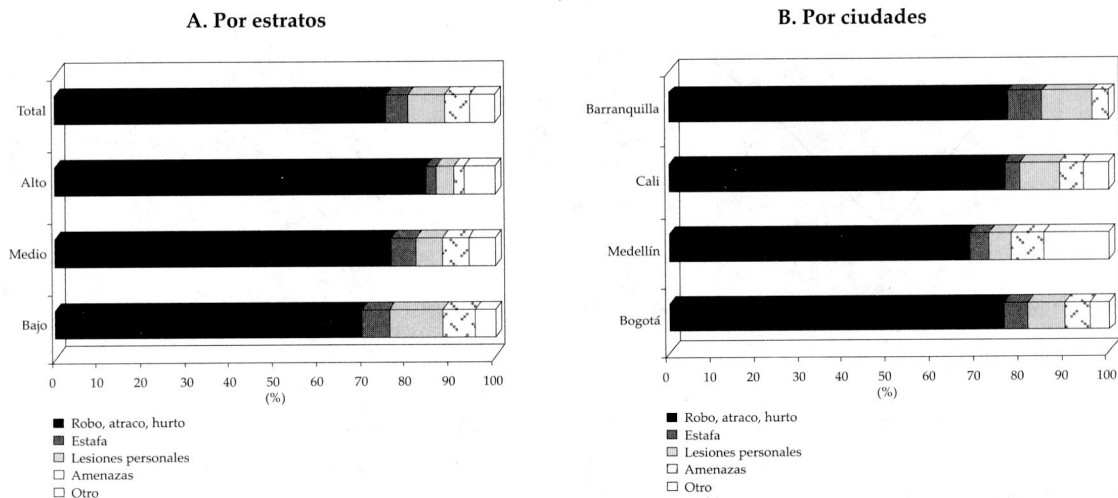
Debido a la crítica situación económica y a la violencia, ha aumentado la migración y el des-

**Gráfico 7**  
**CAUSA DE INSEGURIDAD**  
 (% de causas)



Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

**Gráfico 8**  
**DELITOS DE LOS CUALES HAN SIDO VICTIMAS LOS HOGARES**  
 (% de delitos)



Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

plazamiento forzoso de la población. La ES ha preguntado, desde abril de 2001, si en los últimos seis meses algún miembro del hogar ha emigrado con el propósito de buscar mejores ingresos. En esta etapa, se aplicó el formulario básico de la ES y un módulo de desplazamiento forzoso a la población afectada por dicho fenómeno en la ciudad de Bogotá<sup>1</sup>

Los resultados muestran que en 13% de los hogares algún miembro emigró con el fin de buscar mejores ingresos. Aunque dicho fenómeno está concentrado en los hogares de estrato alto (16%), fue en el estrato bajo donde se dio el mayor aumento: de 7% en septiembre 2001 a 13% en mayo de 2002 (Gráfico 9A). El 22% de los residentes en Barranquilla respondió afirmativamente a la pregunta bajo análisis. Le siguen en su orden: (Gráfico 9B) Cali con 14%, Bogotá con 13% y Medellín con 10%.

El rumbo de los emigrantes se clasificó en tres destinos: a) otra ciudad capital del país, b) otro municipio y c) el exterior. De acuerdo con los resultados, los residentes en Barranquilla se dirigen principalmente a otra ciudad capital del país (88% del total de emigrantes), mientras que los habitantes de Cali, Bogotá y Medellín escogen el exterior como su principal destino (83%, 61% y 67%, respectivamente) (Gráfico 10A y 10B).

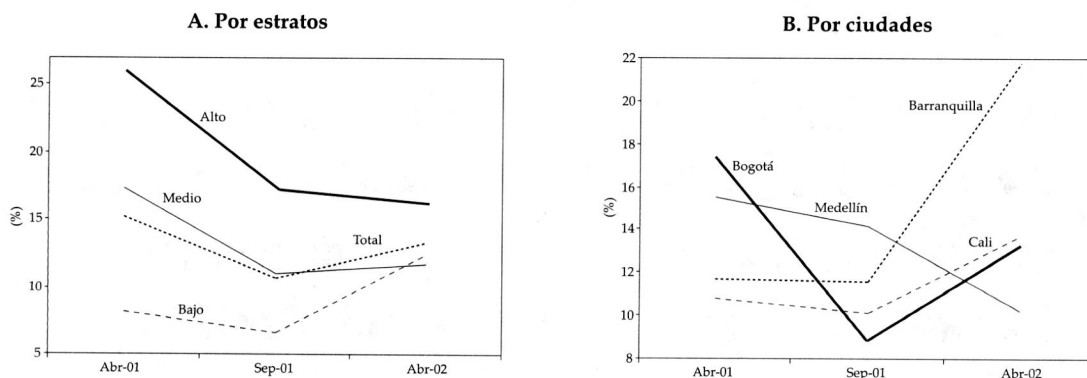
## C. Condiciones económicas

### *El nivel de gasto con respecto a hace seis meses disminuyó*

Desde septiembre de 2001 (Etapa V), la ES ha incluido la siguiente pregunta "el nivel de gasto de su hogar en los últimos seis meses... disminuyó, se mantuvo igual, aumentó o no sabe". En la etapa anterior, se observó que el gasto de los ho-

**Gráfico 9**

**¿EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES ALGÚN MIEMBRO DE ESTE HOGAR EMIGRÓ CON EL PROPÓSITO DE BUSCAR MEJORES INGRESOS? (% de hogares)**



Fuente: Encuesta Social, Etapa IV a VI.

<sup>1</sup> Los resultados de este último serán publicados en el próximo número de esta revista.



gares había aumentado a pesar de la inestabilidad laboral y el desempleo. En esta ocasión, los resultados indican lo contrario. La ciudad donde se presentó la mayor caída en el porcentaje de hogares que reporta aumentos en el gasto fue Cali. Aunque en Medellín y Barranquilla el balance entre quienes reportan haber aumentado el gasto y quienes reportan haberlo disminuido sigue siendo positivo, la diferencia entre unos y otros se ha reducido considerablemente.

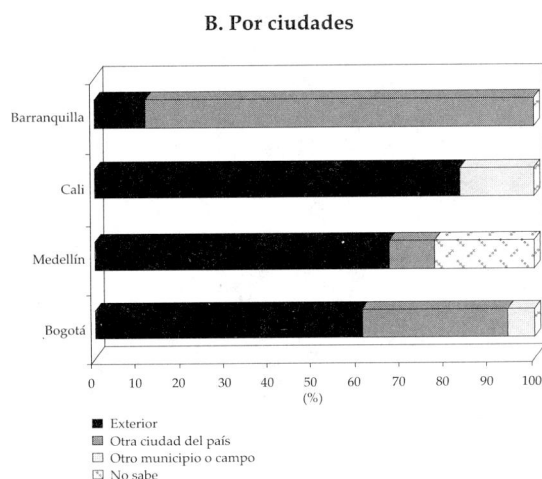
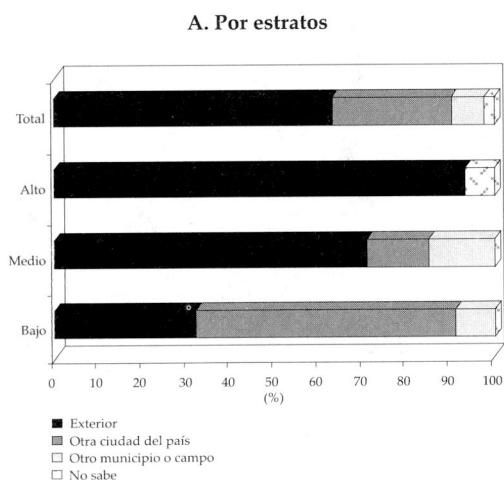
Bogotá es la única ciudad donde el porcentaje de quienes reportan gastar más ha permanecido constante (Gráficos 11A y 11B). Los principales factores que han llevado a que el gasto haya disminuido continúan siendo el desempleo y la inestabilidad laboral (Gráfico 12A y 12B).

*Los hogares, cada vez más, venden activos para enfrentar los gastos inesperados*

En el último año, de mayo 2001 a mayo 2002, se presentó un aumento en el porcentaje de hogares que declaran haber tenido que vender algún activo para enfrentar los gastos inesperados o mitigar las pérdidas de ingreso: éste pasó de 11% a 15% para las cuatro ciudades del estudio. Por estratos, el aumento más notable ocurrió en el estrato alto (de 10% a 16%) (Gráfico 13A). Por ciudades, el mayor cambio se dio en Bogotá con un aumento de siete puntos porcentuales, mientras que en Medellín hubo un descenso de tres puntos (Gráfico 13B).

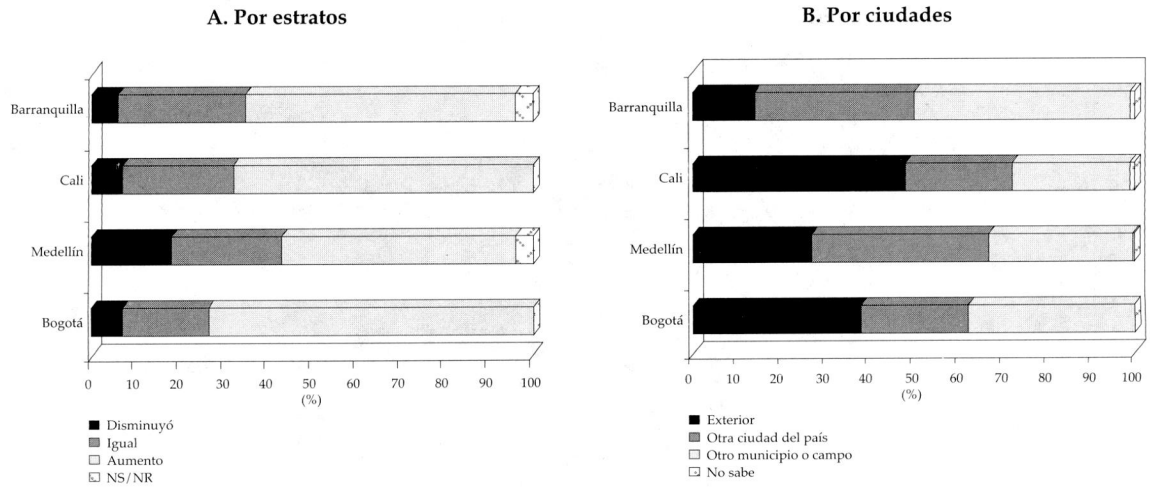
El tipo de activos que venden los hogares varía según el estrato. Los hogares de estrato bajo acuden la venta de electrodomésticos, muebles y enseres mientras que los hogares de estrato alto venden vehículos (49%). Por ciudades, la mayoría de los hogares tienden a vender pertenencias del hogar. Esta tendencia es especialmente acentuada en Barranquilla (Gráficos 14 A y 14 B).

**Gráfico 10**  
**¿A QUÉ LUGAR EMIGRÓ?**  
(% de hogares)



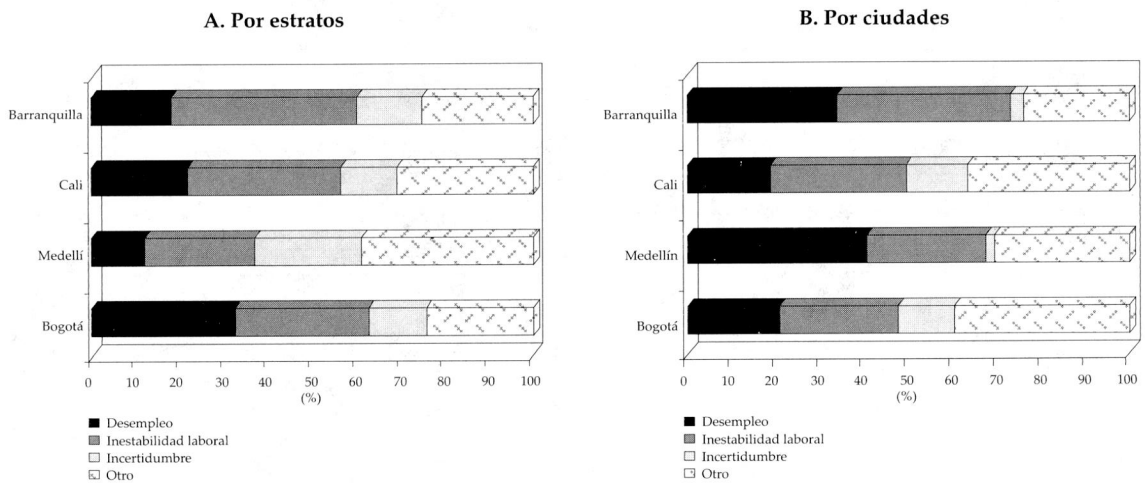
Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

**Gráfico 11**  
**¿NIVEL DE GASTO CON RESPECTO A HACE SEIS MESES?**  
 (% de hogares)



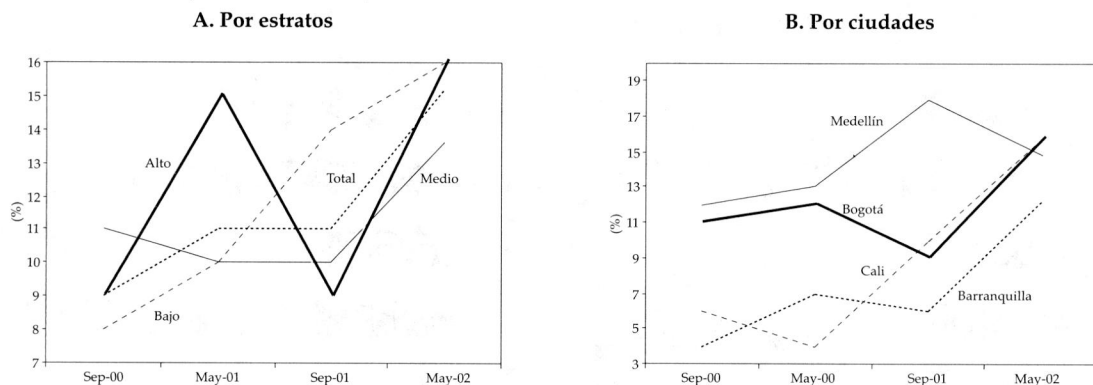
Fuente: Encuesta Social, Etapas V y VI.

**Gráfico 12**  
**¿QUÉ AFECTA SU NIVEL DE GASTO?**  
 (% de hogares)



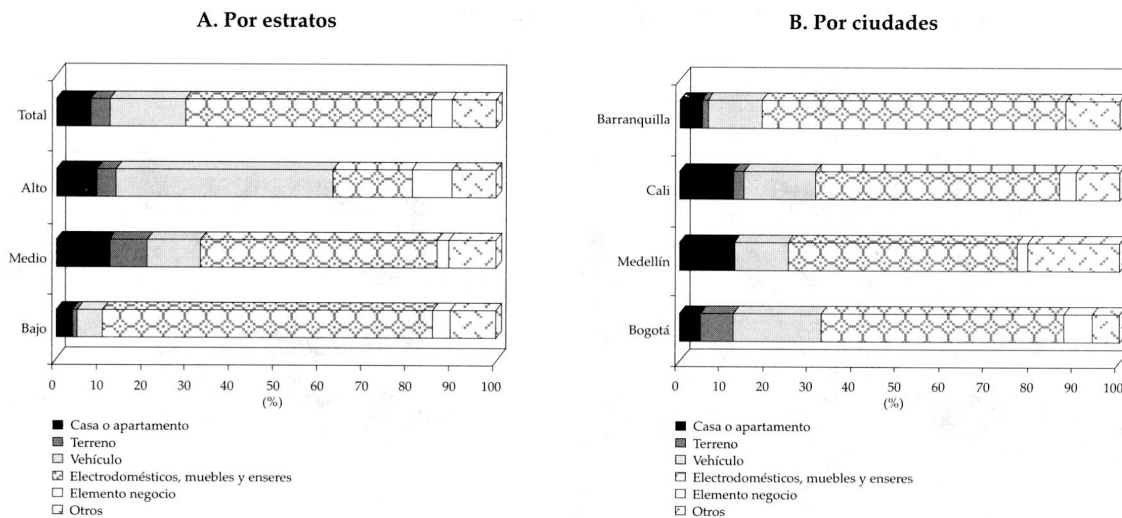
Fuente: Encuesta Social, Etapas V y VI.

**Gráfico 13**  
**¿VENTA DE ACTIVOS DEL HOGAR?**  
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas IV y VI.

**Gráfico 14**  
**¿QUÉ VENDEN LOS HOGARES PARA SOLVENTAR LA PÉRDIDA DE INGRESOS?**  
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

### III. Educación

#### *Cambio de establecimiento educativo (público a privado) otra estrategia de los hogares para enfrentar la pérdida de ingresos*

Para enfrentar y solventar las pérdidas de ingreso, los hogares han acudido a diferentes estrategias (disminución del gasto, hipotecas, venta de activos, solicitud de créditos, entre otras). Así mismo, muchos hogares se han visto en la necesidad de sacar a sus hijos del colegio o, en su defecto, de cambiarlos de planteles privados a públicos. La ES ilustra este último fenómeno. Según se muestra, 9% de las personas entre 5 y 11 años tuvo que cambiar de establecimiento educativo por razones económicas y 12% de aquellos entre 12 y 17 años hizo lo mismo por las mismas razones (Gráfico 15).

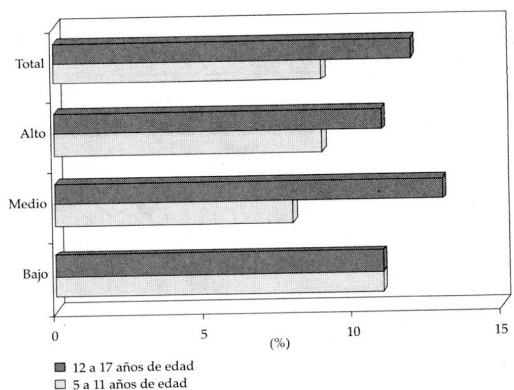
### IV. Pensiones

#### *Modestos resultados en materia de afiliación a pensiones*

Con el módulo de pensiones se busca conocer, *grosso modo*, el perfil de los afiliados al sistema de pensiones. Los datos de la sexta etapa de la ES muestran resultados muy modestos en esta materia. De todos los jefes de hogar encuestados, sólo 26% está afiliado a un sistema de pensiones. El porcentaje más bajo de afiliación se encuentra

en el estrato bajo con 5% de los jefes de hogar (Cuadro 1A). Por ciudades, el mayor porcentaje de afiliación se encontró en Medellín (29%), siguen en su orden Bogotá (28%), Cali 23% y Barranquilla (22%) (Cuadro 1 B). La ES indagó también por el tipo de afiliación. Los resultados muestran que 49% de quienes tienen pensión está afiliado en el ISS, 20% en las Cajas públicas y 31% en una administradora privada. En el estrato bajo hay una preferencia por el ISS (56%), mientras que en el estrato alto las preferencias están divididas entre el ISS (36%) y ahorro individual (31%) (Cuadro 2 A). Por ciudad, se encuentra que el ISS está más fuertemente representado en Barranquilla que en las otras ciudades (Cuadro 2B).

**Gráfico 15**  
**¿CAMBIO DE ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO PRIVADO A PÚBLICO? (% de hogares)**



Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

**Cuadro 1**  
**AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES**  
**(% de jefes de hogares)**

A. Por estratos					B. Por ciudades				
Estrato	Sí	Pensionado	No	No sabe	Estrato	Sí	Pensionado	No	No sabe
Bajo	18	5	75	2	Bogotá	28	15	54	3
Medio	29	16	53	2	Medellín	29	12	56	3
Alto	39	21	35	5	Cali	23	10	65	3
Total	26	12	58	6	B/quilla	22	5	70	3

Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

**Cuadro 2**  
**TIPO DE AFILIACIÓN A PENSIONES**  
**(% de jefes de hogares)**

A. Por estratos				B. Por ciudades			
Estrato	ISS	Cajas públicas	Ahorro individual	Estrato	ISS	Cajas públicas	Ahorro individual
Bajo	56	18	26	Bogotá	47	27	25
Medio	53	17	30	Medellín	51	9	40
Alto	36	28	36	Cali	44	20	36
Total	49	20	31	B/quilla	60	9	31

Fuente: Encuesta Social, Etapa VI.

## Ficha Técnica

### ENCUESTA SOCIAL , ETAPA VI

(Mayo de 2002)

#### Universo de estudio

El universo de estudio está constituido por los hogares de las áreas urbanas de las siguientes cuatro ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, las cuales representan en conjunto un 43% del total de población residente en las áreas urbanas del país. Excepto para la ciudad de Bogotá, las demás ciudades incluyen sus respectivas áreas metropolitanas.

#### Indicadores a ser estimados

La mayoría de las estimaciones que ofrecerá el estudio serán de tipo proporción o tasa. Sin embargo, otros indicadores estadísticos como promedios, valores absolutos, coeficientes de correlación, etc, que puedan ser estimados, ofrecen con los tamaños de muestra calculados, una precisión igual o aún mayor que la establecida.

#### Desagregación de los resultados

Los resultados se inferirán separadamente para cada uno de los cuatro dominios de estudio presentados en el numeral 1, se han considerado de especial importancia un tipo de desagregación por estrato socioeconómico, la cual se refiere básicamente al análisis separado para los estratos alto, medio y bajo para el total del universo de estudio.

#### Precisión deseada de los resultados

Se ha calificado a priori como de buena precisión, partiendo de que la precisión aceptable esta representada en un error estándar relativo menor o igual al 10%, la posibilidad de captar con significancia estadística fenómenos de diferente frecuencia (25% o más), con un 95% de confiabilidad a nivel del total del universo de estudio.

#### Tipo de muestra

La muestra diseñada es probabilística, estratificada y conglomerados

#### El tamaño de la muestra

De conformidad con las premisas del diseño y los recursos disponibles, se definieron los siguientes tamaños de muestra de hogares para cada uno de los dominios de estudio:

Ciudad	Hogares encuestados
Medellín	660
Cali	681
Barranquilla	719
Bogotá	668
Total	2.729



# Análisis Coyuntural

# Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social

---

Fedesarrollo ha querido dedicar el análisis coyuntural de esta revista a exponer las principales conclusiones de dos importantes trabajos sobre diagnóstico y política social. Ambos trabajos fueron realizados por el Banco Mundial; ambos contaron con el apoyo del Gobierno Nacional; ambos involucraron investigadores de Fedesarrollo, además de muchos otros investigadores nacionales y extranjeros. Y ambos constituyen piezas clave para el diseño y el desarrollo de la política social en los años por venir.

Primero se presentan las conclusiones del *Informe de pobreza* del Banco Mundial. Este texto ofrece, en primera instancia, una mirada retrospectiva a la evolución de los indicadores sociales durante los últimos 25 años, analiza después las consecuencias sociales de la crisis y presenta, finalmente, un listado de los principales lineamientos que deberían orientar la política social en aras de reducir la pobreza y mitigar sus consecuencias más costosas. Las conclusiones enun-

ciadas hacen parte de un informe de varios volúmenes, cuya elaboración fue liderada por Carlos Eduardo Vélez y contó además con la participación de Vivien Foster, Mauricio Santamaría, Natalia Millán, Bénédicte de la Brière, Giota Panapoulus y Alejandro Gaviria<sup>1</sup>.

Luego se presentan las conclusiones de la *Evaluación de la red de apoyo social*. Este texto presenta primero un diagnóstico de los programas de asistencia social existente en el país, enfatizando los programas implantados por la administración Pastrana; y presenta, después, una serie de consideraciones para una posible reforma integral de la provisión de servicios de asistencia en el país. Como en el informe de pobreza, aquí sólo se recogen las conclusiones de un estudio mucho más amplio liderado por Laura B. Rawlings, y que contó, además, con la activa participación de muchos otros investigadores del Banco Mundial, del Departamento Nacional de Planeación y de Fedesarrollo.

---

<sup>1</sup> Los lectores interesados podrán encontrar copias completas de ambos informes en la siguiente dirección de internet: <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Colombia>. Los textos completos de los informes se publicarán próximamente en sendos libros coeditados por el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación.



## I. Informe de Pobreza Banco Mundial: Principales conclusiones

Hasta 1996, Colombia disfrutó de un crecimiento alto, sostenido y estable. Desde entonces, ha sufrido su crisis económica más severa desde la década de 1930. Después del bajonazo de comienzos de la década de 1980, las políticas de ajuste macroeconómico y la bonanza cafetera de 1986 ayudaron a restaurar los balances interno y externo. A finales de la década de 1980, las exportaciones distintas del café se diversificaron, el desempleo cayó y el crecimiento fue sólido hasta 1996. Pero la historia cambió súbitamente. Durante la década de 1990, el gasto público total comenzó a crecer a un ritmo insostenible. Y en la segunda mitad de la misma década, el desempeño macroeconómico se deterioró de manera significativa, con el desplome de las tasas de crecimiento y el escalamiento del desempleo. Esta situación ocurrió durante una década en la que las reformas de la política pública fueron abundantes y los choques externos significativos. Además de la reforma constitucional de 1991, una activista política pública exigió reformas estructurales en "áreas clave como las finanzas públicas subnacionales, la salud, las pensiones, los mercados laborales, la estructura del banco central, el comercio y los flujos de capital. De manera simultánea, los indicadores de riesgo empeoraron, debido principalmente al incremento de la volatilidad macroeconómica, a la fragilidad del sector financiero y a la persistencia de altos niveles de criminalidad y violencia que forzaron al sistema judicial más allá de sus límites. Además, los regímenes autoritarios *de facto* impuestos por los señores de la guerra, tanto los paramilitares como la guerrilla, han limitado la injerencia del Estado en algunas áreas rurales.

Los efectos de estos eventos sobre el bienestar del colombiano promedio se pueden anticipar fácilmente. No es claro, sin embargo, qué tan grande ha sido la pérdida del bienestar. ¿Qué tanto ha afectado la crisis a los pobres y a otros grupos vulnerables?, ¿Qué tipo de vulnerabilidades ha emergido en el nuevo ambiente económico?, ¿Qué tan apropiadas han sido las políticas del gobierno en términos de inversión y protección social?, ¿Cuáles son los sectores que necesitan un mejoramiento urgente?. Estas preguntas son abordadas, de manera exhaustiva, por el Reporte de Pobreza del Banco Mundial. A continuación se presenta un resumen de los principales argumentos, un esbozo de las principales respuestas a las preguntas planteadas y un adelanto de las opciones y posibilidades de política.

### A. Tendencias de la pobreza: progreso sustancial de largo plazo con un bajonazo reciente

En primer lugar, las tendencias de la pobreza en Colombia muestran un progreso sustancial de largo plazo, con un bajonazo reciente. De acuerdo con la línea de pobreza nacional, en 1999, 64% de la población se encontraba en la pobreza y 23% en la extrema pobreza. Las tendencias de la pobreza declinaron durante la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, después de una reducción de 20 puntos porcentuales de 1978 a 1995, las tasas retrocedieron, y en 1999, la pobreza regresó a los niveles registrados en 1988. Mientras tanto, la extrema pobreza declinó mucho más rápido que la tasa de pobreza entre 1978 y 1995, cayendo más de 50% (de 45 a 21%). De manera similar, la recesión agravó la tasa de extrema pobreza, pero su

nivel actual se encuentra aun muy por debajo del nivel prevaleciente en 1988. Usando la línea de pobreza de "un dólar al día", el total de pobreza es de 13%. Las medidas basadas en el consumo sugieren que los índices de pobreza basados en el ingreso sobrestiman la pobreza rural y urbana por amplios márgenes: entre 15 y 20 puntos porcentuales. La población rural enfrenta condiciones económicas aún más adversas, en particular en el total de la extrema pobreza, que es casi tres veces más grande que el de los habitantes urbanos. Sin embargo, a diferencia de las áreas urbanas, la pobreza extrema rural declinó mucho más rápido hasta 1995, y además la recesión económica golpeó de manera más severa a los pobres extremos urbanos.

### **B. Indicadores sociales: mejoramientos persistentes de largo plazo**

En segundo lugar, durante las últimas dos décadas, varios indicadores de desarrollo social mostraron una tendencia claramente positiva. Aunque las tasas de cobertura escolar progresaron lentamente y sufrieron un retroceso durante la reciente depresión económica, las tasas de terminación de la escolaridad primaria y secundaria mejoraron sustancialmente, alcanzando 90 y 59%, respectivamente. En las áreas urbanas, el logro educativo promedio se incrementó en 2,7 años y las tasas de analfabetismo se redujeron casi a la mitad. Los mejoramientos en la educación rural han sido aun mayores cuando se juzgan mediante el progreso de las tasas de cobertura de todas las edades escolares, en especial la de 18 a 22 años. Además, las tasas de cobertura rurales parecen ser más resistentes a los períodos de recesión que las tasas urbanas. Dado su comportamiento procíclico -tal como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos y en

los Estados Unidos-, el trabajo infantil ha disminuido. Asimismo, ha aumentado el cubrimiento de la infraestructura básica, agua, alcantarillado, electricidad y teléfono, como resultado de la convergencia de las ciudades menos cubiertas en 1978, así como de la ampliación progresiva de las coberturas entre la población más pobre. Sin embargo, el alcantarillado y las conexiones telefónicas en las áreas urbanas aún se encuentran retrasados y las coberturas faltantes ocultan miles de individuos, concentrados en grupos aislados regionales de pobreza, donde estas necesidades básicas no han sido satisfechas todavía. Durante las últimas cuatro décadas, la expectativa de vida mejoró aproximadamente en un año cada dos años calendario. A pesar de esto, las diferencias regionales son considerables y la mayor parte de los logros benefició a las mujeres, debido a que las crecientes tasas de homicidio de los jóvenes resaltaron parcialmente el impacto de los logros en salud en la expectativa de vida.

### **C. El peso del delito: homicidio y violencia doméstica en el caso de los pobres, delitos contra la propiedad en el caso de los ricos**

En tercer lugar, la violencia y el crecimiento continuo del delito desde la década de 1970 han erosionado el bienestar de todos los colombianos. Los hogares pobres soportan la mayor parte de la carga del homicidio y de la violencia doméstica, y los jóvenes colombianos enfrentan de manera extrema un alto riesgo de ser asesinados. Asimismo, las mujeres sin educación y las parejas de hombres sin educación soportan una participación desproporcionada de la violencia doméstica. En contraste, los ricos soportan una parte desproporcionada de la carga de los deli-

tos contra la propiedad, la extorsión y el secuestro. Es más probable que los ricos sean victimizados, que modifiquen su comportamiento debido al temor al delito, que manifiesten sentirse inseguros y que inviertan para evitar el delito. Después de triplicarse desde 1970 a 1991, las tasas de homicidio disminuyeron de manera moderada en la década de 1990, mientras que la extorsión, el secuestro, el robo de autos y el asalto a mano armada continuaron creciendo. La progresión de la violencia está asociada con el comercio ilegal de drogas y la presencia de grupos armados ilegales, y Colombia es desde hace décadas el mayor productor de cocaína del mundo y se ha convertido recientemente en un proveedor significativo de opio y heroína. Además, los costos sociales de la violencia han aumentado debido a la creciente demanda de recursos públicos para atender a las víctimas y evitar un mayor deterioro de la seguridad. El conflicto armado en las áreas rurales también ha propiciado un aumento en el número de personas desplazadas -por lo menos un millón-, lo que ha incrementado aún más la presión sobre los recursos públicos. El gasto público en justicia y seguridad ha más que doblado su participación en el producto interno bruto (PIB) durante la última década, y el gasto privado en seguridad parece estar incrementándose de manera aun más rápida.

Además de su carga directa, la violencia interfiere con el normal desarrollo de la economía de mercado e impone un considerable costo psicológico en aquellas poblaciones que no son victimizadas de manera directa. La concentración desproporcionada de los delitos contra la propiedad entre los miembros más ricos de la población tiene consecuencias económicas graves e indeseables, como niveles más bajos de inversión y crecimiento y mayores tasas de migración

entre los más educados. La concentración del delito entre los pequeños propietarios de negocios tiene un efecto perverso en la eficiencia económica, lo cual reduce la inversión y el empleo en las comunidades urbanas pobres. Por su parte, la concentración del homicidio y la violencia doméstica entre los más pobres, además de sus efectos obvios sobre el bienestar de las víctimas, impone una carga psicológica y económica sobre sus familiares e incrementa sus posibilidades de comportamientos patológicos y disfuncionales permanentes, especialmente entre los niños. Esto, en últimas, erosiona la movilidad socioeconómica y contribuye a la perpetuación de la pobreza. Así, mientras los pobres, la clase media y los colombianos ricos continúen sintiéndose indefensos fuera de sus casas, y las mujeres pobres experimenten sentimientos similares dentro de sus hogares, la posibilidad de recuperar la prosperidad económica y la equidad parece más elusiva.

#### **D. Los logros económicos y el desarrollo social se han adaptado al crecimiento de la inseguridad**

En cuarto lugar, tres aspectos fundamentales del bienestar -i) el ingreso de los hogares, ii) el desarrollo social y iii) la seguridad personal- no evolucionan en completa armonía. De manera esporádica, éstos divergen y entran en una contradicción parcial. A pesar de dos décadas de persistente deterioro de la seguridad, Colombia experimentó un mejoramiento claro en los indicadores sociales y económicos. Además, la inversión social en recursos humanos mostró una saludable solidez si se compara con la reciente inestabilidad macroeconómica. Sólo de modo reciente, debido probablemente a la recesión económica, la cobertura escolar ha disminuido.

### **E. Vulnerabilidad: las características de los pobres son persistentes y se han polarizado más**

En quinto lugar, durante las últimas dos décadas, la población más vulnerable a la pobreza ha conservado un conjunto relativamente constante de características. Sin embargo, con el paso del tiempo, estas características se han venido polarizando más. El insuficiente ingreso per cápita en los hogares -en consecuencia, la pobreza- está asociado al menos con uno de los siguientes estados: Bajos niveles de capacitación para el trabajo, menores tasas de empleo, mayores tasas de dependencia (número de niños por adulto) y menores salarios. Los primeros tres predominan en los hogares pobres de Colombia. Durante la década de 1990, la probabilidad de escapar de la pobreza dependió de manera creciente de tener un menor número de hijos, una mayor cantidad de miembros en edad laboral con educación postsecundaria y una mayor probabilidad de acceder a empleos por parte de miembros diferentes del jefe de hogar.

La pobreza también puede llegar en circunstancias menos típicas, es decir, a partir de eventos de baja frecuencia que conllevan efectos de bienestar devastadores; por ejemplo, cuando un miembro sufre un accidente que le impide trabajar, o el jefe de hogar pierde su empleo o es forzado a abandonar sus actividades productivas. En contraste con la situación urbana, la pobreza rural sigue siendo mucho más severa y representa una participación mayor de la pobreza total. Además, el hecho de que las características familiares parecen ser insuficientes, por sí solas, para explicar el mayor nivel de la pobreza rural en relación con la pobreza urbana subraya la importancia de otros factores no demográficos,

es decir, infraestructura, recursos naturales y tecnología, con el fin de explicar la brecha en el desarrollo rural-urbano. En resumen, los rostros de la pobreza son típicamente niños de todas las edades, jefes de hogar jóvenes con poca calificación, emigrantes recientes y personas que no son propietarias de vivienda. Estos grupos se han empobrecido de manera más clara que los pensionados, los que tienen educación universitaria, los ancianos y los antiguos emigrantes urbanos.

### **F. El crecimiento económico fue instrumental para la reducción de la pobreza**

En sexto lugar, el crecimiento del ingreso per cápita es el factor predominante tras los logros y pérdidas en la pobreza urbana de 1978-1995. En este período, el ingreso per cápita del hogar colombiano promedio aumentó en 92%. Durante la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, el crecimiento económico explicó casi por completo la reducción de 22 puntos porcentuales de la pobreza urbana. De igual manera, durante la reciente recesión, la pobreza se incrementó debido al efecto combinado del crecimiento negativo y el incremento de la desigualdad.

En particular, la tasa de extrema pobreza parece ser más sensible al crecimiento que la tasa de pobreza "normal". Sin embargo, la aparente caída de la elasticidad de la demanda laboral en relación con el crecimiento ha llevado a que persistan los niveles de desempleo y, por ende, las tasas de pobreza. Esta tendencia justifica una evaluación crítica de todos los instrumentos de política -tanto macro como micro- que podrían estar distorsionando la demanda laboral por parte del sector privado.



### **1. Una mayor educación y una menor fertilidad fueron cruciales para el crecimiento del ingreso per cápita**

Las características de los hogares que explican la mayor parte del crecimiento del ingreso per cápita durante las últimas dos décadas han sido el aumento de los niveles de educación de la fuerza laboral y la reducción en las tasas de dependencia, explicadas, a su vez, por la reducción en el tamaño de las familias. Sin embargo, entre los hogares con jefes de hogar poco calificados, los avances en términos de ingresos se explican por un tercer factor adicional: mayores salarios reales. No sólo es importante el impacto directo de la educación en el ingreso -en términos de tener mejores habilidades que ofrecer en el mercado laboral-, sino que también son importantes los efectos indirectos. Una mejor educación mejora las posibilidades de conseguir un empleo, un factor clave para escapar de la pobreza. La educación ayuda a reducir la fertilidad, incrementando así el ingreso per cápita. Finalmente, la educación reduce la incidencia de la violencia doméstica. En resumen, la evidencia muestra que la educación en Colombia parece desempeñar el papel más importante entre todos los instrumentos de política social.

### **2. La pérdida del empleo generó la mayor parte del aumento de la pobreza durante la recesión económica**

Durante el período recesivo, la mayor parte del incremento observado en la pobreza urbana (7,5 puntos porcentuales) se explica por la *pérdida del empleo*, y el resto, por salarios más bajos. La dinámica asimétrica de la creación de empleo y del ajuste salarial entre los asalariados y los trabajadores por cuenta propia explica el resulta-

do. Sin ninguna flexibilidad en la disminución de los salarios, el mercado se ajustó por medio de la pérdida de empleo de los asalariados: 6% de los hogares urbanos se vieron afectados. Algunos de estos hogares se las arreglaron para emplearse por su propia cuenta, y sufrieron una severa caída en los ingresos laborales, y el resto se quedó sin ningún ingreso laboral.

### **G. El aumento en la desigualdad erosionó parcialmente los aumentos en el bienestar de los más pobres**

En séptimo lugar, la tendencia del aumento de la desigualdad redujo los potenciales logros de bienestar de los colombianos hasta 1995 y agravó las pérdidas de bienestar durante la recesión económica a finales de la década de 1990. En Latinoamérica, una región con alta desigualdad en el ingreso, Colombia se ubica casi en primer lugar entre los países más desiguales. El coeficiente Gini había alcanzado un valor de 0,57 en 1999; es decir, la diferencia esperada en el ingreso entre cualquier pareja de colombianos escogidos al azar se ha estado incrementando con el paso del tiempo, y fue responsable de una pérdida de bienestar -de los individuos más pobres- de 18% entre 1978 y 1995, y de una pérdida adicional de 5% a finales de la década de 1990. La dinámica de la desigualdad rural y urbana tiende a divergir: mientras que la desigualdad urbana aumentó de manera continua durante todo el período -deteriorándose de modo sustancial durante la década de 1990-, la desigualdad rural fluctuó. A pesar de la importancia de la desigualdad entre las regiones urbana y rural, la desigualdad entre los grupos desempeña un papel cada vez más dominante en la explicación de la tendencia nacional. La educación es la variable más importante para entender la desigualdad en el ingre-

so. Por fuentes de ingreso, el ingreso laboral es la fuerza que jalona la tendencia observada, pero las pensiones son el componente de ingreso más desigual entre las fuentes de ingreso distintas a la laboral.

**1. *Las mayores diferencias salariales entre distintos niveles de habilidad aumentaron la desigualdad del ingreso en la década de 1990***

En alguna medida, las reducciones de la desigualdad de las décadas de 1960 y 1970 se han perdido durante las últimas dos décadas. Este resultado es una combinación de efectos compensatorios de fuerzas que incrementa y reducen la desigualdad. Entre éstas se destacan las diferencias salariales por nivel de habilidad, los ingresos no laborales -principalmente pensiones-, el tamaño de las familias, el estancamiento de la oferta de trabajadores educados, cambios en la participación laboral y ocupación. El análisis de la descomposición muestra que la igualación de la educación de la fuerza laboral trajo consigo una menor desigualdad del ingreso en las áreas rurales. Sin embargo, lo opuesto sucedió en los centros urbanos, debido al aumento de las diferencias salariales según niveles de habilidad. Además, el aumento en la participación laboral de las mujeres con menores niveles de capacitación generó efectos contrapuestos entre la distribución del ingreso en los hogares y la de los salarios en las personas: regresivo para ésta última, pero progresivo para la primera.

El análisis revela que la dinámica de la desigualdad del ingreso puede obedecer a la combinación de factores persistentes y factores fluctuantes. Los primeros estarían asociadas con factores demográficos y relacionados con la oferta de trabajo, y los segundos con fluctuaciones

de corto plazo en el mercado de trabajo. El efecto conjunto de los factores persistentes implicaría un deterioro creciente de la desigualdad en el largo plazo, a menos que se revierta la tendencia hacia el incremento en las diferencias de salario según niveles de capacitación. Por esta razón, se debe prestar especial atención a la educación postsecundaria, habida cuenta que el incremento en las diferencias salariales de los trabajadores urbanos con educación postsecundaria en relación con los bachilleres se atribuye, de manera parcial, al estancamiento de la oferta de los trabajadores con mayores niveles de capacitación.

**2. *¿Acciones gubernamentales y prioridades para los pobres?***

Los instrumentos de política pública pueden reducir la pobreza bien sea atacando sus fuentes o atacando sus efectos más perjudiciales, o ambas; es decir, atacando la incapacidad de generar ingresos o atacando las deficiencias en el acceso a programas básicos de asistencia social. El perfil de la vulnerabilidad -¿quiénes son los grupos más vulnerables?- suministra una guía para la evaluación y elección de los instrumentos de política. La falta de acceso a los programas básicos de asistencia social puede causar pérdidas irreversibles de capital humano a las cohortes vulnerables, especialmente a los niños. Así, subsidios a la acumulación de capital humano pueden ayudar a romper el círculo vicioso de la pobreza. Al mismo tiempo, la inversión en capital humano constituye un componente estratégico del crecimiento de largo plazo, el cual, a su vez, refuerza la reducción de la pobreza. Por otra parte, las oportunidades de ingreso de los pobres, en el corto plazo, están fuertemente correlacionadas con el ciclo económico y el nivel de des-

empleo. Por lo tanto, el bienestar de los pobres es muy sensible al manejo macroeconómico. Dada la volatilidad macroeconómica de los últimos años, instrumentos de protección social, en la forma de transferencias directas de dinero o activos, son un elemento crucial para mitigar la carencia transitoria de ingresos entre los pobres.

## **H. Servicios sociales en la década de 1990: gigantescos esfuerzos de gasto público con resultados mixtos en los diferentes sectores**

En octavo lugar, durante la última década Colombia ha realizado un esfuerzo sostenido para aumentar la inversión social, PSE, la cual alcanza hoy 15% del PIB. La década de 1990 fue un período en el cual el gasto público *total* y el gasto público *social* crecieron de manera rápida, y fue, al mismo tiempo, un período en el cual fueron implantadas ambiciosas reformas del sector público, principalmente en cuanto a descentralización, pensiones y salud. A pesar de su crecimiento, el PSE se encuentra aún 10% por debajo del promedio regional latinoamericano. 90% del PSE está dedicado a pensiones, educación y salud. Las pensiones son la categoría más grande (40%), con beneficios mínimos para los pobres y coberturas muy pequeñas, además de presentar un crecimiento fiscalmente insostenible. De otro lado, las comparaciones de los programas de asistencia social (educación, cuidado infantil, salud, subsidios de vivienda y servicios públicos) revelan una heterogeneidad sustancial en el grado de centralización administrativa, en los niveles de cobertura y en los mecanismos de *focalización*.

Entre 1992 y 1997, todos los programas sociales, con la excepción del cuidado infantil, incre-

mentaron sus tasas de cobertura y su grado de focalización hacia los más pobres. En la mayoría de los sectores, sin embargo, el crecimiento del gasto público superó el incremento en la prestación de servicios. Aunque la incidencia general del PSE es aproximadamente neutral, los pobres se benefician de manera sustancial. Por lo tanto, el impacto estimado del PSE sobre la reducción de la pobreza parece esencial. Como resultado de la reforma al sector salud de comienzos de la década de 1990 (ley 100 de 1993), el aseguramiento en salud casi se duplicó y la equidad en el acceso a los servicios creció de manera ostensible. Además, la introducción simultánea del régimen subsidiado en salud redujo las erogaciones de los pobres en caso de enfermedad. De manera simultánea, la satisfacción con los servicios mejoró en todos los grupos de ingreso. Sin embargo, las tasas de vacunación sufrieron una caída bastante severa durante la última década y las tasas de tratamiento permanecieron estancadas en los diversos grupos de ingreso, a pesar de la adición considerable de recursos introducida por la reforma.

## **I. Un alto crecimiento económico positivo durante la próxima década es imperativo para hacer retroceder el incremento de la pobreza generado por la reciente recesión**

En noveno lugar, la recuperación del crecimiento económico es una condición necesaria para retornar al sendero de reducción de la pobreza que disfrutó la economía colombiana hasta la reciente recesión. El crecimiento promedio anual del PIB tendría que ser al menos de 4% durante *toda* la década siguiente, con el fin de reducir la pobreza al nivel anterior al de la recesión. La reducción de la pobreza dependerá de manera

crucial de la recuperación del sector privado, el empleador de los hogares pobres de Colombia. Tal resultado requerirá varios cambios. El sector público debe ser reformado con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal y recuperar, por ende, un clima favorable a la inversión privada. Para este propósito, es primordial la reforma pensional, la cual generaría recursos públicos en gran cuantía en el mediano plazo sin afectar a los pobres. Además, las tasas reales de interés deben mantenerse en niveles eficientes. La elasticidad del empleo en relación con el crecimiento económico también debe recuperarse, especialmente en el caso de los trabajadores con bajos niveles de capacitación -para esto es imperativo una recuperación del sector de la construcción-. Esta recuperación dependerá no sólo de políticas orientados a reestablecer el crédito hipotecario, sino también de políticas laborales que eviten la proliferación de impuestos a nomina y el crecimiento excesivo del salario mínimo.

#### **J. Prioridades del programa social para los pobres: cuidado infantil, salud e infraestructura básica**

En décimo lugar, a pesar de un incremento en las tasas de cobertura, aún existen déficit sustanciales en algunos programas sociales. En los actuales momentos, las mayores prioridades de asistencia y servicios sociales son el cuidado infantil, los servicios de alcantarillado, el tratamiento de la salud y la seguridad ciudadana. Para los grupos de ingreso alto, bajo y medio, las prioridades son similares, con la importante adición de la educación terciaria. Sin embargo, un incremento sustancial de la oferta de las universidades públicas sería prohibitivamente costoso dados los altos costos marginales prevalentes. La expansión del crédito universitario

debería, por lo tanto, convertirse en el principal instrumento para la ampliación de las coberturas universitarias, habida cuenta que los retornos privados son atractivos y el sector privado ha mostrado una respuesta dinámica a las exigencias del mercado.

#### **K. Los programas de la red de seguridad se convierten en instrumentos de política valiosos dada la creciente inseguridad económica**

En undécimo lugar, en Colombia los pobres están expuestos de manera desproporcionada a la inseguridad económica; esto es, al riesgo de enfrentar una pérdida inesperada y transitoria del ingreso. Bajo estas circunstancias, el aumento en el cubrimiento de la seguridad social en salud mejoraría la *protección social* y la recuperación de la propiedad de vivienda aumentaría la *autoprotección*. Con el fin de ayudar a los hogares más severamente afectados por la crisis, los mecanismos de seguridad social deberían enfrentar los efectos temporales indeseables de la recesión sobre el bienestar actual y ayudar a evitar pérdidas irreversibles en la acumulación de capital humano. Colombia tiene un "archipiélago" de instituciones dedicadas a la protección y la asistencia social que podrían ser muy útiles para mitigar los riesgos que enfrentan los pobres en períodos de crisis (y en el bajonazo actual en particular). Al mismo tiempo, Colombia debería expandir el menú de instrumentos, con el fin de enfrentar los desafíos de algunos grupos vulnerables que están recibiendo muy poca o ninguna ayuda.

La ampliación del cubrimiento del seguro de salud -en los regímenes subsidiado y contributivo- acaecida a partir de la ley 100 (1993) repre-



senta un mejoramiento sustancial en la protección contra la inseguridad económica. Sin embargo, las tasas de tratamiento para los pobres son aún mucho más bajas para los pobres que para otros grupos de la población. La propiedad de vivienda, especialmente en el caso de los pobres, se desplomó durante el reciente período recesivo. Así, la autoprotección que usualmente se da a través de la propiedad de activos se ha erosionado, lo cual ha incrementado la vulnerabilidad de los hogares pobres. La política de vivienda debería enfocarse a la asignación de más recursos para la adquisición de vivienda *-vivienda de interés social-*, rediseñando los métodos de focalización y modificando la regulación de los mercados de crédito hipotecario, para evitar las tasas de interés real excesivas e ineficientes en vigor desde mediados de la década de 1990. El desempleo de los jefes cabezas de hogar con poca capacitación para el trabajo se ha incrementado de manera considerable durante la recesión, con un efecto devastador sobre los hogares pobres. Por lo tanto, debería dársele prioridad en los programas actuales de emergencia de empleo y de seguro a la salud subsidiado a este tipo de hogares. Los hogares pobres, y las mujeres sin educación en particular, están expuestos de manera desproporcionada a la violencia doméstica; en consecuencia, tanto el sistema judicial como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberían coordinar sus esfuerzos para mejorar la prevención de este tipo de episodios y proteger a los individuos expuestos a los riesgos más evidentes.

Los niños y los jóvenes de todas las edades son los grupos demográficos más expuestos a la pobreza. Los programas públicos deberían atender sus demandas de asistencia social, con el fin de evitar pérdidas irreversibles en la inversión

de capital humano que tienen efectos previsibles y perversos sobre la movilidad social. El incremento en el cubrimiento de la nutrición, el cuidado infantil y la educación preescolar no sólo beneficia a los niños más vulnerables, sino que otorga a muchas familias pobres la oportunidad de incrementar la participación en la fuerza laboral de miembros distintos al jefe y mejora la probabilidad de escapar de la pobreza. Finalmente, los bachilleres enfrentan una participación desproporcionada en el desempleo. El desarrollo de habilidades laborales a través de la capacitación técnica y, adicionalmente, de exenciones en los impuestos a la nómina podría ayudar a mejorar sus oportunidades de empleo y su probabilidad de escapar de la pobreza. Además, la exposición de los hombres jóvenes a un enorme riesgo de homicidio, con documentados efectos postraumáticos en los sobrevivientes y los testigos, justifica políticas preventivas específicas, tanto judiciales como de bienestar familiar. Por otra parte, el reciente aumento en el riesgo de embarazo no deseado entre mujeres jóvenes habitantes de los barrios más pobres, con efectos negativos sobre la movilidad social, es una buena razón para ampliar los programas de salud reproductiva hacia este grupo demográfico.

## L. Conclusiones

La reducción de la pobreza que Colombia disfrutó hasta mediados de la década de 1990 ha sido interrumpida por una severa recesión que ha aumentado las tasas de pobreza hasta llevarlas a los niveles observados en 1988. Incluso si se restableciera de manera rápida el sendero del crecimiento económico, llevaría más de una década retornar a los niveles de pobreza prevalecientes en 1995. Además, el incremento de la violencia y la criminalidad ha erosionado el bie-

nestar de todos los colombianos, en particular el bienestar de los hogares pobres que soportan la mayor parte de la carga de los homicidios y de la violencia doméstica, y de los hombres jóvenes que enfrentan un riesgo sustancial de homicidio. Esto tiene efectos adversos sobre el bienestar y constituye un desafío importante en términos de política pública.

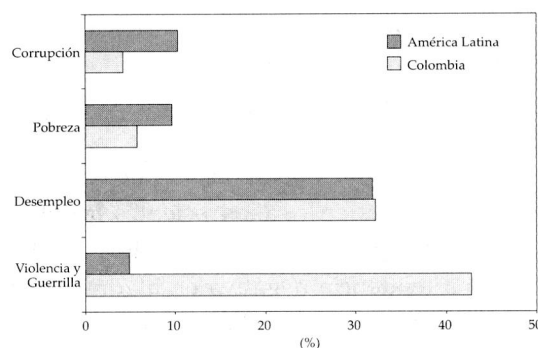
Los grupos típicamente más vulnerables son los niños de todas las edades, los hogares con jefes más jóvenes y menos educados, la población desplazada y aquellos que no son propietarios de vivienda. Con el fin de ayudar a los pobres, el gobierno debe combinar acciones de corto y largo plazo para atacar tanto las fuentes de pobreza -falta de ingresos- como sus consecuencias más perjudiciales. Por lo tanto, con el fin de incrementar el ingreso de los hogares, el objetivo principal en el corto plazo es alcanzar un mayor crecimiento económico y un menor desempleo. En el largo plazo, se debe dar prioridad a la acumulación de capital humano que asegure la capacidad para generar ingresos y conduzca a la reducción de la fertilidad y al aumento de las tasas de participación laboral femenina. Para mitigar las consecuencias de largo plazo de la pobreza, el gobierno debería mantener provisiones subsidiadas para financiar programas de asistencia social, especialmente aquellos que promueven la adquisición eficiente de activos humanos y no humanos. Y, en el corto plazo, se deben consolidar y expandir los mecanismos de protección de la social. Todo esto requiere una acción coordinada del gobierno en cinco áreas de política: seguridad, crecimiento y empleo, cuidado infantil y educación, infraestructura urbana, y salud. Y lo que es más importante, estas prioridades sectoriales deben ser viables políticamente, dado el hecho de que, según las encues-

tas de opinión pública, casi cuatro de cada cinco colombianos creen que la política pública se debe enfocar principalmente en la lucha contra la violencia, el desempleo y la pobreza (Gráfico 1).

En resumen, las instituciones políticas en Colombia enfrentan grandes desafíos de política en cinco áreas principales:

- ❑ Seguridad: abordar los problemas de gobernabilidad, con el fin de suministrar protección a la vida y a la propiedad del ciudadano común.
- ❑ Crecimiento y empleo: alcanzar la estabilidad macroeconómica y fiscal, con el fin de recuperar tasas de crecimiento sostenible para así incrementar la creación de empleo y retornar al sendero de la reducción de la pobreza.
- ❑ Cuidado infantil y educación: mejorar la eficiencia y equidad en la provisión del cuidado infantil y la educación -en preescolar y capacitación técnica-, además de ampliar el crédito educativo para la educación terciaria.

**Gráfico 1**  
**PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS**  
(% de personas)



Fuente: Latinobarómetro, (2001).

- ❑ **Infraestructura:** ampliar el cubrimiento del alcantarillado y recuperar la tendencia de incremento en la propiedad de vivienda.
- ❑ **Salud:** mejorar la eficiencia en el tratamiento de la salud y reducir la filtración en el proceso de focalización en el régimen subsidiado.

## **II. Evaluación de la red de apoyo y asistencia social de Colombia**

La reciente crisis económica brindó una oportunidad única para analizar la red de seguridad social existente en Colombia. En 1999 Colombia experimentó su más grande recesión en 70 años. Esta situación fue la culminación de un crecimiento insostenible en el gasto de los gobiernos central y locales que comenzó a principios de la década de 1990, en combinación con los choques macroeconómicos externos de finales de la década de 1990. En el frente macroeconómico, el déficit del sector público consolidado aumentó de 3,8% del PIB a mediados de la década de 1990 a 5,5% del PIB en 1999. En el frente social, la tasa histórica de desempleo se duplicó a finales de la década de 1990 y la pobreza urbana aumentó siete puntos porcentuales entre 1995 y 1999. La recesión económica se vio acompañada por la intensificación del conflicto interno colombiano, el desplazamiento de cientos de miles de personas y un crecimiento general de la violencia y la inseguridad.

Aunque el crecimiento económico se recuperó ligeramente en los años recientes, la pobreza y el desempleo permanecieron altos y ha habido una tendencia negativa en algunos indicadores clave del desarrollo humano. Aunque la reciente recesión económica no es la única causa que explica el deterioro de muchos de in-

dicadores sociales, ésta exacerbó, sin duda, ciertas vulnerabilidades e impuso serias restricciones fiscales sobre la capacidad del gobierno para enfrentarlas. Es claro que el deterioro de los indicadores sociales va más allá de la recesión económica y ha dejado a algunos grupos en una situación muy vulnerable, especialmente a los niños, a los jóvenes, a los adolescentes y a la población desplazada.

¿Por qué se presentó esta situación? Colombia no tenía una red de protección social efectiva capaz de enfrentar las consecuencias sociales de la crisis. Históricamente, Colombia ha descuidado la protección y la asistencia social y ha puesto gran énfasis en la expansión -insostenible- de los servicios sociales, principalmente en salud, educación y pensiones. Los programas de asistencia social que hubieran podido ser movilizados para suministrar una red de protección durante la crisis estaban limitados por restricciones estructurales, incluida la falta de financiación, la inflexibilidad institucional, la existencia de decretos desenfocados y una focalización deficiente.

Estas deficiencias condujeron a la introducción de la Red de Apoyo Social en el año 2000, la cual se basa en tres programas: obras públicas comunitarias (Empleo en Acción), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (Familias en Acción) y capacitación de jóvenes desempleados (Jóvenes en Acción). Estos programas representan un importante paso adelante en el establecimiento de una estrategia anticíclica de protección social tendiente a abordar las necesidades más apremiantes de desarrollo humano. Infortunadamente, diseñar los programas, asegurar su financiación e implementación llevó casi dos años, y el enfoque anticíclico

aún está en mora de ser institucionalizado. El siguiente paso consiste en evaluar los nuevos programas e integrarlos en una red de seguridad social coherente que incluya un componente anticíclico diseñado para enfrentar crisis futuras con la agilidad y efectividad requeridas.

La meta de este análisis es identificar temas y señalar recomendaciones para la reforma de la red de protección social. El diagnóstico suministrado en este reporte debería ser útil para: i) formarse una idea de la política de protección del gobierno de Colombia; ii) fomentar el diálogo público alrededor de los temas clave de seguridad social, y iii) suministrar una guía estratégica para las instituciones de desarrollo multilateral y donantes que buscan apoyar a Colombia. Para alcanzar estas metas, este estudio aborda varias preguntas clave: ¿Qué podemos aprender de la vulnerabilidad a partir de la crisis reciente?, ¿Cuál fue la respuesta del gobierno de Colombia ante la crisis?, ¿Cuáles son las principales características de los programas de asistencia social existentes en Colombia?, ¿Qué se debe hacer para desarrollar una red de protección social coherente capaz de proporcionar al gobierno de Colombia los instrumentos adecuados para enfrentar las vulnerabilidades clave durante tiempos normales y de crisis?.

### **A. Análisis de los programas de asistencia social en Colombia**

La situación actual en Colombia es única, en comparación con otros períodos de la historia del país. En primer lugar, Colombia padece una contracción económica sin precedentes que ha sido seguida de un deterioro agudo y continuo de los indicadores sociales.

En segundo lugar, Colombia está tratando de resolver un severo desequilibrio fiscal que requerirá importantes reformas, especialmente en el campo de pensiones, antes de poder alcanzar la estabilidad macroeconómica. También es claro que las ambiciosas reformas del gobierno colombiano para promover la descentralización y mejorar los indicadores sociales, introducidas durante la década de 1990, son actualmente insostenibles. Aunque Colombia ha logrado los objetivos del FMI y ha hecho recientemente avances importantes en el sistema de transferencias a los gobiernos locales a mediano plazo la solvencia fiscal depende de la reforma del sistema de pensiones estatales. El abordar estos dos aspectos es un prerrequisito crítico para enfrentar los temas de la reforma del sector social, incluido el desarrollo de una red de protección social coherente. Sin embargo, Colombia debería aprovechar las discusiones en marcha sobre la reforma del sector social, con el fin de introducir dentro de las negociaciones la creación de una red de protección social viable y efectiva.

Finalmente, un análisis de la vulnerabilidad y de las redes de protección social debe tener en cuenta la compleja y cambiante situación socioeconómica, exacerbada por el dilatado conflicto interno. Aunque las redes de protección social necesitan ser diseñadas de acuerdo con las necesidades particulares del país en cuestión, esto es especialmente cierto para Colombia, dada la existencia de un conflicto interno que está deshilando su tejido social. El conflicto interno y su fuerte vínculo con el cultivo y tráfico de drogas, la ausencia histórica del Estado en muchas partes del país y la atmósfera general de violencia y de impunidad han sido instrumentales para atizar las dramáticas perturbaciones socioeco-

nómicas del país, y son factores clave en la explicación del deterioro continuo de los indicadores sociales. En realidad, aunque puede transcurrir cierto tiempo antes de que Colombia experimente una contracción comparable a la padecida durante 1998-1999, es probable que Colombia siga enfrentando perturbaciones económicas, debido al conflicto interno. En la modelación de una red de protección social, esta situación exige estar preparados en dos frentes principales: i) poder enfrentar no sólo los efectos de los choques macroeconómicos futuros, sino también los efectos del conflicto interno, y ii) diseñar estrategias que aseguren la prestación de los servicios sociales a las poblaciones afectadas por dicho conflicto.

En resumen, la continuación del conflicto interno, en combinación con las reformas fiscales necesarias, implica que las perturbaciones futuras son probables en el futuro cercano, lo cual subraya, a su vez, la necesidad de prestar atención a la reforma de la red de protección social.

La situación actual necesita no solamente de la estabilidad macroeconómica, sino también de la viabilidad institucional, la cual depende, en parte, de un adecuado desarrollo de los sectores sociales. Una reforma sólida de la red de protección social podría contribuir a restaurar la fe en el Estado y su aparato institucional, en particular si ésta es llevada a cabo mediante el desarrollo de las fortalezas de Colombia en los sectores sociales: notables ganancias en salud y educación y la disponibilidad de los centros de guarderías en los barrios de bajos ingresos.

Este reporte utiliza la estructura de manejo del riesgo social (Banco Mundial 2001) para los términos y conceptos clave. La estructura del

manejo del riesgo social se basa en la idea de que los individuos, los jefes de hogar y las comunidades están expuestas a múltiples riesgos de diverso origen, y que los riesgos pueden ser idiosincráticos o correlacionados. Las personas pobres están más expuestas al riesgo y tienen menos acceso a arreglos efectivos de manejo del riesgo. Esta vulnerabilidad hace que los individuos sientan aversión por el riesgo y sean menos capaces de llevar a cabo actividades más arriesgadas y con mayores retribuciones. Como resultado, los pobres han desarrollado mecanismos que se basan en la autoprotección (construyendo gradualmente activos durante los buenos tiempos, diversificando las fuentes de ingresos) y en la creación de estrategias para aunar los riesgos de la familia o de la comunidad. Infortunadamente, estas estrategias pueden ser ineficientes, lo cual conduce a la reducción permanente del capital humano de los pobres (por ejemplo, sacar a sus hijos de la escuela para que trabajen en respuesta a una caída de los ingresos).

## **B. La crisis reciente y los grupos vulnerables**

En la actualidad, Colombia se está recuperando de los efectos de su período económico más difícil en más de 70 años. El crecimiento del PIB decreció desde un promedio de 3 a 4% durante la primera mitad de la década de 1990 hasta 0,6% en 1998 y -4,3% en 1999. Aunque los dos años de recesión no fueron tan severos como las crisis económicas que devastaron al continente asiático, constituyeron, sin embargo, un poderoso revés para un país que pensaba que era inmune a tal tipo de agitación económica. Una década de reducción de la pobreza retrocedió de manera inesperada debido a la crisis.

Aunque el crecimiento económico se recuperó en el año 2000, los indicadores sociales no se han recuperado, lo cual sugiere la presencia de efectos de largo plazo que van más allá de los efectos económicos de la recesión. La crisis trajo consigo nuevos problemas y exacerbó algunos problemas estructurales, como resultado del impacto combinado del aumento del desempleo, el incremento de la pobreza, la erosión del tejido social y al aumento de la vulnerabilidad.

Aquellos golpeados por la crisis -tanto los pobres como la clase media- han empleado varias estrategias de manejo del riesgo social para enfrentar las nuevas circunstancias. La principal respuesta de los pobres a la crisis ha sido reducir el consumo y movilizar la fuerza laboral, incluido el trabajo infantil. Los resultados de la Encuesta Social revelan que es más probable que los jefes de hogar golpeados por una disminución en sus ingresos saquen a sus hijos de la escuela, reduciendo así la acumulación de capital humano. Los grupos de ingreso medio han respondido a la crisis vendiendo activos y reduciendo el consumo, y de manera notable sacando a sus hijos de las escuelas privadas y matriculándolos en escuelas públicas.

Los niños y los adolescentes son los principales grupos vulnerables de edad específica en Colombia actualmente. El Cuadro 1 presenta un panorama general de los riesgos y de los programas de protección social diseñados para enfrentar estos riesgos. Los niños en edad preescolar y de primaria están enfrentando importantes riesgos de salud y de nutrición, incluidos una aguda disminución de las tasas de vacunación y un incremento en el porcentaje de algunas enfermedades (como la diarrea), mientras que los jóvenes entre los 12 y 17 años han sido identificados

como excepcionalmente vulnerables, debido a su exposición a múltiples aspectos de violencia y criminalidad, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Las personas desplazadas por la violencia constituyen otro grupo significativamente vulnerable. La economía de la droga y la fortaleza militar de las guerrillas y de los paramilitares ha conducido a un dramático incremento de violencia, muerte y desplazamiento, especialmente entre la población civil rural. Hay actualmente un gran debate respecto al tamaño y las características de la población desplazada. El gobierno de Colombia estima que hay 400.000 personas desplazadas mientras que otras fuentes estiman este número en 2.000.000 aproximadamente. Esta población ha sido expulsada de las zonas donde estaban ocupadas en actividades económicas productivas y se ha reubicado en barriadas pobres urbanas donde las perspectivas de empleo son limitadas, el acceso a los servicios sociales es restringido y la violencia y el delito son rampantes. Los datos disponibles sugieren que la mayoría de los desplazados son mujeres (56%) y niños (55% son menores de 18 años), con habilidades y educación limitadas. En su migración de las áreas rurales a las áreas urbanas han abandonado su principal activo -su tierra- y enfrentan barreras para acceder al trabajo y a los servicios sociales. Su concentración en pocas ciudades ha puesto gran presión sobre los limitados presupuestos municipales, una situación que agrava la actual carencia de financiación de la principal estrategia nacional en relación con los desplazados. El conflicto interno también exige creatividad para enfrentar las necesidades de la población en áreas de conflicto. Como el gobierno de Colombia tiene una presencia muy limitada en las áreas donde las



guerrillas y los paramilitares son más fuertes, la población civil residente está básicamente aislada de cualquier ayuda social por parte del gobierno. Para enfrentar las necesidades de los habitantes de estas áreas se requieren acciones creativas, quizás a través de sociedades con organizaciones no gubernamentales.

### **C. La respuesta del gobierno a la crisis: la Red de Apoyo Social**

Los principales programas de asistencia social de Colombia estaban mal equipados para ofrecer protección adecuada a aquellos más afectados por la reciente crisis. Estas deficiencias condujeron a la introducción de un nuevo programa de corto plazo, la Red de Apoyo Social (RAS), con el fin de mitigar los peores efectos de la crisis. La implementación de la RAS comenzó en 2001 y se espera que los programas alcancen su plena capacidad para mediados de 2003. Los programas se han enfocado en algunos grupos vulnerables clave afectados por la crisis, principalmente los desempleados y los jóvenes, con apoyos al ingreso y transferencias de efectivo de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, la implementación del programa tomó casi dos años, lo cual subraya la necesidad de una red de seguridad social que pueda responder de manera más rápida a las crisis futuras.

La Red de Apoyo Social (RAS) está conformada por tres programas principales que promueven el desarrollo humano, el empleo y la capacitación para el trabajo. El programa de obras públicas comunitarias, Empleo en Acción, está dirigido a suministrar empleo temporal a los pobres, a los desempleados, a los trabajadores con menores niveles de capacitación, empleándolos en proyectos de inversión intensivos en trabajo,

como la ampliación de las escuelas y la reparación de caminos. El programa de subsidios en efectivo para las familias pobres, Familias en Acción, va dirigido a proteger las inversiones en salud, educación y nutrición para los niños, suministrando dinero condicionado a que las familias mantengan a sus hijos en la escuela, proveyéndoles los servicios básicos de cuidado preventivo de la salud. El programa de capacitación y aprendizaje, Jóvenes en Acción, está dirigido a brindar entrenamiento para el empleo a jóvenes desempleados. Colombia se ha comprometido a administrar estos programas durante tres años (2001-2004) y a revisar los resultados de las evaluaciones de impacto al concluir los proyectos, con el fin de valorar la conveniencia de su continuación como parte de una estrategia más amplia de seguridad social.

A pesar de la idoneidad de la RAS como un programa de corto plazo, se requiere una revisión estratégica de cómo se ajusta a una estrategia amplia de protección social. La efectividad de los programas de la RAS se evaluará a través de una evaluación exhaustiva de cada uno de los componentes. Dependiendo de los resultados de las evaluaciones de impacto, se podrán estudiar las fortalezas y debilidades y se podrá, también, ajustar el diseño de cada programa, teniendo en cuenta la idoneidad del mismo como parte de la red de protección a largo plazo.

- El programa Empleo en Acción parece estar bien diseñado para entregar a las áreas pobres y a los usuarios las inversiones suministradas, pero es incapaz de autofocalizarse de manera efectiva, debido a la obligación legal de pagar salarios mínimos. Una consideración clave para evaluar la posible continuación de este programa sería encontrar una

forma de eliminar la exigencia de que el programa pague el salario mínimo, puesto que las regulaciones actuales impiden que el programa se autofocalice de manera adecuada.

- El programa Familias en Acción tiene la gran ventaja de enfrentar una variedad de riesgos -nutricionales, de salud y educativos- con un instrumento flexible. Su enfoque del lado de la demanda deja en manos de los jefes de hogar afectados directamente por la crisis las soluciones de dichos riesgos. Sin embargo, el programa deberá ser monitoreado de manera cercana, para asegurarse de que su administración es eficiente y de que los sistemas de salud y educativos puedan suministrar los servicios requeridos para que el programa sea efectivo. Además, el requerimiento actual que obliga a los jefes de hogar a elegir entre recibir el subsidio de nutrición y enviar a sus hijos a los centros de guarderías infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe reexaminarse, puesto que ambos programas no son sustitutos directos.
- El programa Jóvenes en Acción presenta una alternativa a los programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual no tiene un mandato de asistencia social, o podría ser una estrategia acompañante que llegue a las poblaciones vulnerables. El hecho de que este nuevo programa opere de manera paralela al SENA debería ser abordado, si se decide continuar con el programa. Una posibilidad sería introducir Jóvenes en Acción como sustituto de los cursos cortos que ofrece actualmente el SENA, ya que es probable que la orientación del nuevo programa hacia los pobres y el fomento de la competencia para el suministro de capacita-

ción sean mecanismos más apropiados que los prevalecientes en los actuales cursos cortos del SENA.

Para desarrollar una estrategia y un sistema amplio de protección social, la revisión de los programas de la RAS debe abarcar los programas de asistencia social existentes. Al considerar la viabilidad de los programas de la RAS como parte de una red de protección integrada, se deben considerar los siguientes temas:

- El desempeño de los programas de la RAS debe juzgarse frente al desempeño de otros programas de la red de protección social, con base en las evaluaciones del impacto. Las evaluaciones del impacto sobre la eficiencia de los principales programas de asistencia social se debe llevar a cabo de manera inmediata, de modo que los resultados estén disponibles al mismo tiempo que los resultados de la evaluación de los programas de la RAS.
- El apoyo financiero debe asegurarse para satisfacer la demanda y asegurar la sostenibilidad de un sistema amplio de protección social. La financiación de los programas de la RAS sigue siendo inadecuada para satisfacer las demandas actuales y es insostenible con el paso del tiempo, puesto que su financiación se basa principalmente en préstamos internacionales. Para satisfacer estas necesidades, se debe implementar una estrategia basada en la reasignación del gasto, el mejoramiento de la focalización y la recuperación de costos.
- Los programas de la RAS deben ser suficientemente flexibles para explotar las complementariedades, tanto a través de los tres pro-

gramas de la RAS como de las iniciativas de los gobiernos locales. En la actualidad, los programas de la RAS están enfocados en áreas geográficas específicas; Familias en acción opera en áreas geográficas diferentes a empleo en acción y jóvenes en acción. Sin embargo, estos programas enfrentan las vulnerabilidades de grupos que viven en las mismas áreas geográficas. Además, probablemente existen sinergias entre los programas que aún no han sido exploradas. También, la tecnología y el *know-how* de la RAS deben estar disponibles para los municipios interesados en lanzar sus propios programas, y se deben explorar oportunidades que permitan una mayor participación local que contribuya a la dirección estratégica, la adaptación y cofinanciación de los programas.

- Las ventajas comparativas de los tres programas de la RAS se deben considerar de manera explícita respecto a su capacidad de enfrentar la vulnerabilidad crónica versus la vulnerabilidad transitoria. De los tres programas de la RAS, el programa de transferencia de dinero parece ser el más apropiado para enfrentar las vulnerabilidades estructurales, dados los niveles estructurales de indigencia, las barreras del lado de la demanda para asegurar el acceso a la educación de los niños pobres y el papel clave que desempeña la educación para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los programas de empleo y capacitación de jóvenes parecen más apropiados para cumplir la función de "trampolín" que se implementa de manera anticíclica y que permite a las personas reaccionar durante las épocas de crisis. Estos programas deben ser activados a partir de un estado de "cocción a fuego lento" durante perío-

dos de crisis, utilizando financiación extraordinaria.

- Se deben eliminar las barreras de acceso para así poder llegar a los grupos vulnerables clave. Las poblaciones en las áreas rurales más remotas, así como ciertos grupos vulnerables, como los desplazados y los indígenas que viven en resguardos, enfrentan barreras para acceder a los programas de la RAS. Si los programas fueran adoptados de manera general como parte de una red de protección, se deben eliminar (o, al menos, reducir) estas barreras.

#### **D. Principales programas de asistencia social en Colombia**

La asistencia social no fue incluida en las reformas del sector social de la década de 1990. Como consecuencia, los programas de asistencia social no solamente son inapropiados para responder a los grandes choques generales, sino que presentan problemas de falta de financiación y excesiva centralización. Las reformas políticas del sector social impulsadas por la Constitución de 1991, la ley 60 (hoy reformada por la ley 715 de 2001) y la ley 100, no incluyeron la asistencia social. La exclusión de la asistencia social de estas reformas ha tenido dos consecuencias. En primer lugar, mientras la financiación de la salud y la educación aumentó aproximadamente desde 4% del PIB a comienzos de la década de 1990 a más de 8% del PIB en 1996, los gastos presupuestados del gobierno central en asistencia social fluctuaron alrededor de 1% del PIB durante la primera parte de la década de 1990 y cayeron a menos de 0,7% en el año 2000<sup>2</sup>. Estos niveles son muy bajos, comparado con países de similar nivel de desarrollo y con las necesidades

de grupos vulnerables. En segundo lugar, como las reformas de descentralización que guiaron la política del sector social no incluían la asistencia social, los principales programas de asistencia social siguen siendo muy centralizados. Las transferencias fiscales a los gobiernos locales, que absorben 14% del PIB, no incluyen la financiación de la asistencia social. Los gobiernos locales casi no tienen discrecionalidad sobre la asignación de los fondos de la asistencia social y del SENA. Sin embargo, existe desconcentración de la autoridad central a través de la presencia de una red nacional de oficinas regionales de muchos programas, incluidos el ICBF y el SENA.

La crisis económica generó la reducción (o el estancamiento) del gasto en los programas de asistencia social, con programas financiados con fondos de destinación específica que sufrieron cortes menos dramáticos que aquellos financiados a partir de los ingresos generales. Los programas del ICBF y el SENA financiados a través de impuestos sobre la nómina fueron recortados de manera mucho menor que los programas financiados a través de ingresos generales. El presupuesto para el programa de vivienda del Inurbe se redujo a la mitad y los presupuestos para los ancianos indigentes y las personas desplazadas fueron recortados de manera tan severa que hoy estos dos programas están prácticamente desmontados.

En la actualidad, existe la voluntad y la urgencia de implementar una reforma de la red de protección social. Además de la subfinanciación,

la centralización y los presupuestos procíclicos o neutrales caracterizados anteriormente, la reforma debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

- ❑ Los faltantes de cobertura de los grupos vulnerables clave de edad específica, en especial de los niños en preescolar. El ICBF estima que sólo 13% de los niños en los dos deciles más pobres son cubiertos por los dos programas principales de desarrollo de la niñez temprana del ICBF, y los estimativos de cubrimiento obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares y de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 son incluso menores.
- ❑ La carencia de un enfoque estratégico de protección social es subrayada por la fragmentación de los programas dentro de las instituciones y la superposición de los objetivos de los programas a través de las instituciones. Aunque Colombia cuenta con programas para enfrentar algunas vulnerabilidades clave, éstos no están funcionando de manera efectiva. Ello es un legado del uso sucesivo de los gobiernos de estas instituciones para alcanzar una amplia variedad de metas de política, muchas de las cuales no tienen ninguna relación con los objetivos de la red de protección. Dos agencias en particular, el ICBF y la Red de Solidaridad Social (RSS), parecen sufrir de fragmentación de los programas. En especial, la RSS tiene demasiados programas, muchos de los cuales se superponen con aquellos implementados por

<sup>2</sup> La asistencia social se define como el gasto en los cuatro principales programas de asistencia social reportados en los datos presupuestarios agregados: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Red de Solidaridad Social, el Inurbe y el subsidio de servicios públicos.

otras agencias, en combinación con muy pocos recursos capaces de llenar las brechas en protección de los ancianos y los desplazados.

- Falta de flexibilidad para responder de manera rápida durante una crisis. Como se señaló anteriormente, la puesta en marcha de los programas de la RAS llevó casi dos años, y el gasto en asistencia social ha tenido, en general, un comportamiento procíclico.
- La deficiente focalización condujo a una red de protección "para los pobres, pero no para los más pobres". Los programas sociales existentes son diseñados principalmente para trabajadores del sector formal (SENA y cajas de compensación familiar) y no para los grupos más pobres que carecen de afiliación formal en el mercado de trabajo. Los programas redistributivos de asistencia social son limitados frente a un amplio rango de programas sociales, muchos de los cuales son financiados por y para el sector formal a través de impuestos sobre la nómina. Los programas que requieren la afiliación al sector formal están absorbiendo algunos de los recursos que podrían estar destinados a los pobres. Además, el Sisben (sistema de selección de beneficiarios) no ha sido adoptado por los principales programas de asistencia social como una forma de llegar con los recursos a los grupos más vulnerables.
- Muy poca información general sobre cubrimiento, eficiencia y efectividad de los programas de asistencia social de Colombia. A menudo se carece de los datos básicos sobre las cifras de los beneficiarios y presupuestos de los programas, lo cual complica los esti-

mados de costos unitarios y los análisis de la eficiencia de los programas. Los resultados de evaluación de impacto prácticamente no existen.

- Datos presupuestarios del sector social complicados, parciales e incoherentes. No existe una definición aceptada del gasto social o de la asistencia social en las cuentas de ingresos nacionales o en el presupuesto. Los datos presupuestarios son parciales, y diferentes fuentes de datos muestran diferentes niveles de gasto en programas específicos de asistencia social. Finalmente, la mayoría de los datos agregados están disponibles sólo a partir de una base institucional sin ninguna desagregación. Esta falta de transparencia ha complicado el manejo efectivo del gasto del sector social, en particular de los programas de asistencia social.

## **E. Opciones y recomendaciones para la reforma de la asistencia social en Colombia**

Se han desarrollado tres tipos de recomendaciones para la reforma de la red de protección social: i) reformas técnicas en relación con la focalización, el presupuesto, el monitoreo y la evaluación que se deben llevar a cabo de manera inmediata con el fin de mejorar las herramientas utilizadas para orientar los programas de asistencia social; la necesidad de mejorar estas herramientas es evidente, los pasos para la reforma se exponen de manera clara y la implementación de los cambios no requeriría financiación o apoyo político amplios; ii) reformas a los programas existentes para mejorar su cubrimiento y calidad, y iii) reformas estratégicas de largo plazo dirigidas a mejorar la composición y ope-



ración de la red de protección social, cuya implementación requerirá un debate amplio, un consenso mayor y voluntad política.

### 1. Reformas técnicas

Los programas de asistencia social de Colombia se ven entorpecidos por la carencia de una información precisa sobre cubrimiento, costos y efectividad. Además, el Sisben debería mejorarse y su uso debería expandirse cuando se considere apropiado, con el fin de suministrar una guía más clara de la focalización de la asistencia social a los pobres. La información es un aspecto crítico para manejar de manera efectiva cualquier red de protección social. Es necesario guiar las decisiones de los diseñadores de políticas, en relación con la administración de la red de protección, informar al público acerca de los programas disponibles y fomentar el debate, la innovación y la responsabilidad. La falta de información precisa en Colombia ha minado el manejo efectivo de la red de protección social. Enfrentar estos problemas tiene una prioridad máxima.

El gobierno de Colombia debería introducir de manera inmediata tres reformas críticas al manejo de la información:

- Llevar a cabo una revisión del gasto del sector social, dirigida a reestructurar las cuentas nacionales y otros datos presupuestarios sobre el gasto del sector social. La falta de una definición estándar de los gastos del sector social, la ausencia de información presupuestaria sobre programas específicos y las definiciones de variables de los gastos administrativos han contribuido al mal manejo de las cuentas fiscales de Colombia, lo cual ha

complicado el análisis de las tendencias básicas y minado la responsabilidad.

- Monitoreo y evaluación de los principales programas públicos nacionales de asistencia social. Las reformas se deben considerar en tres niveles: i) asegurar un monitoreo confiable y oportuno sobre los programas de asistencia social, en particular respecto a costos y cubrimiento; ii) introducir un monitoreo participativo, con el fin de fomentar la responsabilidad pública, y iii) aplicar evaluaciones estructuradas de impacto con grupos de tratamiento y control que permitan la evaluación de causalidad de los programas más grandes e importantes.
- Actualización del Sisben para enfrentar sus problemas actuales de diseño e implementación. El Sisben tiene el potencial de servir como mecanismo principal de focalización para canalizar los recursos hacia los pobres estructurales. Sin embargo, primero se necesita que el Sisben sea actualizado. Ciertos programas anticíclicos y aquellos dirigidos a grupos con vulnerabilidades específicas que no son fácilmente identificables utilizando el Sisben deberían utilizar mecanismos alternativos de focalización.

### 2. Reformas de los programas existentes

La eficiencia de los programas de asistencia social establecidos se podría aumentar a través de una mejor focalización, de la eliminación de la superposición y la fragmentación excesivas de programas, y la reestructuración de los programas existentes, con el fin de mejorar el cubrimiento y la calidad. La red de protección de Colombia carece de enfoque estratégico y está con-

formada por demasiados programas con muy pocos recursos. Se podrían introducir las siguientes medidas para mejorar su eficiencia y permitir que la actual red de protección se enfoque de manera más directa en los problemas de los jóvenes, los adolescentes y las personas desplazadas -los grupos más vulnerables de la población-.

- Eliminación de la superposición y fragmentación de programas. La financiación social de la RSS tiene demasiados programas pequeños con poca financiación lo que le impide enfocarse en sus objetivos medulares de reducción de la pobreza de los ancianos y de asistencia a la población desplazada. Una solución obvia sería eliminar o transferir otros programas. El ICBF también debería evaluar la multiplicidad de programas bajo su jurisdicción, con el fin de mejorar la calidad y la eficiencia.
- Mejoramiento de la calidad de los programas de guardería y nutrición infantil para los pobres. Una primera prioridad consistiría en evaluar los CAIP (centros de guardería formales) y los HCB (centros de guarderías comunitarios) del ICBF, con el fin de confirmar la evidencia anecdótica en el sentido de que la calidad de los CAIP es "enormemente mayor" que la calidad suministrada por los HCB. No debe olvidarse, sin embargo, que el costo unitario de los CAIP es en promedio superior al doble de los HCB. Es posible que -incluso con una calidad menor que la de los CAIP- los HCB suministren un nivel adecuado de servicios. También puede ser factible mejorar el nivel de cuidado suministrado en los HCB mediante alternativas de bajo costo, como la actualización de las habilidades de

las madres comunitarias de los HCB. El sistema de producción, compra y distribución de alimentos del ICBF también debería revisarse con un ojo puesto en el incremento en la eficiencia.

- Atención de las necesidades de las personas desplazadas. Los desplazados, la mitad de los cuales se estima que son niños, deberían recibir atención prioritaria de una red de protección social. Esta política está justificada por el tamaño de este grupo vulnerable, la concentración de riesgos dentro de su población, la probable carencia de acceso a los programas dirigidos a enfrentar sus necesidades y la posibilidad de un aumento del desplazamiento, dado el estado de conflicto en Colombia. La comunidad internacional debería movilizarse más allá de la asistencia humanitaria, con el fin de enfrentar las necesidades en educación, salud y capacitación de los desplazados. Estas acciones podrían concentrarse en las regiones que reciben el mayor número de desplazados, bajo planes de acción conjunta desarrollados con aquellos departamentos y municipios. Aunque puede no haber necesidad de crear programas separados, se debe asegurar que no habrá barreras de acceso que impidan que los desplazados se beneficien de los programas de asistencia social, salud y educación.
- Reducción de la brecha en asistencia a los ancianos. Aunque la situación de los ancianos no es quizás tan crítica como la que enfrentan los dos grupos anteriores, la asistencia social a los ancianos indigentes se ha recortado de manera aguda. El programa Revivir dirigido por la Red de Solidaridad Social cubrió menos de 1 / 4 de los ancianos indigentes

en 1998 y el programa ha sido recortado y reestructurado a partir de la crisis. Para cerrar esta brecha, se podría realizar la reasignación de los fondos de los programas que no están dirigidos hacia los pobres. Otro problema es que Revivir está asignado a los municipios que ya tienen un programa propio para los ancianos indigentes. Finalmente, se requiere la evaluación sólida del programa existente, incluida una comparación con la efectividad del anterior modelo de transferencias de efectivo.

### 3. Reformas estratégicas

La red de protección social de Colombia necesita reformas fundamentales que requerirán voluntad política, consenso para la reforma y nuevas políticas. Una oportunidad para implantar estas reformas se presentará en el 2004 cuando expiren las actuales fuentes de financiación para los programas de emergencia de la red de seguridad RAS. Al contar con las evaluaciones de los principales programas de asistencia social, el gobierno de Colombia aprovecharía esta oportunidad para dedicarse a una reforma estratégica en gran escala del sector de la protección social. La siguiente sección establece una agenda para la reforma que pueda servir como base para un debate que conduzca a un plan estratégico de la reforma. El debate sobre estas reformas estratégicas debería comenzar de inmediato, con el fin de definir los niveles de financiación apropiados, la estructura administrativa y la composición de una red de protección social reformada.

Tres principios guían las recomendaciones propuestas en esta sección. El primero es que las actuales restricciones fiscales hacen que sea irreal pensar en fuentes frescas y sostenibles de finan-

ciación para la asistencia social. Por lo tanto, las reformas propuestas se enfocan en la reasignación y en la recuperación del costo. En segundo lugar, con la inclusión de los nuevos programas de la RAS, Colombia cuenta con programas para abordar los principales riesgos que enfrentan cada uno de los principales grupos de edades, así como con programas para grupos clave en circunstancias especiales (véase el Cuadro 1 al final del resumen ejecutivo). Por lo tanto, no se propone la creación de nuevos programas de asistencia social, sino que se presentan opciones sobre cómo mejorar los programas existentes, incluida la RAS. En tercer lugar, se argumenta que la red de protección social tiene un papel que desempeñar tanto en tiempos de crisis como en tiempos más benignos, con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables crónicos, vulnerables transitorios y en circunstancias especiales.

A continuación, se presentan dos recomendaciones importantes que servirían como punto de partida para el debate sobre la reestructuración de la red de protección social de Colombia: i) ampliación del presupuesto para la asistencia social y ii) reforma de la estructura y administración de la red de protección social.

#### a. Ampliación del presupuesto de la asistencia social

El presupuesto de asistencia social en Colombia es inadecuado para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables, incluso durante épocas normales. Se recomiendan dos estrategias para incrementar el presupuesto de la asistencia social bajo las actuales restricciones fiscales: redirección de los fondos para una mejor focalización de los programas de asistencia so-

cial y combinación de esta focalización con la recuperación de costos de los grupos menos pobres.

En primer lugar, Colombia debería considerar una redirección de la financiación de los programas de asistencia social. Por ejemplo, una completa redirección de los fondos del SENA a la asistencia social aumentaría de 0,7% del PIB a 1% los recursos destinados a la asistencia: un mínimo para un país del estado de desarrollo de Colombia, en particular, dadas las vulnerabilidades actuales y los sobresaltos que probablemente se presentarán en el futuro cercano. Esta decisión será particularmente crítica cuando la financiación de los nuevos programas de la RAS se termine en 2004.

En segundo lugar, la focalización se debería utilizar para alcanzar la recuperación de los costos de los grupos menos pobres atendidos por los programas de asistencia social. El gobierno de Colombia no se puede dar el lujo de subsidiar programas de bienestar social para quienes no son pobres. En el caso de los programas que atienden a los pobres crónicos y estructurales, se podrían obtener eficiencias sustanciales a través de la aplicación de una versión mejorada del Sisben. Por ejemplo, el ICBF podría explorar la utilización del Sisben para establecer los rangos de pobreza de los beneficiarios de sus programas de guardería infantil y aplicar una tarifa por escalas (*sliding-scale*), a los usuarios menos pobres, en particular a quienes utilizan los CAIP, los cuales no tienen una focalización apropiada. Esto permitiría que los servicios permanezcan viables dentro de las comunidades de menores ingresos, donde parece existir una alta demanda por guarderías infantiles. Los ahorros se podrían utilizar para incrementar la calidad de los

servicios y ampliar el cubrimiento. Sin embargo, esto se podría introducir a partir de una prueba piloto, con el fin de asegurar que su administración no es demasiado compleja y que no existen repercusiones sociales negativas. Además, la recuperación de costos y los subsidios variables se podrían introducir en otros programas.

## **b. Reformas estructurales y administrativas**

El gobierno de Colombia debería comprometer a los grupos de interés clave en un ejercicio de planeación para definir la composición, manejo y estructura administrativa apropiados de la red de protección social. La atención a la arquitectura, al rol y a la función de la red de seguridad social tradicionalmente ha sido pasada por alto en Colombia.

Respecto a la administración de la red de protección, se podría considerar el siguiente escenario:

- La responsabilidad general para la planeación y presupuesto de la red de protección descansaría de manera natural en el Conpes, que trabajaría bajo un conjunto establecido de normas y regulaciones que determinarían la red de protección. No parece haber razones que exijan el establecimiento de una nueva institución que administre la red de protección social.
- Un secretariado técnico sería responsable de aconsejar al Conpes. Este secretariado tendría la responsabilidad de supervisar la red de protección y el manejo de la información. Muchas de estas responsabilidades las tiene actualmente el Departamento Nacional de Planeación, que podría continuar ejerciendo

este rol bajo términos específicos de referencia y quizás con un rol del Ministerio de Hacienda o del banco central (Banco de la República). Las responsabilidades incluirían:

- Uso de los datos existentes para monitorear las tendencias macroeconómicas. Los indicadores clave del desempeño macroeconómico y los datos sobre los mecanismos de transmisión se deberían monitorear de manera regular, con el fin de evaluar los ajustes necesarios de la red de protección y establecer detonantes para la contracción y expansión de los programas de la red de protección.
- Movilización de los datos microeconómicos sobre la evolución de la pobreza y la vulnerabilidad. Las encuestas de hogares deben mejorarse, con el fin de permitir una mejor evaluación del efecto de la crisis en el capital humano, suministrar mejores mediciones de la vulnerabilidad y monitorear cómo les va a los pobres bajo los distintos tipos de reformas. Se podrían explorar datos de panel y otros enfoques para medir la vulnerabilidad.
- Comprometerse a realizar campañas de información pública. Las campañas de información pública son fundamentales al menos para realizar tres funciones: guiar a los beneficiarios potenciales de los programas de la red de seguridad en cuanto al acceso a estos programas, aclarando su disponibilidad y requerimientos de participación; mejorar la transparencia y responsabilidad del sector público y construir grupos de interés para la reforma.

- Podría haber un rol para el aumento de la descentralización. El manejo de los principales programas de asistencia social -incluidos el ICBF y el SENA- se encuentra muy centralizado y con destinación específica. Se deben considerar con cuidado las reformas que promuevan la descentralización y permitan una mayor autonomía y flexibilidad para ajustar los programas y las respuestas generales de la red de protección a las necesidades particulares de las áreas locales. Se deben explorar y evaluar las opciones que involucran al sector privado y a las ONG como formas de mejorar la eficiencia, la efectividad y el cubrimiento.

Respecto a la estructura de la red de protección reformada, se deben considerar los siguientes temas:

- Determinar la composición programática de la red de protección, incluidos qué programas deben ser permanentes, el enfrentamiento de las vulnerabilidades crónicas, y qué debe ser activado como mecanismo anticíclico durante los períodos de crisis.
- Considerar de manera explícita el rol a largo plazo de los nuevos programas de la RAS. Con el fin de determinar la composición programática de una red de protección reformada, se debe considerar de manera explícita el rol a largo plazo de los programas de la RAS. Varias de las principales brechas de las intervenciones públicas en el manejo del riesgo en Colombia han sido llenadas mediante tres nuevos programas de la RAS. Sin el respaldo del ingreso y de programas de transferencia de efectivo, como los establecidos por la



RAS, la red de seguridad de Colombia estaría en desequilibrio (véase más abajo el cuadro 1). Por lo tanto, existe la necesidad de evaluar cuáles programas de la RAS deben subsistir como parte de una red de protección permanente, ya sea como programas para enfrentar las vulnerabilidades estructurales y/o los programas cíclicos implementados durante épocas de crisis. Las evaluaciones del impacto de los programas de la RAS y otros programas sociales con similares objetivos (incluidos los cursos cortos del SENA y otros programas de nutrición del ICBF) deberían guiar la composición de la red de protección social, para que la RAS no cree otra capa institucional que se superponga a la red de los programas existentes.

- Establecimiento de un elemento anticíclico de la red de protección. Existe la necesidad de establecer una estrategia anticíclica de la red de protección que permita al gobierno de Colombia responder de manera rápida a la siguiente crisis económica. Un área prioritaria para la acción consiste en determinar las normas y procedimientos específicos bajo los cuales la red de protección anticíclica operaría para satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables afectados durante las épocas de crisis. Esto incluiría el establecimiento de detonantes para la ampliación inmediata de programas seleccionados e identificados previamente, cuando el país sea golpeado por una crisis. Otro paso clave en el establecimiento de una estrategia anticíclica consiste en determinar la estructura administrativa e institucional de la estrategia. La tentación de establecer un instituto separado para manejar el elemento anticíclico se debe-

ría probablemente evitar, dada la gran variedad de programas existentes y de organizaciones responsables del diseño y análisis de políticas en Colombia. En cambio, la estructura administrativa propuesta anteriormente debería adaptarse para enfrentar los aspectos anticíclicos. Un tercer elemento es la determinación de cuáles programas compondrían la "canasta" de la cual el elemento anticíclico se aprovecharía para la ampliación durante las épocas de crisis. Finalmente, se necesita abordar la financiación de las respuestas anticíclicas.

En resumen, el diagnóstico y las recomendaciones deberían servir como punto de partida para un debate concienzudo sobre cómo establecer una red de protección social sólida en Colombia. Este debate conduciría a una reforma amplia de la red de protección en 2004, cuando expire la financiación de los programas de emergencia de la RAS. El gobierno de Colombia tendrá que estar bien preparado para reformar el sistema de protección social, en particular si han sido implementadas las reformas técnicas -en particular las evaluaciones de los principales programas de asistencia social- propuestas anteriormente. El diálogo ha comenzado, pero necesita ser ampliado y profundizado. Ya se han introducido varias reformas. Sin embargo, los cambios clave aún necesitan ser implementados, con el fin de asegurar el establecimiento de una red de protección social efectiva en Colombia. Ciertas reformas pueden ser instituidas en el corto plazo, mientras que otras se beneficiarían de una evaluación exhaustiva de los programas clave, de un debate nacional amplio y de la planeación anticipada de la reforma de 2004.

**Cuadro 1**  
**RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>**

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social
0-6 años de edad						
(Población: 4.873.000 <sup>3</sup> Impedimento del desarrollo	Malnutrición severa crónica (0-5 años de edad) <sup>4</sup>	675.000, total 255.000 Q1 154.000 Q2	13,5% del total 19,7% Q1 12,5% Q2	Alimentación escolar del ICBF Guardería formal del CAIP del ICBF/ECD Guardería informal HCB del ICBF/ECD	<i>Familias en Acción de la RAS</i> Transferencia condicional de efectivo (subvención en salud y nutrición)	Seguro de la salud ISS (regímenes contributivos y subsidiados)
Desarrollo limitado de la niñez temprana	Asistencia al preescolar o a la guardería (0-7 años de edad) <sup>5</sup>	No asistencia: 3.562.000, total 1.124.000 Q1 978.000 Q2	No asistencia: 54% del total 62,9% Q1 58,7% Q2			
7-11 años de edad (población: 5.171.000 <sup>6</sup> )						
Bajo desarrollo del capital humano	Matriculas netas en la escuela primaria (7-11 años de edad)  Exceso de edad requerida (retardo en el promedio de años) (7-11 años de edad) <sup>8</sup>	No matriculado: <sup>7</sup> 707.000, total 194.000 Q1 184.000 Q2	Matriculado: 83,6% del total 84,3% Q1 83,2% Q2  0,20 total años 0,44 Q1 10,24 Q2	Ninguna	Transferencia condicional de efectivo de <i>Familias en Acción de la RAS</i> (subsidio educativo)	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)
12-18 años de edad (población: 6.059.000)						
Bajo desarrollo del capital humano	Matriculas en secundaria (12-17 años de edad) <sup>9</sup>	No matriculado: 1.901.000, total 608.000 Q1 468.000 Q2	Matriculado: 62,8% del total 47,7% Q1 58,3% Q2	Programa Bono PACES, pero se está descontinuo	Transferencia condicional de efectivo de <i>Familias en Acción de la RAS</i> (subsidio educativo)	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)

<sup>1</sup> Este cuadro cubre los principales programas nacionales de protección social. A menos que se diga otra cosa, los estimados fueron tomados de las divisiones DDS y SES del DNP, utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 2000. Más información acerca de los indicadores de riesgo se incluyó en el cuadro 7 al final del capítulo 2.

<sup>2</sup> Quintiles de ingreso per cápita, utilizando los estimados del DNP.

<sup>3</sup> Población de 0-5 años de edad. DANE.

<sup>4</sup> Datos de DHS del DANE y Profamilia.

<sup>5</sup> ECV 1997, estimados de Misión Social del DNP, en "Informe final: ICBF", Fedesarrollo. Los estimados incluyen HCB, CAIP y todas las demás instituciones de preescolar y de guarderías.

<sup>6</sup> Población de 6-11 años de edad.

<sup>7</sup> El exceso de edad se define como el número promedio de años que se encuentran atrasados los niños en este grupo de edad respecto a su correspondiente nivel de grado.

<sup>8</sup> Matriculados netos en la escuela secundaria se calcula como el número de niños de 12-17 años de edad que se encuentran en secundaria, dividido entre el número total de niños de 12-17 años de edad.

<sup>9</sup> El exceso de edad se define como el número promedio de años que se encuentran atrasados los niños en este grupo de edad respecto a su nivel de grado correspondiente.

Fuente: cálculos de los autores.

**Cuadro 1 (Continuación)**  
**RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>**

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social
Salud	Exceso de edad requerida (retardo en el promedio de años) (12-17 años) <sup>10</sup>		0,82 del total de años 1,37 Q1 1,02 Q2			
	Embarazo de mujeres jóvenes (15-19 años de edad) <sup>11</sup>	420.000, total	19% del total (26% rural)			
	Ingreso bajo					
19-64 años de edad (población: 22.261.000)	Inactividad <sup>12</sup> (12-17 años de edad)	680.000, total	13,3%, total			
		202.000 Q1	17,4% Q1			
	Desempleo como porcentaje de la población económicamente activa (12-18 años de edad) <sup>13</sup>	187.000 Q2	16,7% Q2			
		497.000, total	30,5%, total			
		119.000 Q1	28,1% Q1			
		129.000 Q2	34,3% Q2			
	Sector informal como porcentaje de todos los empleados (sólo las 7 ciudades principales, 15-19 años de edad)	244.000, total	79,0%, total			
		46.000 Q1	94,5% Q1			
		49.000 Q2	87,6% Q2			
	Ingreso bajo					
	Desempleo como porcentaje de la población económicamente activa <sup>14</sup>	2.705.000, total	15,8%, total		Capacitación de la juventud por parte de Jóvenes en Acción de la RAS	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)
		542.000 Q1	22,0% Q1			
		550.000 Q2	19,1% Q2			
	Sector informal como porcentaje de todos los empleados (las 7 ciudades principales, 20-59 años de edad) <sup>15</sup>	2.999.000 total	57,9%, total		Empleo de Empleo en Acción de la RAS	
		526.000 Q1	85,7% Q1			
		586.000 Q2	70,4% Q2			

<sup>10</sup> Representa a las mujeres en este grupo de edad que están embarazadas o tienen un hijo.

<sup>11</sup> Ni estudio ni trabajo.

<sup>12</sup> La población económicamente activa se define como habiendo trabajado un cierto número de horas recientemente, o estar sin trabajo pero haber buscado empleo de manera activa.

<sup>13</sup> Se incluyen en este cálculo solamente datos de siete ciudades (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga y Pasto); el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

<sup>14</sup> Se incluyen solamente datos de siete ciudades en este cálculo, y sólo se incluye el grupo de edad de 29-59 años, mientras que la definición de "fuerza laboral" incluye típicamente las personas más jóvenes y las más viejas. Por lo tanto, el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

<sup>15</sup> Datos solamente de siete ciudades; el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

Fuente: cálculos de los autores.

## Cuadro 1 (Continuación)

### RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social	
Más de 65 años de edad (población: 2.452,000)							
Ingreso bajo	Sin pensión	2.111.000, total 474.000 Q1 399.000 Q2	81,8%, total 98,0% Q1 97,5% Q2	Revivir de la RSS	Ninguna	Sistema de pensión para empleados del sector formal	
	Sector informal como porcentaje de todos los empleados (las 7 principales ciudades, mayores de 60 años de edad) <sup>16</sup>	234.000, total 38.000 Q1 39.000 Q2	82,7%, total 96,8% Q1 90,5% Q2				
Población general							
Salud de los pobres	Acceso a la seguridad de salud	19 millones no asegurados	47% no asegurado	Cajas de compensación Subsidios a los servicios públicos	Ninguna	Seguridad de salud del ISS (régimenes contributivo y subsidiado)	
Baja calidad de la vivienda	Sin acueducto	5.836.000, tot 2.637.000 Q1 1.486.000 Q2	14,3% total 32,3% Q1 18,2% Q2	Programas de vivienda rural del INURBE	Ninguna		
	Sin electricidad	1.975.000, tot 939.000 Q1 498.000 Q2	4,84% total 11,5% Q1 6,1% Q2				
	Violencia y desplazamiento	Desplazamiento	400.000-1.9 millones <sup>17</sup>	1% a 5% total			Programa de la RSS para los desplazados

<sup>16</sup> Memorando del Conpes sobre la población desplazada, 2000; CODEES-UNICEF, 1999.

Fuente: cálculos de los autores.



# Informes de Investigación



# ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?

---

Roberto Steiner S.<sup>1</sup>

Jairo Núñez M.<sup>1</sup>

Ximena Cadena O.<sup>1</sup>

Renata Pardo P.<sup>1</sup>

## Abstract

*This paper looks at the differences in academic achievement between students attending public and private schools. After controlling for individual and household characteristics, school infrastructure, and teacher education, at the national level as well as at the urban and rural levels, we find a significant difference in favor of private schools. This difference, as measured by test scores (ICFES scores), can be attributed to non-observable characteristics such as teachers promotion and incentive system. The disparity in scores is more notorious for medium and high income level students. In fact, at the lowest level of income, public school students achieve higher scores than those attending private schools. To asses non-observable characteristics, we compare scores of students at private schools, public schools, and educación contratada (public education managed by the Catholic Church) in 36 municipalities. The results show that there is an important difference in favor of educación contratada and also that test scores are higher in public schools than in private ones. Higher test scores at yet another public education program, Escuela Nueva, suggest that not only the differences between public and private schools are important, but also among diverse institutional arrangements inside each of these categories. Finally, the study controls for selection endogeneity, which is an innovating approach in Colombia.*

## Resumen

*En este estudio se determinan las diferencias en las pruebas del Icfes entre alumnos de colegios públicos y privados. Después de controlar por las características de los individuos, del hogar, de la infraestructura del colegio y el nivel educativo de los docentes, tanto a nivel nacional como a nivel urbano y rural se encuentra una diferencia significativa en favor de los privados. Ésta es atribuible a características no observables, entre las que figuran el sistema de incentivos y ascensos de los maestros. Las diferencias a favor de los colegios privados son más marcadas en los niveles de ingresos medios y altos y, de hecho, en el nivel de ingreso más bajo los estudiantes de colegios públicos obtienen logros superiores. Como una primera aproximación a los efectos de las características no observables, comparamos los logros de colegios públicos, privados y de educación contratada (educación pública administrada por la iglesia) en los 36 municipios donde ésta funciona. Se encuentra una diferencia significativa a favor de la educación contratada, y resultados más favorables para los colegios públicos que para los privados. Dado que en estos municipios operan programas de Escuela Nueva -innovadora versión de escuela pública- ello sugiere que no sólo importa la diferencia entre colegios públicos y privados, sino también las diferencias dentro de cada grupo de ellos. En todos los casos, controlamos por la endogeneidad en la escogencia del colegio, algo novedoso para Colombia.*

**Palabras claves:** Colombia, educación pública, educación privada, incentivos.

**Keywords:** Colombia, public education, private education.

---

<sup>1</sup> Director, Investigador y Asistente de Investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, CEDE, respectivamente; Asistente de Investigación de Fedesarrollo. Se agradecen valiosos comentarios de Carlos Medina, Luis Piñeros y Eduardo Wiesner y el apoyo financiero del Departamento Nacional de Planeación y la Fundación Konrad Adenauer.

## I. Introducción

Después de la ampliación de la cobertura y la generalización del acceso a la educación básica, en los últimos diez años en Colombia se ha visto la necesidad de impulsar programas tendientes a mejorar la calidad de la misma. A través de las pruebas Saber, el Ministerio de Educación inició la medición del logro estudiantil. Los resultados de estas pruebas indican que en secundaria una cuarta parte de los estudiantes en colegios públicos no logra superar el nivel mínimo de las pruebas en lenguaje y menos del 20% alcanza el nivel óptimo en séptimo y noveno grado (MEN, 1997). El Ministerio ha identificado que el 81% de los departamentos tienen bajo desempeño en el Icfes.

La baja calidad de la educación también se manifestó en el Third International Maths and Sciences Study TIMSS para alumnos de secundaria, tanto pública como privada (Beaton *et al*, 1997a,b). En las pruebas de matemáticas y ciencias Colombia aparece en el puesto 39 entre 40 países. Es evidente que "la calidad de la educación básica en Colombia es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles"<sup>2</sup>. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían de acuerdo al currículo vigente (Psacharopoulos, *et al*. 1993). Los resultados de un estudio de la Unesco muestran que en América Latina el nivel educativo es mejor en los colegios privados que en los públicos. Se destacan el desempeño de Cuba y las deficiencias regionales en matemáticas (Gráfico 1).

Los resultados de las pruebas del Icfes para 1999 -cuando el puntaje máximo era 400- muestran que a nivel nacional los puntajes de los estudiantes de colegios privados fueron 18.3 puntos más altos que los de sus pares en colegios públicos. Este resultado no es sorprendente si se considera que los estudiantes de colegios privados suelen tener mejor nutrición, generalmente no tienen que trabajar, pertenecen a hogares más educados, tienen acceso a mejores útiles y ayudas escolares y asisten a colegios con mejores instalaciones. En este trabajo se determina el efecto sobre el logro educativo de estudiar en un determinado tipo de colegio utilizando una metodología que controla por las características de los individuos, del hogar, de los docentes y de la infraestructura del colegio. Ello significa que comparamos estudiantes de características personales, familiares semejantes y de colegios similares. Encontramos que la diferencia en el puntaje del Icfes continúa siendo de 13,4 puntos a favor de los colegios privados.

La pregunta relevante es, entonces, ¿qué explica esta diferencia? Una posible respuesta está en los incentivos prevalecientes en la carrera docente y en la forma de asignar recursos y competencias. Valga decir, logros académicos diferenciales basados en la mayor discrecionalidad de los planteles privados para nombrar y ascender docentes y para asignar los recursos de acuerdo a necesidades particulares.

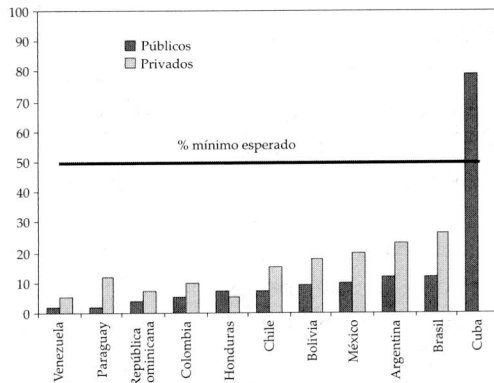
El experimento ideal para confirmar o rechazar esta hipótesis sería comparar los colegios públicos tradicionales con los públicos por concesión recientemente introducidos en algunas

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Noviembre 1998.

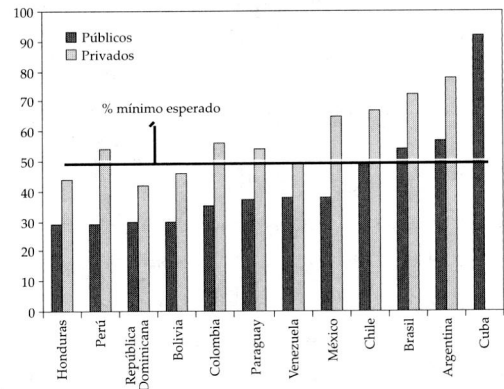
## Gráfico 1

### CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA (UNESCO OREALC)

Reconocimiento y utilización de estructuras matemáticas complejas



Lectura de carácter inferencial



Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados, para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica. Informe Técnico, agosto 2001.

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Unesco/Orealc.

de las principales ciudades. Así, se compararían colegios cuya única diferencia es que unos son administrados por el sector público, otros por el privado. Esta modalidad de administración comenzó hace poco, por lo cual los efectos sobre el puntaje en la prueba del Icfes aún no se han dado en su totalidad.

Como una primera aproximación a los efectos de los incentivos, en este estudio trabajamos con una muestra de 36 municipios, donde parte de la educación pública funciona bajo esquemas innovadores (Escuela Nueva) y donde los estudiantes cuentan con la opción de acceso a la educación pública administrada por la iglesia. Controlando por todas las características observables de los individuos, las familias, los planteles y los docentes, se encuentra que los mejores logros académicos se obtienen en la educación pública contratada, seguida de la educación públi-

ca. Ello apoya la idea de que lo determinante en los logros educativos no parece ser el hecho de que un colegio sea público o privado, sino los incentivos con que cada uno de ellos funciona.

El estudio consta de cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda se señalan algunas limitaciones del marco institucional dentro del cual se desarrolla la educación pública en Colombia y se describen algunas innovaciones en materia de práctica educativa. En la tercera se compara el rendimiento de los estudiantes de colegios públicos con el de estudiantes de colegios privados, tanto a nivel nacional como diferenciando entre zonas urbanas y rurales. En la cuarta se trata de aislar el efecto de los incentivos, analizando diferentes esquemas educativos en 36 municipios. En la quinta se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de política.

## II. Algunas características del marco institucional colombiano

La normatividad del sector educativo está permeada por procesos de negociación entre el gobierno y el sindicato de educadores. Según Freeman (1986) los sindicatos en el sector público tienen un fuerte poder de negociación debido a que en la mayoría de los casos no existe un sustituto en la provisión del servicio. En general, buscan mejorar las condiciones laborales, estandarizar las condiciones en los sitios de trabajo, proteger la estabilidad laboral y desplazar la curva de demanda de trabajo hacia la derecha, aumentando no sólo los salarios -único objetivo de los sindicatos privados- sino además presionando aumentos en el empleo y en el presupuesto asignado a su actividad.

La evidencia para Colombia es consistente con estas características. El marco legal que regula al sector educativo es bastante complejo, el contenido de las principales normas<sup>3</sup> refleja un proceso de negociación política. Dentro de los objetivos que persigue el sindicato de maestros (Fecode) se destacan mantener la unidad de la Federación, lograr mayor participación en las decisiones en materia educativa y garantizar a sus miembros estabilidad laboral y pago oportuno de salarios y prestaciones<sup>4</sup>.

Según Hoxby (1996), la negociación colectiva afecta la educación por tres vías: i) aumenta los fondos presupuestales; ii) reasigna recursos de acuerdo a necesidades e intereses; y iii) afecta la

productividad de los factores utilizados. Partiendo de estas características, es posible identificar efectos positivos y negativos de dicha negociación. Las actividades de búsqueda de rentas desvían el presupuesto hacia el pago de salarios, restringiendo inversiones en otros factores de ayuda pedagógica. Por otra parte, si la sindicalización cumple efectivamente con los propósitos de profesionalización, aumentará el esfuerzo y se hará una mejor distribución de los recursos.

La mayoría de estudios (incluido Hoxby, 1996) coinciden en que en presencia de negociación colectiva, cambios en las condiciones en las que se ejerce la profesión suelen tener poco efecto. Así, se generan incentivos en el que los profesores responden poco ante cambios salariales, de duración de la jornada o número de estudiantes. Estos resultados son consistentes con los de Gaviria y Barrientos (2001), quienes señalan que en los planteles públicos colombianos las inversiones en docentes e infraestructura resultan inoportunas debido a los incentivos y prácticas pedagógicas concomitantes.

Como en Hoxby (1996), es posible identificar problemas de diseño y/o implementación en la legislación colombiana que podrían haber conducido a ineficiencias, con efectos desfavorables sobre el desempeño de los alumnos. Estos temas están relacionados con la asignación y distribución de docentes, recursos y competencias. Por otra parte, programas como Escuela Nueva y Educación Contratada sugieren que, bajo un adecuado esquema de incentivos, la educación

<sup>3</sup> Principalmente el Estatuto Docente (decreto 2277 de 1979), la Ley de distribución de competencias y recursos (Ley 60 de 1993) y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

<sup>4</sup> Entre 1961 y 1994 todas las huelgas fueron motivadas por reivindicaciones económicas (Gil, 1997).

pública puede superar problemas de aprovechamiento de los recursos humanos y financieros y obtener resultados mucho más satisfactorios en cuanto al desempeño de los estudiantes.

### A. Maestros

Resulta claro que en Colombia existe un proceso deficiente de nombramientos, promociones y traslados. Además, la nacionalización de salarios genera problemas de incentivos. El sistema de nombramiento y promociones está estipulado en el Escalafón Nacional Docente -capítulo III del Decreto 2277 de 1979- y en la Ley General de Educación (115 de 1994). El primero establece las condiciones de ingreso y ascensos. Éstas se basan en tiempo de servicio, título docente, cursos de capacitación y obras escritas. Esta forma de regular, a pesar de estar bien diseñada y representar un interés por mantener un adecuado sistema de incentivos, conlleva varios problemas en la práctica. En particular, es muy mecánica, multiplica la nómina en las entidades territoriales y no ha permitido incluir una evaluación que permita garantizar la calidad.

En cuanto a nombramientos, éstos deben resultar de un concurso organizado por las Secretarías de Educación Departamentales (SED) y

los Centros Educativos Piloto (CEP), creados para la capacitación de docentes. El ascenso está sujeto a la discreción de los Consejos Departamentales de Promoción, constituidos por representantes del gobernador, las SED y Fecode. Las SED también juegan un papel importante en los traslados entre regiones y en nombramientos en zonas en las que no se presentan personas idóneas en los concursos. La concentración de funciones en las SED otorga a éstas un gran poder, que, de acuerdo con Duarte (1995), puede crear una tendencia hacia la politización y a la utilización de prácticas clientelistas<sup>5</sup>. En particular, la participación del sindicato en estas actividades le resta imparcialidad y transparencia a los procesos.

El Estatuto Docente promueve la inflexibilidad e inmovilidad, lo cual amplía la brecha entre municipios. Existe una deficiente asignación de maestros a nivel regional, siendo escasos en las áreas donde más se necesitan. Además, presentan tasas de migración muy inferiores que los demás trabajadores<sup>6</sup>. Las condiciones salariales son homogéneas para cada grado del escalafón. Ello tiende a reducir el esfuerzo personal<sup>7</sup>. Entre 1995 y 2000 los salarios reales (incluidas prestaciones y subsidios) aumentaron mucho más que el salario mínimo (Cuadro 1)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Se trata de un estudio de caso para los departamentos de Nariño y Sucre en el cual se recogen las experiencias de funcionarios del sector, con el propósito de documentar el uso de influencias y "palancas" por parte de maestros para alcanzar sus objetivos.

<sup>6</sup> Borjas y Acosta (2000) estiman la probabilidad de migración, controlando por características socioeconómicas y actividad. Encuentran que la movilidad de los maestros públicos es menor que la de los privados, y aún menor que la de los demás trabajadores, y que la misma ha disminuido en el tiempo.

<sup>7</sup> Según Ayala (1999) en Bogotá el desplazamiento dentro del escalafón está poco ligado a la evaluación de rendimiento. La forma de acceso a un cargo fomenta el credencialismo y la acumulación de años. Se remuneran los puestos y no las personas.

<sup>8</sup> Según Cramer (1983), ligar el pago del maestro al rendimiento soluciona algunos problemas de incentivos pero puede generar otros. En particular, beneficia a los profesores de alumnos que tienen mejores condiciones de aprendizaje y orienta a los maestros a desarrollar actividades que generan mayores puntajes, dejando de lado otras que pueden ser de mayor relevancia.



**Cuadro 1**  
**SALARIOS DE DOCENTES**

Grado escalafón	Salario 1995 anual	Salario 2000 anual	Cambio % 1995-2000
01	2.754.371	8.017.058	191,07
02	2.838.848	8.266.910	191,21
03	2.985.009	8.700.350	191,47
04	3.085.147	8.997.073	191,63
05	3.251.483	9.489.857	191,86
06	3.440.966	10.051.235	192,11
07	3.544.489	10.422.982	194,06
08	3.999.760	11.768.871	194,24
09	4.429.502	13.042.099	194,44
10	4.702.734	13.932.807	196,27
11	5.389.730	15.968.166	196,27
12	6.457.187	19.130.736	196,27
13	7.191.924	21.307.535	196,27
14	8.237.840	24.406.254	196,27

Cambio % en el salario mínimo 120,82.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y cálculos de los autores.

Las consideraciones políticas no han permitido desarrollar la evaluación de docentes, a pesar de que la Ley General de 1994 estableció un Sistema Nacional encargado de aplicar procedimientos de evaluación de los docentes. Sólo hasta abril de 2000 (Decreto 0620) se formalizó el procedimiento. La evaluación incluirá un componente pedagógico con una prueba general y otro específico, en el área en la que se desempeña el docente. La primera evaluación está programada para el 2002<sup>9</sup>.

La actualización, capacitación y formación de docentes es importante para mejorar los lo-

gos de los estudiantes. La normatividad y diseño de programas parece bien concebida. Sin embargo, el proceso de implementación dificulta el logro de los objetivos. Existen, por ejemplo, programas de formación de profesores, como los Microcentros<sup>10</sup>. El nivel departamental es el encargado de adoptar los programas y políticas establecidas por el Ministerio de Educación, en asociación con universidades y centros de investigación.

Los resultados dependen de las capacidades de cada región para establecer criterios adecuados para validar los ascensos y lograr los objetivos de formación docente<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> La evaluación debe buscar dos propósitos: clasificación y mejoramiento del desempeño (Díaz, 1995).

<sup>10</sup> Grupos de trabajo formados por profesores y/o directores para identificar necesidades y buscar soluciones dentro del aula, la institución y la comunidad.

<sup>11</sup> El Programa de Formación Permanente de Docentes (PFPD) de Bogotá especifica las condiciones para que la capacitación sea válida como requisito para ascensos en el escalafón, basada en criterios básicos de investigación, innovación y actualización. En otros entes territoriales los resultados parecen ser diferentes. De acuerdo con los casos estudiados por Duarte (1995), lo que pretendía mejorar la calidad se ha convertido en una herramienta para aumentar el salario, con la toma de cursos poco pertinentes.

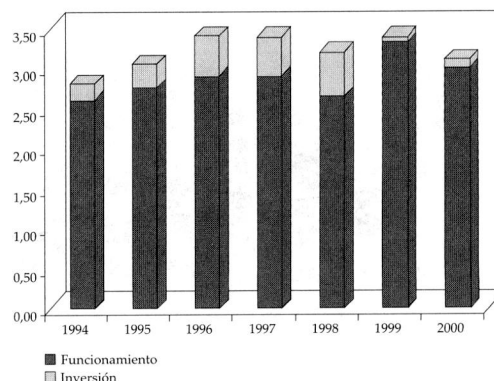
## B. Recursos y competencias

Hasta 2001, las competencias de las entidades territoriales y de la nación, y la distribución de los recursos se hizo con base en la ley 60 de 1993. Dicha asignación resultaba ambigua, con vacíos, superposiciones y sin coherencia entre las competencias y su financiación. Al otorgar responsabilidades de administración, financiamiento y control a todos los niveles de gobierno, imposibilitó la "rendición de cuentas" y llevó a que ningún nivel pudiese ejercer sus funciones idóneamente (Sarmiento y Vargas 1997).

Durante la vigencia de la ley 60, el Situado Fiscal y las Participaciones fueron las principales fuentes de financiación del sector. Su distribución no era compatible con las necesidades regionales. La distribución se hacía con base en la matrícula atendida y la planta docente existente en 1993, fórmula que perpetuaba la asignación inequitativa y no permitía superar las necesidades que existían en ese año. El Gráfico 2 muestra que aproximadamente el 80% de los recursos se destinó al pago de maestros, limitando la financiación de útiles y textos así como otros elementos de ayuda pedagógica.

La negociación que dio como resultado la ley 60 refleja de una parte la lucha de Fecode por la centralización como garantía para su fortalecimiento y la consecución de sus reivindicacio-

**Gráfico 2**  
**DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO EN**  
**EDUCACIÓN (% del PIB)**



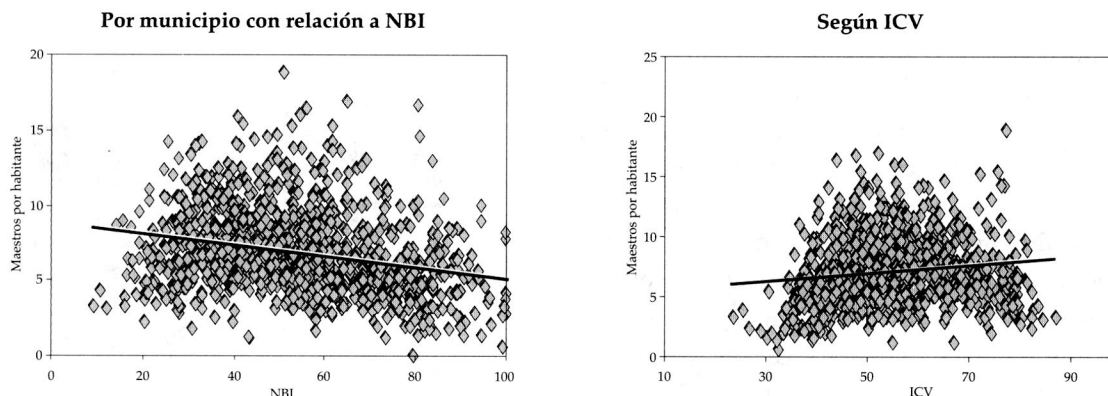
Fuente: DNP, Indicadores de Coyuntura Económica - Finanzas Públicas.

nes, y por otra el deseo de municipalización de la tecnocracia del nivel central (Sarmiento, 1996). Se estructuró un sistema que aseguraba la contratación y el pago a maestros, pero que no se basaba en las necesidades de la población. De esta forma, se limitó el carácter social de la educación a un sistema basado en la nómina, en el que los municipios más ricos podían proporcionar mayores beneficios a los maestros, concentrando así el servicio donde menos se necesitaba. Como se desprende del Gráfico 3, los maestros fueron asignados en los municipios con mayores índices de calidad de vida (ICV) y menores necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Algunas de las deficiencias que presentaba la Ley 60 fueron identificadas y corregidas en la Ley 715 de diciembre de 2001. Con esta modificación se espera hacer del sistema de transferencias un medio efectivo para la descentralización basado en principios de autonomía y participación ciudadana; asignar las competencias territoriales de forma que se eviten duplicidades; distribuir los recursos para inversión social con criterios de equidad y eficiencia; garantizar el acceso para la población necesitada y promover el desarrollo local; respetar la autonomía territorial y profundizar la descentralización. Para lograr estos objetivos se establecen, entre otros, la asignación de recursos con base en alumnos atendidos y el condicionamiento de los ascensos en el escalafón a disponibilidad de vacantes y recursos.

### Gráfico 3

#### DISTRIBUCIÓN DE PROFESORES



Fuente: Ministerio de Educación y cálculos propios.

Es evidente que se requiere autonomía por parte de los municipios para llevar a cabo sus programas, acorde con las necesidades de cada uno de ellos. Sin embargo, esta independencia sólo es sostenible en la medida en que exista independencia financiera. Es decir, coincidencia entre el nivel que contrata y el que paga. Con el sistema vigente bajo la ley 60, los entes territoriales hicieron nombramientos temporales (que de acuerdo al Estatuto Docente se pueden convertir en permanentes) sin tener en cuenta la restricción presupuestal, aumentando la carga laboral del nivel central.

Acudiendo al argumento de que la educación es una responsabilidad de la Nación, el sindica-

to ha atacado las propuestas de delegar funciones financieras a los municipios<sup>13</sup>. La posición que Fecode ha adoptado en defensa del centralismo ha frenado diversas reformas al sector<sup>14</sup>. No son muchos los trabajos que han abordado empíricamente los efectos de la descentralización. Para el caso colombiano, Vergara y Simpson (2001) encontraron que el efecto de la descentralización en el sector educativo ha diferido entre regiones, con efectos positivos en Bogotá, la región central y el Valle del Cauca. Para el caso Argentino, Galiani *et al* (2001) encontraron que el resultado de las pruebas mejoró tras la descentralización. Sin embargo, el efecto es heterogéneo entre regiones, dependiendo del grado de "sanidad" fiscal.

<sup>13</sup> No todos los municipios cuentan con capacidad para administrar adecuadamente los recursos. La ley 715 de 2001 enfatiza la descentralización en el caso de municipios certificados, con más de 100.000 habitantes o los que con menos de 100.000 habitantes cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera. Así mismo, otorga a cada institución educativa, en cabeza del rector, la selección de docentes.

<sup>14</sup> De acuerdo con Jaime Carrillo, Presidente de la Asociación de Educadores de Arauca, "nosotros lo que planteamos es que el gobierno nacional tome toda la planta de personal y que sea pagada por el situado fiscal". Voz, Edición 1991, licencia No. 002357 del Ministerio de Gobierno.

### C. Escuela nueva

Escuela Nueva es un programa que combina estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación docente y administración escolar para ofrecer el ciclo primario completo y producir mejoramientos cualitativos en la educación en sectores rurales apartados. Esta innovación pedagógica basada en el aprendizaje activo, personalizado y cooperativo de los alumnos abarca unas 14.000 escuelas rurales en el país.

El programa incluye ciertas características que han demostrado ser exitosas para el logro de sus objetivos. Se utilizan materiales de instrucción especiales para estimular la aplicación práctica de lo que se aprende; el aprendizaje se realiza entre pares; y se utilizan currículos adecuados para la realidad rural. Las escuelas cuentan con espacios de aprendizaje centrados en distintas áreas del conocimiento y una biblioteca que también funciona como centro de información de la comunidad. Se han diseñado actividades para involucrar a los padres en el aprendizaje de sus hijos y se han incluido programas para promover la formación de valores democráticos y participativos. Se realizan talleres de seguimiento denominados Microcentros, en donde los profesores interactúan y aprenden de las experiencias de sus pares.

Diversos estudios indican que Escuela Nueva ha hecho aportes significativos a la expansión de la educación rural y a la reducción de la deserción escolar y ha tenido un impacto significativo en el aprendizaje de los estudiantes. En 1998 los alumnos de estas escuelas obtuvieron

mejores resultados que las escuelas urbanas de ciudades pequeñas (Colbert y Rojas, 1999). Además, la participación de la comunidad es significativamente superior a la observada en escuelas tradicionales (Psacharopoulos *et al.*, 1993).

### III. Diferencias en el logro escolar entre colegios públicos y privados

En esta sección utilizamos una serie de técnicas econométricas que nos permiten establecer qué parte de la diferencia en el logro escolar de estudiantes que asisten a colegios públicos y privados se explica por características observables de los alumnos, de sus familias, de los docentes y de los planteles, y qué parte queda aún por explicar. Los elementos no observables que explican este residuo incluyen, por supuesto, los diferentes incentivos con que operan los colegios públicos y privados.

#### A. La base de datos

Para determinar qué parte de la diferencia en el logro escolar de los estudiantes es atribuible a las características del individuo, del hogar, del colegio o de los maestros, se realizó un ejercicio econométrico en el que se incluyeron estas variables, utilizando información de los formularios de inscripción sobre el estudiante y su familia, así como información básica sobre el colegio<sup>15</sup>. Las diferencias observadas en los puntajes en el Icfes entre colegios públicos y privados a nivel nacional, urbano y rural y el número de estudiantes que se benefician de cada tipo de educación se presentan en la Cuadro 2.

<sup>15</sup> Debido a que algunos estudiantes no aportaron información sobre el hogar, fueron excluidos.

**Cuadro 2**  
**PUNTAJE PROMEDIO EN EL ICFES SEGÚN TIPO DE EDUCACIÓN Y ZONA**

	Nacional		Urbano		Rural	
	Promedio Icfes	Estudiantes	Promedio Icfes	Estudiantes	Promedio Icfes	Estudiantes
Privado	262,95	108.773	263,62	100.734	254,48	8.039
Público	244,65	182.256	245,97	157.568	236,21	24.688
Diferencia	18,3	-	17,65	-	18,27	-

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

Se utilizaron los datos del formulario de inscripción y resultados de la prueba del Icfes para todo el país en agosto de 1999 (colegios de calendario A)<sup>16</sup>, así como las encuestas C600 y C100 realizadas por el DANE a los diferentes colegios. Como resultado de la combinación de las bases de datos (Anexo 1) trabajamos con información para 291,029 estudiantes. Para establecer la diferencia en el logro académico se utilizaron los resultados totales de la prueba del Icfes, así como los resultados en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje.

Entre las características de la muestra se puede observar que el porcentaje de colegios oficiales es más alto que el de colegios privados (37,4%) y que el porcentaje de mujeres es mayor al de hombres (54,3% y 45,7% respectivamente). Se encontró que el promedio de edad es de 18 años

y que el 10,3% de los estudiantes se encontraba trabajando al momento de la prueba. La mayoría asiste al colegio en la jornada de la mañana y el carácter del bachillerato suele ser académico (Cuadro 3).

El puntaje promedio para el total de colegios es de 256, siendo menor para los colegios oficiales. Existe gran dispersión en los puntajes, tanto en los colegios públicos como en los privados (Gráfico 4)<sup>17</sup>. Solo el 10% de los estudiantes de colegios públicos logra un puntaje de al menos 300, nivel exigido en las mejores universidades del país. Este porcentaje se incrementa a 25 en el caso de egresados de colegios privados (Gráfico 5).

En cuanto a las características del entorno familiar, tan sólo el 8% de los estudiantes tienen padres con educación superior, el 26% con edu-

<sup>16</sup> Debido a sus características socioeconómicas, los individuos de calendario B seguramente tienen una probabilidad más baja de ingresar a un colegio público. En razón a ello, resulta más relevante la comparación entre colegios públicos y colegios privados del calendario A. En 1999 en séptimo y noveno grado los colegios de calendario B obtuvieron 175, 158 y 134 puntos en lenguaje, matemáticas y ciencias, respectivamente. Los puntajes en calendario A fueron 131, 98 y 102 respectivamente.

<sup>17</sup> Para construir la distribución de los puntajes se utilizó el estimador de densidad Kernel que aproxima la densidad  $f(X)$  de las observaciones de  $X$ . El rango de datos se divide en intervalos no sobrepuestos y se estima la densidad para el punto central del intervalo, algo similar a un histograma.

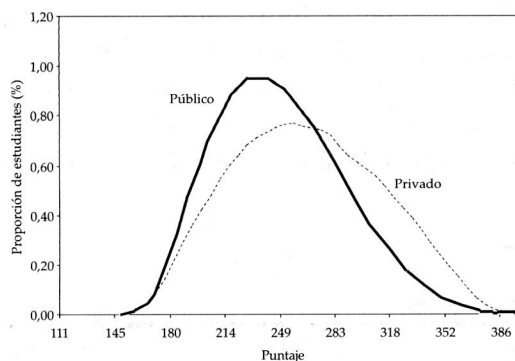


**Cuadro 3**  
CARACTERÍSTICAS DE LOS COLEGIOS Y  
DISTRIBUCIÓN DE LOS ALUMNOS

	Total (%)	Oficial (%)	Privado (%)
<b>Jornada</b>			
Completa	23	21	27
Mañana	46	42	52
Tarde	21	25	13
Noche	10	11	9
<b>Carácter bachillerato</b>			
Académico	50	46	57
Técnico	14	15	12
Normal	35	38	31

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

**Gráfico 4**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS PUNTAJES  
DEL ICFES 1999

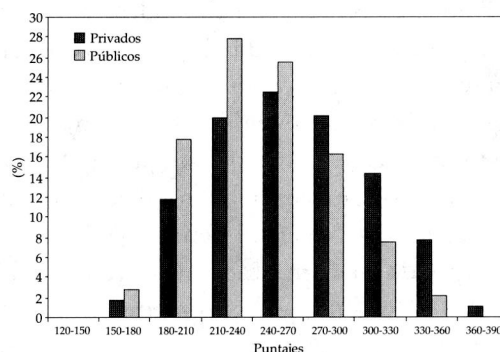


Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

cación secundaria, el 45% con básica primaria y el 6% sin educación (Cuadro 4). Como se ha encontrado en otros trabajos (Piñeros, *et al* 1998 y Mizala, *et al* 1998), el nivel de educación de los padres de jóvenes que asisten a colegios privados es más alto que el de aquellos que van a la escuela pública. En la muestra, el porcentaje de alumnos que asiste a colegio privado y tiene pa-

dre o madre con educación superior es 16% y 11% respectivamente. Este porcentaje es peque-

**Gráfico 5**  
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES POR  
PUNTAJE



Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

**Cuadro 4**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS ALUMNOS SEGÚN  
EDUCACIÓN DE LOS PADRES

Educación	Total (%)	Oficial (%)	Privado (%)
<b>Padre</b>			
Sin educación	6,2	7,6	3,9
Preescolar	1,1	1,4	0,6
Básica primaria	45,0	52,9	31,8
Básica secundaria	24,7	23,8	26,2
Media vocacional	5,6	4,2	8,0
Tecnológico o técnico	4,9	3,2	7,7
Universitario	9,0	5,1	15,6
Postgrado	3,4	1,8	6,2
<b>Madre</b>			
Sin educación	5,3	6,3	3,5
Preescolar	1,1	1,4	0,6
Básica primaria	45,5	53,8	31,6
Básica secundaria	28,1	26,6	30,8
Media vocacional	7,1	4,8	10,9
Tecnológico o técnico	3,8	2,0	6,9
Universitario	6,4	3,5	11,4
Postgrado	2,7	1,8	4,4

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

ño en los colegios oficiales, donde la mayoría de los padres son trabajadores independientes (33%) y las madres permanecen en el hogar (61%).

Al analizar las características del colegio, si bien existen diferencias entre colegios públicos y privados, éstas no son muy grandes. Así, mientras el porcentaje promedio de personal docente es mayor en los públicos que en los privados, en estos últimos hay un mayor número de médicos, consejeros, etc. (Cuadro 5). Aunque no es muy claro el efecto que éstos puedan tener sobre el logro escolar, un mayor número de personal de apoyo puede ser un indicador de buena calidad. Por otro lado, aunque en promedio un mayor porcentaje de colegios privados tiene biblioteca y aula múltiple, el número de alumnos por computador es menor en los colegios públicos.

El número de docentes con educación superior y la relación alumno-docente son básicamente iguales entre tipos de colegios. Sin embargo, el número promedio de repitentes es mayor en los oficiales que en los privados. Altas ta-

sas de repetición están asociadas con un bajo desempeño académico (Barro *et al*, 1997). El número de repitentes puede estar explicado por menor calidad de los profesores, por estrategias poco eficientes de enseñanza o por menor capacidad de aprendizaje de los estudiantes.

**B. Modelo para estimar la diferencia en el logro escolar**

Puesto que nuestro propósito es identificar qué parte de la diferencia en el logro escolar entre estudiantes de colegios públicos y privados se debe a características "observables" (de los estudiantes, de sus familias, de los colegios y de los docentes) y qué parte se debe a características "no observables" (como por ejemplo formas diferenciales de evaluación y promoción de los maestros entre colegios públicos y privados, métodos de enseñanza o formas de administración), el experimento ideal sería observar a un mismo estudiante, en un mismo momento del tiempo, tanto en un colegio público como en uno privado. Cualquier diferencia en el logro de este estu-

**Cuadro 5**  
**DOTACIÓN DE LOS COLEGIOS**

	Total (%)	Oficial (%)	Privado (%)
Porcentaje de repitentes	1,9	2,3	1,3
Porcentaje de docentes con educación superior	88,8	89,4	87,7
Porcentaje de directivos docentes	7,1	6,8	7,7
Porcentaje de docentes	67,3	69,9	63,0
Porcentaje de personal administrativo	22,0	20,8	23,9
Porcent. Médicos, odontólogos y terapeutas	1,1	0,9	1,5
Porcent. Consejeros escolares y orientadores	2,5	2,2	3,0
Número de alumnos por computador	14,0	12,0	17,0
Biblioteca (sí,no)	94,0	92,0	97,0
Relación alumnos - docentes	0,17	0,18	0,17

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del DANE.

diente se explicaría enteramente en diferencias entre colegios, sin ningún rol para las características del estudiante o su familia. Por supuesto, este experimento ideal no se puede llevar a cabo en la práctica.

Diversos trabajos que se mencionan a continuación se han ocupado del tema a través de la estimación de un sencillo modelo de regresión lineal, como el siguiente:

$$L_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 H_j + \beta_3 C_k + \beta_4 D + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde  $L$  es el logro escolar del estudiante  $i$ ,  $X$  es un vector con las características del estudiante  $i$ ,  $H$  es un vector con las características del hogar  $j$  y  $C$  es un vector con las características del colegio. Para encontrar las diferencias en el logro escolar de un estudiante que proviene de un colegio público frente a uno de un colegio privado se utiliza una variable binaria  $D$  (dummy), que vale 1 si el colegio es público, 0 si no.

Según Heckman (1977), la estimación del coeficiente  $\beta_4$  presenta un sesgo conocido como sesgo de selección: la decisión de ingresar a un colegio depende de un conjunto de factores que están correlacionados con  $X$ ,  $H$  y  $C$ . La metodología no es válida para evaluar el impacto en el logro escolar de ciertas variables cuyo valor final depende de una decisión anterior (entrar a un colegio y no a otro). Puesto de otra forma, el problema radica en que la variable  $D$  está incorporada en la ecuación (1) como algo que explica (causa) el logro escolar de los estudiantes, sin tener en cuenta que en realidad  $D$  es una decisión. Si los estudiantes hubieran sido seleccionados aleatoriamente para que asistieran a uno u otro tipo de colegio, la variable  $D$  si podría ser incorporada en el modelo, pero obviamente este no es el caso.

A continuación se explica la metodología utilizada, que supera en gran medida el sesgo de selección. El problema parte de la imposibilidad de observar a un mismo individuo en dos sitios al mismo tiempo. La pregunta que debe hacerse el investigador es ¿cuál hubiera sido el puntaje en el Icfes de un egresado de colegio privado si hubiera asistido a un colegio público? Puesto que esa situación no es observable, debe simularse el logro en un colegio público de los estudiantes de los colegios privados. La simulación se lleva a cabo para cada estudiante egresado de colegio privado con base en individuos de características similares egresados de colegios públicos.

La metodología para evaluaciones no experimentales sigue a Heckman, *et al* (1999). Los procedimientos de implementación siguen a Medina y Núñez (2000). Lo ideal en una evaluación de este tipo sería aleatoriamente escoger individuos de una muestra y repartirlos entre colegios privados ( $D=1$ , personas tratadas) y públicos ( $D=0$ , personas no tratadas, que conforman el grupo de control o comparación), para evaluar el logro escolar  $Y$  de los dos grupos (Heckman, *et al*, 1998; Heckman, *et al*, 1999).

En la realidad, los grupos han sido contruidos con base en las decisiones de las familias, por lo cual los datos con que se cuenta para realizar la evaluación son no experimentales. Por ende, el grupo de control debe construirse para cada una de las personas tratadas, y estará conformado por individuos del grupo de control cuyas características sean similares. En otras palabras, al comparar el logro escolar de los estudiantes de colegios privados, se tomará a cada uno de éstos y se comparará con una muestra de estudiantes, con características similares, de colegios públicos. Cuando se habla de caracterís-

ticas similares nos referimos a que los individuos del grupo de control (público) deben tener una probabilidad similar de asistir a un colegio privado que aquel individuo contra el cual se está comparando.

El primer paso consiste en estimar un modelo de la probabilidad de asistir a un colegio privado. La decisión de asistir a un colegio público o privado depende de las características socio-económicas del estudiante y de su hogar, de la dotación del colegio al que quiere asistir, de las características de los docentes del colegio al que quiere asistir, de la jornada a la que quiere asistir, etc. Esta es una decisión binomial que puede ser expresada de la siguiente forma:

$$Pr(D = 1 | X_i) = \pi_i = f(\beta X_i) \quad (2)$$

Esta ecuación nos dice que la probabilidad  $Pr$  de que un individuo asista a un colegio privado dadas las características  $X$ , es una función  $f$  de los predictores lineales  $\beta X_i$ , donde  $\pi_i$  es la probabilidad esperada del estudiante  $i$ . Los coeficientes  $\beta$ , estimados mediante máxima verosimilitud, capturan el efecto de las variables  $X$  sobre la probabilidad de asistir a un colegio privado. Lo que necesitamos determinar es, ¿cuál sería el logro escolar de los estudiantes de los colegios privados  $Y_1 | X, D = 1$ , si pertenecieran a un colegio público  $Y_1 | X, D = 0$ . La diferencia entre estos dos logros escolares es exactamente el efecto de pertenecer a un colegio público, puesto que simplemente se está haciendo una simulación que consiste en tomar a los estudiantes de los colegios privados y pasarlos a un colegio público. Utilizando los coeficientes  $\beta$ , podemos construir la distribución de logros escolares para estudiantes de colegios privados  $F(Y_1 | X, D = 1)$  y públicos  $F(Y_0 | X, D = 0)$ , y utilizar  $F(Y_1 | X, D = 1)$  para

aproximar  $F(Y_1 | X, D = 0)$ . Formalmente, el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (*treatment on the treated*), puede ser definido como:

$$m = E(Y_1 | X, D = 1) - E(Y_0 | X, D = 1) \quad (3)$$

Puesto que el segundo término en (3) no es observable, es sustituido por  $E(Y_0 | X, D = 1)$ . Según Heckman, *et al* (1999), lo que debe hacerse es comparar el logro escolar de *cada uno* de los estudiantes de colegios privados con el logro escolar de estudiantes del grupo de control, conformado por estudiantes de colegios públicos que tengan la misma probabilidad de asistir a un colegio privado. El grupo de control se construye con métodos de emparejamiento (*matching methods*).

Como ejemplo, consideraremos el estimador del vecino más cercano (*simple average nearest neighbor estimator*). El método consiste de los siguientes pasos:

- Usando las estimaciones de  $\beta$  de la ecuación (2), para todos los estudiantes se calcula la probabilidad de asistir a un colegio privado, dadas las características del individuo y del colegio  $Pr(D = 1 | X)$ .
  - Se toman los  $N$  individuos de colegio público con probabilidad más cercana a la de cada individuo  $i$  de asistir a un colegio privado y se calcula para éstos el logro escolar promedio  $Y_m$ .
- $$Y_{m,i} = \sum_{j=1}^N Y_j / N \quad (4)$$
- Se compara el logro escolar de cada individuo  $i$  con el logro escolar promedio de los  $N$  individuos más cercanos del grupo de control.

- Dado que  $Y_i$  es el logro escolar del estudiante  $i$  y  $Y_{m,i}$  es una simulación del logro escolar del estudiante  $i$  en un colegio público,  $(Y_i - Y_{m,i})$  es el efecto sobre el logro escolar de que el individuo  $i$  haya seleccionado estudiar en un colegio privado.
- Para obtener el efecto promedio en el logro escolar de asistir a un colegio privado, (4) debe calcularse para todos los  $N_t$  estudiantes de colegios privados:

$$m \sum_{i=1}^{N_t} (Y_i - Y_{m,i}) / N_t \quad (5)$$

El valor de  $m$  es precisamente la diferencia en el logro escolar entre estudiantes de colegios públicos y privados.

### C. Probabilidad de asistir a un colegio privado

Con el propósito de encontrar los determinantes de asistir a un colegio público o privado, se utilizó un modelo de probabilidad logit. En el Anexo 1 se presentan en detalle los datos utilizados y las variables incluidas en el modelo. En el Anexo 2 se encuentran los resultados cuantitativos de estimar el efecto de las características individuales, familiares, del colegio y regionales sobre la probabilidad de asistir a un colegio privado. El Cuadro 6 resume los resultados encontrados. El modelo predice acertadamente el efecto que tienen las variables independientes sobre la probabilidad de asistir a un colegio privado. Así, con aproximadamente 256 mil observaciones, el modelo arroja un pseudo- $R^2$  de 0,49 (Cuadro A2.1).

Los resultados muestran que los hombres tienen una probabilidad 2% menor que las mu-

jer de asistir a un colegio privado, todas las demás variables constantes, lo cual es consistente con la tendencia creciente en la tasa de escolaridad de las mujeres. Aunque el efecto de la edad es comparativamente pequeño, este es positivo y bastante significativo, de tal forma que un año adicional en la edad de un individuo incrementa en un 0,5% la probabilidad de asistir a un colegio privado. Por último, un estudiante que se encuentra trabajando tiene mayor probabilidad de asistir a un colegio privado que alguien que no lo hace, resultado interesante teniendo en cuenta que de acuerdo con Gaviria y Barrientos (2001), los individuos que trabajan obtienen aproximadamente 13 puntos menos en las pruebas de estado que quienes no lo hacen (Cuadro A2.2).

El efecto del entorno familiar sobre la probabilidad de que un individuo asista a un colegio privado es el esperado en todos los aspectos y confirma que el nivel socioeconómico de las familias es determinante de la cantidad de educación que recibe el individuo así como de su desempeño escolar. La probabilidad de que una persona asista a un colegio privado cuando su ingreso familiar es menor a un salario mínimo es 34% inferior a la de una persona cuyo ingreso familiar es mayor a 15 salarios mínimos.

Tanto el nivel educativo del padre como el de la madre tienen un efecto significativo sobre la probabilidad de que el estudiante asista a un colegio privado, siendo más importante el de la madre (Cuadro A2.3). Un individuo cuyo padre tiene educación media vocacional tiene una probabilidad 5,13% mayor de asistir a un colegio privado que uno cuyo padre no tiene educación, y un individuo cuya madre tiene educación tecnológica tiene una probabilidad 8,12% mayor que el de uno cuya madre no tuvo educación.



## Cuadro 6

### EFFECTOS DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES, FAMILIARES Y DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO

Individuales	Relación con colegios privados
Sexo	Negativa
Edad	Positiva
Trabaja (si,no)	Positiva
<b>Familiares</b>	
Vivienda propia (si,no)	Positiva
Tiene deuda de vivienda (si,no)	Positiva
Aportantes al ingreso familiar	Negativa
Ingreso familiar	Negativa creciente (respecto a los ingresos más altos)
Nivel educativo del padre	Positiva cuadrática con máximo en tecnológica
Nivel educativo de la madre	Positiva cuadrática con máximo en tecnológica
Ocupación del padre	Creciente
Ocupación de la madre	Ambiguo
Dependencia económica	Positiva
(No.aportantes / Número de personas en el hogar)	
<b>Colegio</b>	
Tipo de jornada	Negativa respecto a completa
Carácter del bachillerato	Negativa respecto a académico
Valor de la pensión del colegio	Positiva cuadrática con máximo entre \$100 y \$150 mil
Porcentaje de repitentes	Negativa
Material de apoyo	Negativa
Relación alumno - docente	Negativa
% docentes / % docentes con educación superior	Negativa
Recursos académicos y deportivos	Positiva
Personal de apoyo	Positiva

Fuente: cálculos de los autores.

Algo similar sucede con la ocupación de los padres. Cuando el padre es empresario el hijo tiene una probabilidad 13% más alta de asistir a colegio privado que cuando el padre es obrero. Si un individuo desea estudiar en un colegio con jornada completa, es más probable que vaya a un colegio privado (Cuadro A2.4). Al mismo tiempo, se hace evidente el efecto positivo y significativo del valor de la pensión.

Las últimas variables se refieren a las características del colegio (Cuadro A2.5). El estudian-

te y el hogar "construyen" un indicador de la calidad del colegio a partir de toda la información de que disponen y las características del colegio hacen parte de ella. En los colegios privados se presentan menores tasas de repitencia, mayor número de docentes por alumno, más recursos académicos y deportivos y personal de apoyo. Sin embargo, y sin tener en cuenta consideraciones de calidad, los recursos tecnológicos (vhs y computadores) son más abundantes en los colegios públicos. Igual sucede con el porcentaje de docentes con educación superior.

Por último, al analizar el efecto de la ubicación del colegio de acuerdo al departamento y la zona (urbano y rural), los resultados muestran que, en comparación con Bogotá, la probabilidad de ingresar a un colegio privado es menor en todas las regiones, con excepción del Valle del Cauca (Cuadro A2.6).

#### D. Diferencias en el logro escolar entre colegios públicos y privados

Una vez estimadas las probabilidades para cada estudiante de asistir a un colegio privado, se comparó el logro escolar de cada estudiante de colegio privado con el grupo de control conformado por estudiantes de colegios públicos, utilizando el estimador del vecino más cercano (Todd, 1999). Debido a que no existe un método para determinar el tamaño óptimo del grupo de control, se estimó el valor de  $m$  (ecuación 5) para 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 20, 40, 60, 80 y 100 vecinos. Se encontró una alta estabilidad con tendencia creciente, razón por lo cual se tomaron solo 20<sup>18</sup>. Un  $N$  pequeño asegura que se están comparando estudiantes con características verdaderamente similares.

Definido  $N$ , se calculó la diferencia entre el logro escolar de cada estudiante de colegio privado y el promedio del logro de sus 20 vecinos más cercanos. Posteriormente se calculó el promedio de la diferencia entre todos los estudiantes de colegios privados, para obtener el efecto total en el logro escolar de asistir a un colegio privado.

La diferencia simple en el promedio del puntaje del Icfes de estudiantes de colegios privados y públicos fue 18,3. Una vez tenido en cuenta el efecto de todas las variables observables, subsiste una diferencia de 13,4 puntos a favor de los privados, diferencia atribuible a factores no observables-incluidas diferencias en la calidad en la enseñanza. En las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias las diferencias observadas son de 3,18, 4,34 y 3,8 respectivamente. Después de aplicar la metodología, subsisten diferencias a favor de la escuela privada de 2,4, 3,0 y 2,8 respectivamente

Con el propósito de verificar la confiabilidad de los resultados, se procedió a calcular intervalos de confianza para los mismos. Puesto que el método utilizado es no paramétrico, no se tienen niveles de significancia. Por ello, se utilizó la metodología de "bootstrap" (Heckman *et al*, 1997), consistente en hacer un muestreo aleatorio con repetición a partir de los datos originales para de esta forma obtener nuevas muestras a las cuales se les calcula nuevamente la diferencia público/privado. El tamaño de la muestra seleccionada será igual al de la original pero contiene algunas observaciones repetidas, otras que aparecen sólo una vez (igual que en la base de datos) y otras que no se incluyen. Este procedimiento se replica el suficiente número de veces para calcular los errores estándar. Los resultados son significativos al 99% de confianza (Cuadro 7). De los 13,4 puntos, 8,2 son explicados por las diferencias en matemáticas, lenguaje y ciencias. Los 5,2 restantes se deben a diferencias en sociales y electivas.

<sup>18</sup> Si se tomara un  $N$  igual al número de estudiantes de colegios públicos, la diferencia entre el Icfes de los estudiantes que asisten a colegios privados y el de los que asisten a colegios públicos sería igual a la diferencia promedio del ICFES de los colegios públicos y privados.

Cuadro 7

DIFERENCIAS A FAVOR DE COLEGIOS PRIVADOS NO EXPLICADAS POR CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES, FAMILIARES, DEL COLEGIO Y DEL NIVEL EDUCATIVO DE LOS DOCENTES

	Diferencia (m)	Error estándar	T	95% intervalo de confianza	
Total	13,4	1,1397	11,7571	15,63	11,17
Matemáticas	2,4	0,2358	10,1817	2,86	1,94
Lenguaje	3	0,2591	11,5795	3,51	2,49
Ciencias	2,8	0,2459	11,3849	3,28	2,32

Fuente: cálculos de los autores.

¿Cómo se comparan estos resultados con los de otros estudios? Mizala y Romaguera (1998) estudian el desempeño en los colegios chilenos y encuentran que los establecimientos privados obtienen en promedio 19 puntos más en la prueba Simce (test estandarizado de rendimiento) que los públicos. Esa diferencia disminuye a 5 puntos cuando el ejercicio se corrige por el nivel socioeconómico, las características de los establecimientos, etc. Contreras (2001) realiza un estudio similar al de Mizala y Romaguera, pero utilizando Mínimos Cuadrados en Dos Etapas, de manera de corregir por el sesgo que resulta de la estimación con MCO. Encuentra que el impacto de asistir a un colegio privado subsidiado (*vouchers*) comparado con el efecto de asistir a uno público es casi tres veces más grande que si se hubiese estimado con MCO.

Para Colombia, Gaviria y Barrientos (2001) encuentran que el rendimiento de los estudiantes es mejor en los colegios privados. Establecen que el efecto de las características del colegio sobre el rendimiento es diferencial según la naturaleza del plantel. En las instituciones públicas, aumentos en la educación de los docentes y mejoras en la infraestructura física no están asociados con un mayor rendimiento de los estudian-

tes. Piñeros y Moreno (1998) encuentran que al controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes, el logro escolar resulta superior en los establecimientos públicos. Para hacer algo más comparables nuestros resultados con los de Gaviria y Barrientos (2001) y Piñeros y Moreno (1998), hemos aplicado la metodología de dichos estudios a nuestra base de datos. El Cuadro 8 presenta los resultados de estimar mediante MCO las diferencias en el logro escolar entre estudiantes de colegios privados y públicos, utilizando la ecuación (1), con una dummy para el colegio privado. Se observa que al ir introduciendo controles, la magnitud del coeficiente disminuye, hasta llegar a una diferencia de 2,9 puntos.

Cuadro 8

DIFERENCIAS ENTRE EL LOGRO ESCOLAR ENTRE LOS ESTUDIANTES DE LOS COLEGIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Variables	Diferencia	R <sup>2</sup>
Sin Controles	18.299	0,04
+ Características básicas del colegio	16.333	0,09
+ Características individuales del estudiante	15.795	0,15
+ Características del entorno familiar	4.222	0,29
+ Dummies regionales	2.715	0,32
+ Infraestructura, dotación y docentes	2.891	0,34

Fuente: cálculos de los autores.

La diferencia entre una metodología y otra es enorme (13,4 a 2,9). Con seguridad, la empleada en este trabajo es mejor. El modelo de MCO viola el supuesto de independencia entre las variables explicativas (p.ej. los ingresos de la familia) y la dummy privado/público<sup>19</sup>. Además, al utilizar (1) se está suponiendo que los efectos de las variables explicativas son idénticos entre estudiantes de colegios privados y públicos. Para probar lo anterior, se estimó (1) para estudiantes de colegios privados y públicos por separado, y se hizo un test de igualdad entre los coeficientes. El ejercicio se elaboró solamente con las variables del ingreso del hogar. En ninguno de los casos los coeficientes pasaron la prueba de igualdad (Cuadro 9). El último problema de estimar el efecto mediante MCO es el sesgo de selección del que se habló anteriormente.

Se procedió a replicar el ejercicio que se hizo a nivel nacional, descomponiendo entre estu-

diantes de zonas urbanas y estudiantes de zonas rurales. Los resultados de los modelos logit de probabilidad de asistencia a educación privada se presentan en el Anexo 3 (Cuadros A3.1 a A3.12). Las diferencias en logros entre educación pública y privada, luego de controlar por las características observables, aparecen en la Cuadro 10. Aunque la diferencia en las zonas rurales es menor, en ambas se mantiene el resultado de que la educación privada supera a la pública en términos de resultados en el Icfes.

Finalmente, en el Gráfico 6 se muestran los resultados del Icfes para colegios públicos y privados según los ingresos del hogar. Se destacan dos hechos. Primero, para los dos tipos de colegios los resultados mejoran a medida que incrementa el nivel de ingreso (con una tendencia ligeramente decreciente para los colegios públicos en los estratos más altos). Segundo, para los estudiantes cuyos ingresos familiares son infe-

**Cuadro 9**  
**TEST SOBRE IGUALDAD DE EFECTOS EN LAS VARIABLES EXPLICATIVAS**

Variables	$\beta$ Privado	$\beta$ Público	Test $\beta_{\text{Privado}} = \beta_{\text{Público}}$	
			F(1,1.82246)	Probabilidad
Menos de un salario mínimo	-67,880	-37,819	133,78	0,000
Entre 1 y menos de 2 salarios mínimos	-52,486	-26,710	94,08	0,000
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	-38,506	-18,114	57,93	0,000
Entre 3 y menos de 5 salarios mínimos	-22,734	-7,655	34,17	0,000
Entre 5 y menos de 7 salarios mínimos	-12,659	-2,197	16,27	0,000
Entre 7 y menos de 9 salarios mínimos	-5,530	1,949	6,90	0,009
Entre 9 y menos de 11 salarios mínimos	-0,694	3,572	1,89	0,169
Entre 13 y menos de 15 salarios mínimos	6,294	0,820	1,56	0,211
Más de 15 salarios mínimos	11,999	-6,442	21,69	0,000

Fuente: cálculos de los autores.

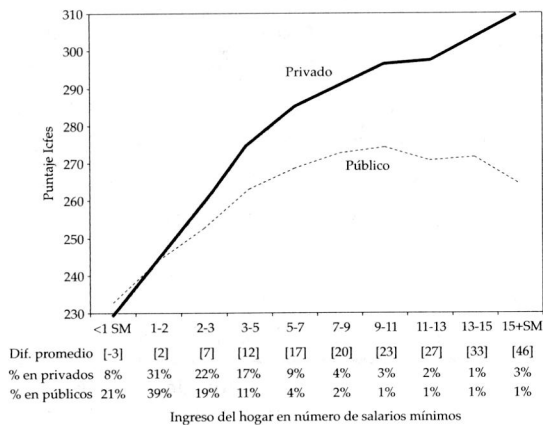
<sup>19</sup> Para probar la presencia de multicolinealidad, se utilizó el test de número condicional de Belsley et al (1980). El test produjo un número condicional de 738. Por regla general, valores mayores de 20 se consideran problemáticos!

**Cuadro 10**  
**DIFERENCIA A FAVOR DE COLEGIOS PRIVADOS EN ZONAS URBANAS Y RURALES**

	Diferencias observadas	Diferencias explicadas por observables		Diferencias explicadas por no observables	
Nacional	18,30	4,90	26,78	13,40	73,22
Urbano	17,60	3,61	20,51	13,99	79,49
Rural	18,30	9,26	50,60	9,04	49,40

Fuente: cálculos de los autores.

**Gráfico 6**  
**PUNTAJE OBSERVADO EN EL ICFES SEGÚN INGRESOS DEL HOGAR**



Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

riores a un salario mínimo (8% de los que asisten a educación privada y 21% de los que asisten a pública) los resultados en el Icfes son 3 puntos más altos en la escuela pública que en la privada. Este resultado se revierte a partir de hogares

con ingresos superiores a 1 salario mínimo, y las diferencias aumentan con el nivel de ingreso.

En el Gráfico 7 se presentan, por nivel de ingreso, las diferencias en logro escolar una vez se ha controlado por las características observables ya mencionadas. Para estudiantes de colegios privados cuyos ingresos familiares son inferiores a un salario mínimo el puntaje en el ICFES hubiera sido 14 puntos superior de haber asistido a colegios públicos<sup>20</sup>. Para aquellos estudiantes con ingresos en rangos superiores a un salario mínimo, las diferencias explicadas por características no observables son a favor de la educación privada, con tendencia creciente.

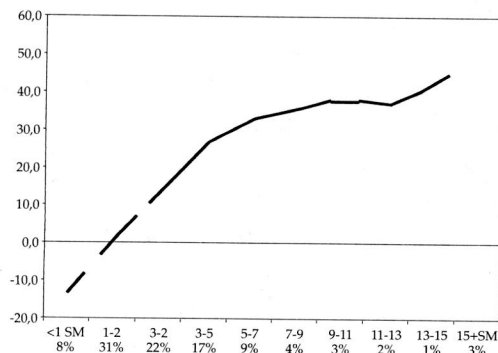
**IV. Logros en colegios públicos que operan con diferentes incentivos**

Los resultados sobre la diferencia en el logro escolar entre colegios públicos y privados muestran que ésta es de 13,4, después de controlar por las características observables del estudian-

<sup>20</sup> Se toma el porcentaje de estudiantes para cada nivel de ingreso que asisten a colegios privados, pues únicamente para cada uno de ellos se calculó la diferencia entre su puntaje en el Icfes y el obtenido por sus 20 vecinos más cercanos de colegios públicos, con características muy similares de acuerdo con el modelo de probabilidad pero no necesariamente con niveles de ingreso familiares iguales.

### Gráfico 7

#### DIFFERENCIA NO EXPLICADA EN EL LOGRO ESCOLAR ENTRE COLEGIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SEGÚN NIVELES DE INGRESO



Fuente: cálculos de los autores.

te, del hogar, del colegio y el nivel educativo de los docentes. Una razón para que se produzca esta diferencia puede ser el sistema de incentivos asociados a la carrera docente y a la administración de la educación oficial.

La negociación colectiva es un determinante clave del sistema institucional y de incentivos, el cual puede tener efectos positivos o negativos en el logro escolar de los estudiantes. Hoxby (1996) presenta evidencia para los Estados Unidos, sirviéndose de una base de datos sobre el grado de sindicalización por colegio. La medida de sindicalización que utiliza tiene en cuenta la

verdadera relación que los profesores tienen con los sindicatos, no simplemente su afiliación.

Para el caso de Colombia, un buen experimento para aislar el efecto de la negociación colectiva y la administración de la educación pública consistiría en utilizar como grupo de comparación los estudiantes de colegios públicos que operan por el sistema de concesión<sup>21</sup>. Desafortunadamente, este esquema es muy reciente, de manera que sus efectos seguramente aun no se han plasmado.

Una primera aproximación a la identificación de los efectos del sistema de incentivos consiste en utilizar información sobre educación contratada (EC). La EC surge con la Ley 20 de 1974, mediante un acuerdo entre la Iglesia Católica y el Estado, en el cual la Iglesia, con recursos aportados por el Estado, se compromete a administrar parte de la educación oficial en ciertas regiones del país, especialmente en sus territorios de misión, siguiendo las políticas del Ministerio de Educación. La Iglesia está encargada de pagar tanto el personal docente como administrativo, pero no puede decidir sobre traslados y nombramientos de maestros, función que está en manos de los entes territoriales. La EC atiende a cerca de 121 mil estudiantes.

Cerca del 12% del personal de la EC es misionero -sacerdotes seculares, sacerdotes religio-

<sup>21</sup> Con la conciencia de que los resultados de la educación dependen de la estructura de incentivos dominante, incluyendo esquemas de remuneración y promoción, de la participación de la comunidad y de la competencia entre planteles, se ha implementado un sistema de colegios públicos que son asignados a instituciones educativas privadas que se encuentren en las categorías "superior" o "muy superior" de acuerdo a la calificación del Icfes, a través de contratos de concesión, con el objetivo de prestar el servicio educativo formal en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, con prioridad para niños y niñas de los estratos 1 y 2. Este sistema permite otorgarle características de la administración privada a la educación pública e involucra un mecanismo de selección de mercado en el sentido en que los colegios son asignados por concurso (la calificación se basa en criterios técnicos y económicos). Es de esperarse que cuando el sistema esté consolidado, su inclusión en análisis similares a éste arroje resultados consistentes con los que aquí se presentan.



sos, religiosos no sacerdotes, misioneros seculares y catequistas. Desempeñan varias funciones: alfabetización en programas no formales, maestros, directores de planteles, supervisores y asistentes administrativos. El personal docente es mayoritariamente no religioso. Cerca del 50% se encuentra sindicalizado en Fecode. Debido a que la Iglesia controla los recursos provenientes del Estado, Fecode no puede ejercer presión sobre salarios. En la medida en que los recursos provenientes del gobierno suelen ser insuficientes, en algunas instituciones los maestros reciben menores salarios que en el resto de los colegios públicos.

La EC opera en 36 municipios, donde 7532 estudiantes presentaron la prueba del Icfes en 1999 en calendario A.

El Cuadro 11 reporta la distribución por tipo de colegio de los estudiantes en los municipios donde opera la EC y el puntaje promedio en el Icfes. En estos municipios la educación pública tiene, en promedio, un puntaje mayor que la privada. Dado que estos colegios son en su mayoría rurales (81%), la explicación a ello puede deberse a la modalidad de Escuelas Nuevas. Esto sugeriría que independientemente de quien administre la educación, un sistema de incentivos

y un diseño de la práctica educativa adecuados y pertinentes frente a las particularidades de cada región permite lograr mejores resultados.

Con la información de estos 7.532 estudiantes se hizo un ejercicio similar al de la sección anterior, con la diferencia de que ahora el modelo de decisión es un multinomial logit, en virtud a que se puede escoger entre más de dos alternativas. En el Anexo 4 se detallan los resultados cuantitativos. Con un  $R^2$  de 0.40, el modelo predice acertadamente el efecto que tienen las variables explicativas sobre la probabilidad de asistir a un colegio privado, público o de educación contratada (Cuadro A4.1).

En la Cuadro 12 se presenta el resumen cualitativo del efecto relativo de cada una de las variables sobre los diferentes sistemas educativos, donde \*\*\* representa el tipo de educación en la que la variable en cuestión tiene una relación positiva mayor, \*\* medio y \* menor. Por ejemplo, el hecho de que un estudiante trabaje aumenta la probabilidad de asistir a educación privada, disminuye la probabilidad de asistir a educación pública y disminuye aún más la probabilidad de asistir a EC. Se puede observar que el efecto de las características individuales del estudiante es similar al del ejercicio anterior. Los hombres tienen probabilidades mayores que las mujeres de asistir a educación privada, la probabilidad de asistir a educación pública es menor y mucho menor en el caso de la contratada. Por otro lado, un año adicional en la edad de los estudiantes aumenta su probabilidad de asistir a un colegio público o de educación contratada (Cuadro A4.2).

En los municipios donde existe EC los individuos cuyas familias tienen altos ingresos pre-

**Cuadro 11**  
**ESTUDIANTES Y PUNTAJE POR TIPO DE EDUCACIÓN**

Estudiantes	Promedio	Icfes
Privada	4.755	230,5
Contratada	1.909	248,7
Pública	868	241,6
<b>Total</b>	<b>7.532</b>	<b>236,4</b>

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del Icfes.

## Cuadro 12

## EFECTOS DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES, FAMILIARES Y DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A LOS TRES SISTEMAS EDUCATIVOS

Individuales	Contratada	Pública	Privada
Sexo	Negativa*	Negativa**	Positiva***
Edad	Positiva**	Positiva***	Negativa*
Trabaja (sí,no)	Negativa*	Negativa**	Positiva***
<b>Familiares</b>			
Aportantes al ingreso familiar	Negativa*	Negativa**	Positiva ***
Ingreso familiar	Negativa creciente	Negativa creciente	Positiva decreciente
Nivel educativo de los padres	Positiva creciente	Positiva creciente	Negativa decreciente
Ocupación de los padres	Creciente	Creciente	Decreciente
<b>Colegio</b>			
Valor de la pensión del colegio	Negativa cuadrática con min entre 70 y 100 mil pesos	Positiva con max entre 70 y 100 mil pesos	Negativo con min entre 70 y 100 mil pesos
Material de apoyo	Positiva**	Positiva***	Negativa*
Relación alumno - docente	Negativa*	Negativa**	Positiva***
%Doc con educ. superior	Negativa**	Negativa**	Positiva***
Rec. académicos y deportivos	Positiva**	Positiva***	Negativa*
Personal de apoyo	Negativa*	Positiva**	Positiva***

Fuente: cálculos de los autores.

fieren asistir a este tipo de colegios. A medida que aumentan los ingresos aumenta la probabilidad de asistir a educación contratada y pública, y disminuye la de asistir a educación privada. Así mismo, las probabilidades de asistir a EC y pública aumentan con el nivel educativo y de ocupación de los padres (Cuadro A4.3).

Por último, como se mencionó arriba, al analizar las diferencias entre colegios públicos y privados, las variables que contienen las características de infraestructura y personal del colegio son aquellas con las cuales los padres construyen una proxy de la calidad del colegio. Los resultados son los esperados teniendo en cuenta los promedios obtenidos en cada tipo de plantel (Cuadros A4.4 y A4.5). Las características deseables de los planteles se encuentran en los co-

legios con mejores resultados en el Icfes. Sin embargo, igual que en el ejercicio anterior, en los planteles con un porcentaje menor de docentes con educación superior se obtienen mejores resultados en promedio, lo que sugiere un fuerte efecto de los incentivos asociados a la práctica educativa.

Con las estimaciones de la probabilidad de ingresar a EC, para cada estudiante de EC se buscó el vecino más cercano, en términos de probabilidad, de educación pública y se estimó la diferencia en rendimientos utilizando la ecuación (5). La estimación arrojó una diferencia de 4,8 puntos, aproximadamente dos terceras partes de la diferencia promedio observada, que en 1999 fue de 7,1. La metodología de "bootstrap" fue utilizada para encontrar los errores estándar,

dando como resultado un nivel de significancia del 90%. Los Cuadros 13 y 14 resumen los principales resultados. A saber, después de controlar por las características observables, la EC es superior a la pública y muy superior a la privada para los puntajes totales y por áreas. Dado que en estos municipios los colegios públicos cuentan con programas de Escuela Nueva, se confirma que el factor determinante no parece ser si la educación es pública o privada, sino los incentivos bajo los que se presta<sup>22</sup>.

V. Conclusiones

Hemos corroborado que después de controlar por diversas características de los alumnos, de su entorno, de su colegio y de los docentes, en Colombia, tanto a nivel nacional como a nivel urbano y rural, los estudiantes de colegios privados obtienen puntajes significativamente

mayores en las pruebas del Icfes. Sin embargo, las diferencias no son uniformes sobre las categorías de ingreso de los hogares. De hecho, los colegios públicos son relativamente más eficientes para los alumnos que provienen de los estratos socioeconómicos más bajos de la población.

Gracias a la metodología utilizada, podemos estar seguros que dichas diferencias persisten una vez se ha aislado el efecto de las dotaciones de los estudiantes, sus familias o sus colegios. De esta manera, es razonable postular que las diferencias se originan parcialmente en la forma en que operan los colegios públicos y en el sistema de incentivos subyacente, en contraste con los privados. La revisión de la normatividad vigente sugiere que la educación pública opera bajo unos esquemas de asignación, remuneración, promoción y traslado de maestros que dis-

**Cuadro 13**  
**DIFERENCIAS EN RESULTADOS TOTALES ENTRE EDUCACIÓN CONTRATADA, PÚBLICA Y PRIVADA**

	Diferencias observadas	Diferencias explicadas por observables		Diferencias explicadas por no observables	
Contratada vs pública	7,10	2,22	31,27	4,88	68,73
Contratada vs privada	18,27	6,93	37,93	11,34	62,07
Pública vs privada	11,17	4,24	37,96	6,93	62,04

Fuente: cálculos de los autores.

<sup>22</sup> Estos resultados coinciden con la evidencia aportada por Sander (2001), quien encontró que la educación católica tiende a ser al menos tan buena como en cualquier colegio público, con costos más bajos y mayor eficiencia. Al interior de algunas comunidades, especialmente aquellas que atienden una mayor proporción de estudiantes de bajos recursos, la educación católica resulta mejor. En otros estudios, este autor encuentra evidencia de mayores logros en matemáticas para los estudiantes de colegios católicos rurales (Sander, 1997) y mayores resultados en matemáticas y lectura para los estudiantes no hispánicos de colegios católicos (Sander, 1996). Otros estudios se han concentrado en estudiar los efectos de los colegios católicos sobre las tasas de graduación y los salarios futuros. Tanto para Estados Unidos como para Australia, se encuentra un efecto positivo sobre estas dos variables (Vella, 1999 y Neal, 1995).

**Cuadro 14**  
**DIFERENCIAS EN RESULTADOS POR ÁREA ENTRE EDUCACIÓN CONTRATADA,**  
**PÚBLICA Y PRIVADA**

	Diferencias observadas	Diferencias explicadas por observables		Diferencias explicadas por no observables	
<b>Matemáticas</b>					
Contratada vs. pública	1,68	0,76	45,24	0,92	54,76
Contratada vs. privada	3,50	1,49	42,57	2,01	57,43
Pública vs. privada	1,82	1,05	57,69	0,77	42,31
<b>Lenguaje</b>					
Contratada vs. pública	1,11	0,36	32,43	0,75	67,57
Contratada vs. privada	3,50	1,46	41,71	2,04	58,29
Pública vs. privada	2,39	0,69	28,87	1,7	71,13
<b>Ciencias</b>					
Contratada vs. pública	1,67	0,50	29,94	1,17	70,06
Contratada vs. privada	4,01	1,21	30,17	2,80	69,83
Pública vs. privada	2,34	1,17	50,00	1,17	50,00

Fuente: cálculos de los autores.

ta de ser apropiado. El sistema de incentivos que impera en la educación pública debe ser reformado para lograr mejoras en calidad. Se debe reconocer la presencia del sindicato y concertar con él las reformas al sistema educativo. Los profesores son los encargados del proceso educativo en el día a día y su experiencia sirve como base para diseñar programas viables.

Los resultados econométricos permiten evidenciar que los colegios públicos que no son administrados por el gobierno tienen un mejor desempeño que aquellos que no tienen ninguna injerencia del sector privado en su funcionamiento. Ello es evidencia de que la articulación de lo público y lo privado es una alternativa para mejorar la calidad. Hace muchos años Friedman

(1962) señaló que el hecho de que el gobierno financie la educación no significa que también deba operar el sistema educativo.

Entendiendo la calificación de los exámenes de Estado como el resultado de un proceso de años de educación, la educación contratada ha logrado aislar algunos problemas de la administración pública. Estudiantes de colegios con estas características logran puntajes más altos que los pertenecientes a colegios públicos en las zonas donde operan. Así mismo, el sistema de organización particular de la Escuela Nueva logra generar incentivos y espacios apropiados para el mejoramiento de la calidad de la educación pública. Resulta conveniente proyectar este tipo de iniciativas a otras áreas, además de la rural.

## Bibliografía

- Arellano, J. (2001), "La Reforma Educativa Chilena", *Revista De La Cepal* No. 73.
- Ayala, U.; Soto, C. Y Hernández, L. (1999), "La Remuneración y el Mercado de Trabajo de los Maestros Públicos en Bogotá" en *Coyuntura Social* No. 20, Fedesarrollo.
- Baber, L. y Klein, K. "Merit Pay And Teacher Evaluation", *Phi Delta Kappa* December.
- Bacharach, S. et al. (1989), *School Management And Teacher Unions: The Capacity Of Cooperation In An Age Of Reform*. Teacher's College.
- Ballou D. y Pordusky, M. (1997), *Teacher Pay And Teacher Quality*, Kalamazoo Mich.: W. E. Upjohn Institute.
- Barro, R. y Lee, J.W. (1997), "Schooling Quality In A Cross Section Of Countries" National Bureau Of Economic Research. Working Paper No. 6198. September.
- Beaton A.; Martin M. O.; Mullis I. V.; Gonzalez E. J.; Smith T. Y Kelly D. (1997a), Timss. "Science Achievement In The Middle School Years". Boston College.
- \_\_\_\_ (1997b), "Mathematics Achievement In The Middle School Years". Boston College.
- Belsley, D.A., E Kuh Y R.E. Welsch (1980), *Regression Diagnostics: Identifying Influential Data And Source Of Collinearity*, (John Wiley: New York).
- Borjas, George Y Olga L. Acosta (2000) "Education Reform In Colombia" Fedesarrollo, Working Paper Series, No. 19, agosto.
- Caballero, P. (1996), "La Coexistencia de lo Oficial y lo Privado en el Plantel Educativo" *Coyuntura Social*.
- Calderón, A. (1996), "Voucher Program For Secondary Schools. The Colombian Experience". World Bank. Human Capital Working Paper. Report N° 16.232. May.
- Carvajal, A. (1985), *Educadores Frente A La Ley. Análisis Crítico, Histórico y Jurídico del Estatuto Docente*. Rodríguez Quito Editores. Bogotá.
- Cerquera, D. Jaramillo, P. y Salazar, N. (2000), "La Educación en Colombia: Evolución y Diagnóstico", Mimeo, DNP.
- Contreras, D. (2001), "Vouchers, School Choice And The Access To Higher Education". Universidad de Chile Y Yale University, agosto.
- Colbert, V. y Rojas, M. (1999), "Innovar e ir a Escala, una de las Funciones Clave de las Ongs a Nivel de Educación Básica" Documento Presentado al Taller Internacional de Save The Children, Recife, Brasil, julio.
- Cramer, J. (1983), "Merit Pay: Challenge Of The Decade", *Curriculum Review*.
- Diaz, A. (1995), *La Modernización de la Educación Básica en México: lo Formal, lo Regresivo*.
- Duarte, J. (1995), "State Education And Clientelism In Colombia", Universidad de Oxford.
- \_\_\_\_ (1996), "La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación Pública en Colombia" *Coyuntura Social*, No. 14.
- \_\_\_\_ (1997), "Problemas del Esquema Actual de Asignación de Recursos en Educación y Salud" *Coyuntura Social*, No. 16.
- Eberts, R. y Stone, J. (1984), *Unions And Public Schools: The Effect Of Collective Bargaining On American Education*. Lexington Books.
- \_\_\_\_ (1986), "Teacher Unions And The Cost Of Public Education". *Economic Inquiry*, 24.
- \_\_\_\_ (1987), "Teachers' Unions And The Productivity Of Public Schools", *Industrial And Labor Relations Review*, 40.
- Ellis, T. (1981), Merit Pay For Teachers. Eric Digests.
- Freeman, R. (1986), "Unionism Comes To The Public Sector" *Journal Of Economic Literature*. 24 (1)
- \_\_\_\_ y Medoff, J. (1981), "The Impact Of The Percentage Organized On Union And Nonunion Wages". *The Review Of Economics And Statistics*. 63 No. 4.
- Friedman, M. (1962), "The Role Of Government In Education" En *Capitalism And Freedom*. University Of Chicago Press.
- Galbraith, J. (1969), *The Affluent Society*. Houghton Mifflin. Boston.
- Galiani, S. et al. (2001), "Evaluating The Impact Of School Decentralization On Education Quality", Mimeo.
- Gaviria, A.; Behrman R. y Székely, M. (2001), "Intergenerational Mobility In Latin America" Fedesarrollo, Documentos de Trabajo, abril, No. 25.

- Gaviria, A. y Barrientos, J. (2001), "Determinantes de la Calidad de la Educación en Colombia" Archivos de Economía, DNP, Documento No. 159.
- Gil, N. (1997), "El Papel de la Negociación Fecode- Gobierno en el Futuro del Sistema Educativo Colombiano" Memos de Investigación. Universidad de los Andes.
- Gomez, H. (1986), *El Magisterio y la Política Educativa. Sindicalismo y Política Económica*. Fedesarrollo. Fondo Editorial Cerec.
- Green, A. (1997), "Educational Achievement In Centralized And Decentralized Systems" En *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford University Press.
- Heckman, J. (1977), Sample Selection Bias as a Specification Error (With an Application to the Estimation of Labor Supply Functions.
- Heckman, J.; H. Ichimura, y Todd, P. (1997), "Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence From Evaluating A Job Training Program", *Review Of Economic Studies* 64(4): 605-654.
- Heckman, J.; Ichimura, H.; Smith, J. y Todd, P. (1998), "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data" *Econometrica*, 66(5): 1017-1098.
- Heckman, J., Lalonde, R. y Smith, J. (1999), "The Economics And Econometrics Of Active Labor Market Programs", En O. Ashenfelter Y D. Card (Eds). *Handbook Of Labor Economics*, Volume Iii. Amsterdam: North-Holland.
- Helg, A. (1989), "La Educación En Colombia 1958-1980" en *Nueva Historia de Colombia*. Editorial Planeta.
- Hoxby, C. (1996), "How Teachers' Unions Affect Education Production". *Quarterly Journal Of Economics*. August, 671-718.
- \_\_\_\_\_(1995), "Is There An Equity-Efficiency Trade-Off In School Finance? Tiebout And Theory Of The Local Public Goods Producer". Nber.
- King, E, et al. (1997), Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage And Participation. The World Bank.
- Kleiner, M. y Petree, D. (1998), "Unionism & Licensing Of Public Teachers: Impact On Wages And Educational Output" En R. Freeman Y C. Ichniowski (Eds.) *When Public Sector Workers Unionize*. University Of Chicago Press.
- Levin, H. (2000), "The Public-Private Nexus In Education" Occasional Paper No. 1. National Center For The Study Of Privatization In Education. Teacher's College, Columbia University.
- Medina C., y Núñez J. (2000), "The Impact Of Public Provided Job Training In Colombia", Cede y Red de Centros de Investigación del Bid.
- \_\_\_\_\_(1996), "Evaluación de la Calidad de la Educación Indígena En Colombia-Etnia Korebaju" Serie Estudios, No. 1, octubre, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (1997), Saber. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primeros Resultados: Matemáticas y Lenguaje.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (1998), "Desempeño Escolar y Elección de Colegios: la Experiencia Chilena" Serie Economía, No. 36, junio. Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_(2001), "Equity And Educational Performance: Evidence From Bolivia And Chile" Mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, septiembre.
- Morduchowicz, A. (2000), "Estructuras Salariales Docentes: Características Actuales y Nuevas Propuestas" en *Formas y Reformas de la Educación*. Serie Políticas Preal.
- Neal, D. (1995), The Effect Of Catholic Secondary Schooling On Educational Attainment. Nber. Working Paper No. 5353, November.
- Olsen, D. (2001), *Teachers Deserve Merit Pay, Not Special Interest Pay*. Cato Institute.
- Todd, P. (1999), "A Practical Guide To Implementing Matching Estimators" Mimeo.
- Piñeros, J. Y Moreno, H. (1998), "La Eficacia de los Colegios de Educación Media" Secretaría Técnica, Ministerio de Educación Nacional, julio, Bogotá.
- Psacharopoulos, G.; Rojas, C.; y Velez, E. (1993), " Achievement Evaluation Of Colombias's Escuela Nueva: Is Multigrade The Answer?" *Comparative Education Review*. Vol: 37 N. 3. 1.
- Sander, W. (1996), "Catholic Grade Schools And Academic Achievement". *Journal Of Human Resources*. 31(3), Summer, Pp:540-48.
- \_\_\_\_\_(1997), Catholic High Schools And Rural Academic Achievement. *American Journal Of Agricultural Economics*. 79(1), February, Pp: 1-12.
- \_\_\_\_\_(2001), The Effects Of Catholic Schools On Religiosity, Education And Competition. Occasional Paper No. 2. National Center For The Study Of Privatization In Education. Teacher's College, Columbia University.
- Sarmiento, A. y Caro, B. (1997), "El Avance De La Educación En Colombia: Lento, Insuficiente E Inequitativo" *Planeación y Desarrollo*. Vol. 28(1). 11-24.



- Sarmiento, A. y Vargas, J. (1997), "Descentralización de los Servicios de Educación y Salud en Colombia" *Planeación Y Desarrollo*. Vol. 28(1). 143-198.
- Sarmiento, A. (1999), "La Educación en el Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para Construir la Paz 1998-2002" *Debates de Coyuntura Social*, No.12.
- \_\_\_\_\_(1996), "La Educación Pública: una Escuela sin Autonomía, una Gerencia sin Responsables" *Estrategia Económica y Financiera*, noviembre 26-28.
- Stone, J. (2000), "Collective Bargaining And Public Schools" *En Conflicting Missions? Teachers Unions And Educational Reform*. Cap. 2.
- Todd, P. (1999), "A Practical Guide To Implementing Matching Estimators", Mimeo.
- Unesco (2000), *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado*.
- Vella, F. (1999), "Do Catholic Schools Make A Difference? Evidence From Australia" *Journal Of Human Resources*. 34(1), Winter, Pp:208-24
- Vergara, C. y Simpson, M. (2001), "Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Estudio General sobre los Antecedentes, Diseño, Avances y Resultados Generales del Proceso de Descentralización Territorial en el Sector Educativo" Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, Documento 168, diciembre.
- Wolff et al. (2001), *Public Or Private Education For Latin America?* Interamerican Development Bank.
- Zwerling, H. y Thomason T. (1995), "Collective Bargaining And The Determinants Of Teachers' Salaries". *Journal Of Labor Research*. Fall 16(4): 467-84.

## Anexo 1

### LOS DATOS: FUENTES Y VARIABLES UTILIZADAS

---

Las comparaciones de este estudio sobre el logro estudiantil en los distintos colegios se hicieron con base en los resultados del Icfes para 1999, confrontando los resultados totales y de diferentes áreas de evaluación (matemáticas, lenguaje y ciencias) dejando por fuera el área electiva que, en alguna medida, no es comparable entre estudiantes.

Las variables utilizadas para controlar por las características individuales y familiares de los estudiantes fueron extraídas de los formularios de inscripción del Icfes, los cuales incluyen información sobre el estudiante que presenta el examen y su entorno familiar. La información personal corresponde a: una variable dummy para sexo que vale 1 si el estudiante es hombre y 0 si es mujer, edad, y una dummy que toma el valor de 1 cuando el estudiante estaba trabajando en el momento de presentar el examen y 0 si no (Cuadro A2.2). La información familiar incluye: número de aportantes al ingreso familiar, grado de dependencia económica del estudiante medido como No. de aportantes / No. de miembros del hogar, una dummy que vale 1 si la familia tiene vivienda propia y 0 si no y otra que vale 1 si tiene crédito hipotecario y 0 si no. También se incluyen variables binarias asociadas al nivel de ingreso del hogar, nivel educativo del padre y de la madre y ocupación del padre y de la madre (Cuadro A2.3).

La información sobre el colegio se tomó de las encuestas C-100 y C-600 realizadas por el DANE para los colegios de todo el país. Las características del colegio constituyen información observable para los estudiantes y sus familias sobre la calidad de la educación que imparten los planteles. Antes de ingresar a un colegio los alumnos potenciales observan indirectamente la calidad del plantel a través de ciertas cualidades de los colegios. Por tal razón, se incluyen en las estimaciones de probabilidad variables binarias asociadas a la jornada en la que funcionan los colegios, el carácter del bachillerato y el valor de la pensión por rangos (Cuadro A2.4). Además, se utilizan otras variables sobre la infraestructura y el personal docente y de apoyo de los planteles: número de repitentes, docentes con educación superior, porcentaje de directivos docentes, porcentaje de docentes, relación alumnos por profesor, alumnos por computador, aula múltiple, biblioteca, entre otros (Cuadro A2.5).

La unión de las bases de datos se hizo a través de los códigos del DANE para cada colegio. Debido a que algunos colegios en la base de datos del Icfes no tenían código DANE, el proceso de unión para estos colegios se hizo a través de su nombre y ubicación. Aquellos colegios para los cuales esto no fue posible fueron excluidos de la muestra. Al final, trabajamos con información de 291.029 estudiantes.

Por último, para incluir el efecto de la disponibilidad diferencial de acceso a educación pública y privada de acuerdo a la región en la que se encuentran los estudiantes, se introdujeron variables dummy asociadas a cada zona (rural y urbana) para cada departamento del país (Cuadro A2.6).

---

## Anexo 2

### ESTIMACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A EDUCACIÓN PRIVADA

A continuación se presentan las tablas de estimación del modelo Logit de probabilidad de asistir a colegios privados. En la primera columna se presenta el coeficiente para cada variable; en la segunda el estadístico  $t$  con su respectivo nivel de significancia (\*\* nivel de significancia del 99%, \* significancia del 95% y \* significancia del 90%). La tercera columna presenta la razón de predominio (OR), el cambio en la probabilidad que implica un aumento unitario en dicha variable. De esta manera, el incremento de la variable indica la diferencia entre asistir y no asistir a colegio privado ya que la variable se incrementa en una unidad. En la cuarta columna se presenta el indicador MinMax que es ideal para interpretar el efecto de una variable dummy, debido a que muestra en cuánto cambiaría la probabilidad de asistir a un colegio privado en caso de que la variable pasara de su valor mínimo al máximo en la muestra. Finalmente, la quinta columna presenta el efecto marginal de un cambio en la variable sobre la probabilidad de asistir a un colegio privado<sup>1</sup>.

Cuadro A2.1

#### ESTADÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE PROBABILIDAD DE ASISTIR A EDUCACIÓN PRIVADA

Número de observaciones	255.947
Log likelihood	-86990,011
R <sup>2</sup>	0,4913
LR chi2(112)	168060,75

Cuadro A2.2

#### EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL ESTUDIANTE SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO

Variable	Coeficiente	Z	OR	MinMax	Efecto Marginal
Sexo	-0,0840	-6,686***	-8,05	-1,79	-1,80
Edad	0,0222	10,438***	2,24	24,66	0,47
Trabaja (si,no)	0,0668	2,887***	6,91	1,44	1,43

<sup>1</sup> Para variables continuas la columna es el efecto marginal; para binarias es el efecto de pasar de 0 a 1.

**Cuadro A2.3**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR**  
**A UN COLEGIO PRIVADO**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
<b>Vivienda propia (si, no)</b>	0,1009	6,983 ***	10,61	2,14	2,16
<b>Tiene deuda de vivienda (si, no)</b>	0,0696	4,876 ***	7,20	1,50	1,49
<b>Número de aportantes al ingreso familiar</b>	-0,1706	-15,268 ***	-15,69	-25,92	-3,65
<b>Ingreso familiar</b>					
(Coef. con respecto a 15 o más salarios mínimos)					
Menos de un salario mínimo	-2,2195	-21,212 ***	-89,13	-34,38	-47,49
Entre 1 y menos de 2 salarios mínimos	-1,7545	-16,933 ***	-82,70	-33,79	-37,54
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	-1,5223	-14,693 ***	-78,18	-25,97	-32,57
Entre 3 y menos de 5 salarios mínimos	-1,2420	-11,978 ***	-71,12	-21,05	-26,58
Entre 5 y menos de 7 salarios mínimos	-0,9953	-9,416 ***	-63,04	-17,18	-21,30
Entre 7 y menos de 9 salarios mínimos	-0,7661	-6,866 ***	-53,52	-13,84	-16,39
Entre 9 y menos de 11 salarios mínimos	-0,5121	-4,266 ***	-40,08	-9,83	-10,96
Entre 11 y menos de 13 salarios mínimos	-0,3742	-2,661 ***	-31,21	-7,40	-8,01
Entre 13 y menos de 15 salarios mínimos	-0,1539	-0,974	-14,26	-3,19	-3,29
<b>Nivel educativo del padre</b>					
(Coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	-0,0108	-0,146	-1,07	-0,23	-0,23
Educación básica primaria	0,0294	0,972	2,98	0,63	0,63
Educación básica secundaria	0,1092	3,368 ***	11,54	2,36	2,34
Educación media vocacional	0,2314	5,703 ***	26,03	5,13	4,95
Educación tecnológico o técnico	0,2218	5,307 ***	24,84	4,92	4,75
Educación universitaria	0,1913	4,762 ***	21,08	4,21	4,09
Postgrado	0,1352	2,603 ***	14,48	2,96	2,89
<b>Nivel educativo de la madre</b>					
(Coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	-0,0235	-0,318	-2,32	-0,50	-0,50
Educación básica primaria	-0,0041	-0,127	-0,41	-0,09	-0,09
Educación básica secundaria	0,1213	3,538 ***	12,90	2,62	2,60
Educación media vocacional	0,3353	8,167 ***	39,84	7,53	7,18
Educación tecnológico o técnico	0,3590	7,552 ***	43,18	8,12	7,68
Educación universitaria	0,2887	6,337 ***	33,47	6,45	6,18
Postgrado	0,0812	1,428	8,45	1,76	1,74
<b>Ocupación del padre</b>					
(Coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,5270	7,982 ***	69,38	12,19	11,28
Administradores o gerentes	0,2953	6,179 ***	34,35	6,63	6,32
Profesional independiente	0,3036	9,211 ***	35,47	6,80	6,50
Profesional empleado	0,0264	0,832	2,67	0,57	0,56
Trabajador independiente	0,1555	8,701 ***	16,83	3,36	3,33
Trabajador empleado	0,2284	10,553 ***	25,66	5,03	4,89
Rentista	0,2651	4,289 ***	30,36	5,93	5,67
Jubilado	0,2812	9,752 ***	32,47	6,28	6,02
Hogar	-0,0228	-0,387	-2,26	-0,49	-0,49
Estudiante	-0,3130	-1,202	-26,87	-6,27	-6,70
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,1300	3,262 ***	13,88	2,84	2,78
<b>Ocupación de la madre</b>					
(Coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,1698	1,546	18,51	3,74	3,63
Administradores o gerentes	0,1548	2,176	16,75	3,40	3,31
Profesional independiente	0,0011	0,020	0,11	0,02	0,02
Profesional empleado	-0,2407	-6,050 ***	-21,40	-4,94	-5,15
Trabajador independiente	0,0556	1,844 *	5,71	1,20	1,19
Trabajador empleado	-0,0194	-0,635	-1,92	-0,41	-0,41
Rentista	0,2341	3,234 ***	26,38	5,21	5,01
Jubilada	0,0049	0,085	0,49	0,11	0,11
Hogar	-0,0544	-2,159 **	-5,29	-1,16	-1,16
Estudiante	0,1677	1,759 *	18,26	3,70	3,59
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,0686	1,240	7,10	1,49	1,47
<b>Dependencia económica</b>	0,6340	13,276 ***	88,51	67,56	13,57
(No. aportantes / No. personas en el hogar)					

**Cuadro A2.4**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD**  
**DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO**

Variable	Coefficiente	Z	OR (%)	MinMax (%)	Efecto marginal (%)
<b>Tipo de jornada</b>					
(Coef. con respecto a jornada de la mañana)					
Jornada completa	0,3214	19,070***	37,91	7,09	6,88
Jornada de la tarde	-0,6334	-36,311***	-46,92	-12,50	-13,55
Jornada de la noche	-0,3234	-13,022***	-27,63	-6,56	-6,92
<b>Carácter del bachillerato</b>					
(Coef. con respecto a bachillerato académico)					
Bachillerato técnico	-0,0751	-3,873***	-7,23	-1,59	-1,61
Bachillerato académico-técnico	-0,3188	-22,365***	-27,30	-6,69	-6,82
Bachillerato normal	-0,3567	-3,043***	-30,00	-7,08	-7,63
<b>Valor de la pensión del colegio</b>					
(Coef. con respecto a menos de 30 mil pesos)					
Entre 30 y menos de 50 mil pesos	2,4014	148,568***	1003,86	53,69	51,39
Entre 50 y menos de 70 mil pesos	2,8636	139,774***	1652,45	60,24	61,28
Entre 70 y menos de 100 mil pesos	3,1112	125,806***	2144,79	62,59	66,57
Entre 100 y menos de 150 mil pesos	3,1705	95,411***	2281,85	62,58	67,84
Entre 150 y menos de 250 mil pesos	2,8523	64,147***	1632,70	58,62	61,03
Más de 250 mil pesos	2,1162	32,126***	729,99	47,96	45,28

**Cuadro A2.5**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE**  
**ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO**

Variable	Coefficiente	Z	OR (%)	MinMax (%)	Efecto marginal (%)
Porcentaje de repitentes - modalidad académica	-0,0187	-4,133***	-1,85	-18,79	-0,40
Porcentaje de repitentes - modalidad técnica	-0,0804	-17,239***	-7,73	-33,77	-1,72
Porcentaje de docentes con educación superior	-0,0125	-31,225***	-1,25	-29,68	-0,27
Porcentaje de hombres profes de matemáticas	0,0091	42,417***	0,91	18,47	0,19
Porcentaje de directivos docentes	0,0457	30,292***	4,68	72,40	0,98
Porcentaje de docentes	-0,0444	-55,374***	-4,34	-80,36	-0,95
Porcentaje de personal administrativo	-0,0302	-40,696***	-2,97	-46,62	-0,65
Porcentaje médicos, odontólogos y terapistas	0,0340	13,046***	3,46	40,11	0,73
Porcentaje consejeros escolares y orientadores	0,0067	2,474***	0,67	7,49	0,14
Área del colegio dedicada para deportes	0,0001	8,998***	0,01	66,44	0,00
Número de alumnos por computador	0,0129	24,408***	1,29	70,65	0,27
Número de alumnos por vhs	0,0431	13,658***	4,41	69,57	0,92
Aula múltiple (si, no)	-0,0691	-5,208***	-6,68	-1,48	-1,48
Biblioteca (si, no)	1,2636	41,782***	253,83	20,63	27,04
Biblioteca en el aula (si, no)	0,6118	39,331***	84,38	13,79	13,09
Relación alumnos-docentes	-0,2511	-3,342***	-22,20	-15,87	-5,37
Constante	2,7906	18,942***			

Cuadro A2.6

## EFECTO DE LA UBICACIÓN DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Antioquia- urbano	-1,3257	-52,420***	-73,44	-22,51	-28,37
Antioquia-rural	-1,4100	-22,731***	-75,58	-21,41	-30,17
Atlántico-urbano	-0,5954	-20,800***	-44,86	-11,35	-12,74
Atlántico-rural	-0,9258	-9,888***	-60,38	-15,93	-19,81
Bolívar-urbano	-0,7279	-22,325***	-51,71	-13,38	-15,58
Bolívar-rural	-0,8609	-10,373***	-57,72	-15,09	-18,42
Boyacá-urbano	-1,4182	-38,308***	-75,79	-21,87	-30,35
Boyacá-rural	-2,9861	-22,505***	-94,95	-29,22	-63,90
Caldas-urbano	-1,5252	-33,104***	-78,24	-22,67	-32,64
Caldas-rural	-3,6279	-17,993***	-97,34	-30,20	-77,63
Caquetá- urbano	-1,7029	-18,571***	-81,78	-23,58	-36,44
Caquetá-rural	-2,4722	-11,418***	-91,56	-27,42	-52,90
Cauca-urbano	-1,6303	-10,477***	-80,41	-22,97	-34,89
Cauca-rural	-1,7483	-3,347***	-82,59	-23,77	-37,41
Cesar-urbano	-0,9958	-22,040***	-63,06	-16,94	-21,31
Cesar-rural	-2,2583	-17,484***	-89,55	-26,66	-48,32
Córdoba-urbano	-2,2729	-60,232***	-89,70	-27,89	-48,64
Córdoba-rural	-2,7441	-33,989***	-93,57	-28,71	-58,72
Cundinamarca-urbano	-0,8620	-29,774***	-57,77	-15,44	-18,44
Cundinamarca-rural	-0,9091	-14,394***	-59,71	-15,75	-19,45
Chocó-urbano	-0,7505	-8,450***	-52,79	-13,53	-16,06
Huila-urbano	-1,1867	-26,704***	-69,48	-19,25	-25,39
Huila-rural	-1,0676	-8,719***	-65,62	-17,66	-22,84
Guajira-urbano	-1,7796	-32,164***	-83,13	-24,27	-38,08
Guajira-rural	-3,1533	-18,576***	-95,73	-29,27	-67,48
Magdalena-urbano	-1,8670	-43,877***	-84,54	-25,17	-39,95
Magdalena-rural	-1,2738	-13,381***	-72,02	-19,91	-27,26
Meta-urbano	-0,2150	-5,058***	-19,34	-4,41	-4,60
Meta-rural	-1,5457	-10,468***	-78,68	-22,32	-33,07
Nariño-urbano	-1,9059	-8,291***	-85,13	-24,77	-40,78
Nariño-rural	2,2531	4,207***	851,70	50,04	48,21
Norte de Santander-urbano	-0,6687	-19,025***	-48,76	-12,43	-14,31
Norte de Santander-rural	-1,3658	-11,735***	-74,48	-20,78	-29,23
Quindío-urbano	-2,4130	-41,144***	-91,05	-27,75	-51,63
Quindío-rural	-0,6972	-4,853***	-50,20	-12,73	-14,92
Risaralda-urbano	-1,5679	-34,674***	-79,15	-22,95	-33,55
Risaralda-rural	-2,2784	-14,647***	-89,76	-26,74	-48,75
Santander-urbano	-1,3893	-45,749***	-75,08	-21,94	-29,73
Santander-rural	-1,5257	-19,591***	-78,25	-22,23	-32,65
Sucre-urbano	-1,5483	-29,252***	-78,74	-22,60	-33,13
Sucre-rural	-1,4588	-11,388***	-76,75	-21,62	-31,22
Tolima-urbano	-1,4201	-38,124***	-75,83	-21,84	-30,39
Tolima-rural	-3,2089	-16,986***	-95,96	-29,57	-68,66
Valle-urbano	0,1557	2,373 **	16,85	3,43	3,33
Valle-rural	0,1159	0,780	12,29	2,53	2,48
Resto de departamentos urbano-rural	-2,2270	-36,021***	-89,21	-26,95	-47,65



### Anexo 3

#### RESULTADOS PARA LA MUESTRA DIVIDIDA POR ZONAS: URBANO Y RURAL

##### ZONA URBANA

Cuadro A3.1

##### ESTADÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE PROBABILIDAD DE ASISTIR A EDUCACIÓN PRIVADA EN ZONAS URBANAS

Número de observaciones	228,451
Log likelihood	-78334,781
R <sup>2</sup>	0,4914
LR chi2(112)	151351,48

Cuadro A3.2

##### EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL ESTUDIANTE SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Sexo	-0,0840	-6,336 ***	-8,06	-1,87	-1,88
Edad	0,0192	8,489 ***	1,94	21,72	0,43
Trabaja (si,no)	0,0470	1,909 *	4,81	1,06	1,05

**Cuadro A3.3**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO**  
**PRIVADO EN ZONAS URBANAS**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
<b>Vivienda propia (si, no)</b>	0,1030	6,781***	10,85	2,28	2,30
<b>Tiene deuda de vivienda (si, no)</b>	0,0616	4,116***	6,35	1,38	1,38
<b>Número de aportantes al ingreso familiar</b>	-0,1679	-14,216***	-15,46	-27,20	-3,75
<b>Ingreso familiar</b>					
(coef. con respecto a 15 o más salarios mínimos)					
Menos de un salario mínimo	-2,1198	-18,937***	-87,99	-34,81	-47,35
Entre 1 y menos de 2 salarios mínimos	-1,6548	-14,933***	-80,89	-33,60	-36,96
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	-1,4210	-12,825***	-75,85	-26,25	-31,74
Entre 3 y menos de 5 salarios mínimos	-1,1474	-10,348***	-68,25	-21,15	-25,63
Entre 5 y menos de 7 salarios mínimos	-0,8994	-7,963***	-59,32	-16,90	-20,09
Entre 7 y menos de 9 salarios mínimos	-0,6867	-5,772***	-49,67	-13,42	-15,34
Entre 9 y menos de 11 salarios mínimos	-0,4513	-3,532***	-36,32	-9,27	-10,08
Entre 11 y menos de 13 salarios mínimos	-0,3119	-2,088 **	-26,80	-6,59	-6,97
Entre 13 y menos de 15 salarios mínimos	-0,1140	-0,685	-10,78	-2,50	-2,55
<b>Nivel educativo del padre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	-0,0517	-0,652	-5,03	-1,14	-1,15
Educación básica primaria	0,0055	0,171	0,55	0,12	0,12
Educación básica secundaria	0,0798	2,304 **	8,31	1,79	1,78
Educación media vocacional	0,1959	4,558***	21,64	4,49	4,38
Educación tecnológico o técnico	0,2090	4,733***	23,24	4,80	4,67
Educación universitaria	0,1659	3,902***	18,05	3,78	3,71
Postgrado	0,0998	1,828 *	10,49	2,26	2,23
<b>Nivel educativo de la madre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	-0,0491	-0,62	-4,79	-1,09	-1,10
Educación básica primaria	-0,0189	-0,546	-1,87	-0,42	-0,42
Educación básica secundaria	0,1095	2,996***	11,57	2,46	2,45
Educación media vocacional	0,3051	7,019***	35,67	7,07	6,82
Educación tecnológico o técnico	0,3301	6,585***	39,11	7,69	7,37
Educación universitaria	0,2594	5,394***	29,62	5,99	5,79
Postgrado	0,0539	0,904	5,54	1,21	1,20
<b>Ocupación del padre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,5274	7,57***	69,45	12,55	11,78
Administradores o gerentes	0,2818	5,641***	32,56	6,54	6,30
Profesional independiente	0,3055	8,84***	35,74	7,09	6,83
Profesional empleado	0,0185	0,558	1,87	0,42	0,41
Trabajador independiente	0,1653	8,726***	17,98	3,73	3,69
Trabajador empleado	0,2226	9,764***	24,93	5,09	4,97
Rentista	0,2755	4,228***	31,72	6,40	6,15
Jubilado	0,2848	9,429***	32,95	6,60	6,36
Hogar	-0,0504	-0,791	-4,92	-1,12	-1,13
Estudiante	-0,5402	-1,902 *	-41,74	-10,85	-12,07
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,1165	2,778	12,35	2,65	2,60
<b>Ocupación de la madre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,1824	1,577	20,01	4,19	4,08
Administradores o gerentes	0,1954	2,613***	21,58	4,49	4,37
Profesional independiente	0,0393	0,663	4,01	0,88	0,88
Profesional empleado	-0,1946	-4,649***	-17,68	-4,22	-4,35
Trabajador independiente	0,0922	2,886***	9,66	2,08	2,06
Trabajador empleado	0,0160	0,496	1,61	0,36	0,36
Rentista	0,2756	3,635***	31,73	6,40	6,16
Jubilada	0,0628	1,03	6,48	1,42	1,40
Hogar	-0,0218	-0,814	-2,16	-0,49	-0,49
Estudiante	0,2232	2,238 **	25,01	5,15	4,99
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,0665	1,145	6,87	1,50	1,48
<b>Dependencia económica</b>	0,6026	11,951***	82,69	64,60	13,46
(No. aportantes/No. personas en el hogar)					

**Cuadro A3.4**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD**  
**DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO EN ZONAS URBANAS**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
<b>Tipo de jornada</b>					
(coef, con respecto a jornada de la mañana)					
Jornada completa	0,3566	19,988***	42,85	8,19	7,97
Jornada de la tarde	-0,6676	-36,475***	-48,71	-13,83	-14,91
Jornada de la noche	-0,3268	-12,478***	-27,87	-6,96	-7,30
<b>Carácter del bachillerato</b>					
(coef, con respecto a bachillerato académico)					
Bachillerato técnico	-0,1509	-7,237***	-14,01	-3,31	-3,37
Bachillerato académico-técnico	-0,3437	-23,22***	-29,09	-7,55	-7,68
Bachillerato normal	-0,3920	-3,311***	-32,43	-8,14	-8,76
<b>Valor de la pensión del colegio</b>					
(coef, con respecto a menos de 30 mil pesos)					
Entre 30 y menos de 50 mil pesos	2,4782	145,273***	1092,01	54,67	55,36
Entre 50 y menos de 70 mil pesos	2,9510	135,858***	1812,54	60,39	65,92
Entre 70 y menos de 100 mil pesos	3,1671	122,579***	2273,88	62,02	70,75
Entre 100 y menos de 150 mil pesos	3,1943	92,848***	2339,30	61,50	71,36
Entre 150 y menos de 250 mil pesos	2,8502	61,022***	1629,19	57,30	63,67
Más de 250 mil pesos	2,0917	29,761***	709,85	46,92	46,72

**Cuadro A3.5**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE**  
**ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO EN ZONAS URBANAS**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Porcentaje de repitentes -modalidad académica	-0,0202	-4,224***	-2,00	-21,22	-0,45
Porcentaje de repitentes -modalidad técnica	-0,0762	-15,308***	-7,33	-36,21	-1,70
Porcentaje de docentes con educación superior	-0,0127	-29,905***	-1,26	-30,48	-0,28
Porcentaje de hombres profes de matemáticas	0,0098	43,187***	0,99	20,78	0,22
Porcentaje de directivos docentes	0,0435	27,648***	4,45	69,48	0,97
Porcentaje de docentes	-0,0435	-52,186***	-4,26	-79,55	-0,97
Porcentaje de personal administrativo	-0,0272	-35,523***	-2,69	-48,13	-0,61
Porcentaje médicos, odontólogos y terapistas	0,0261	9,445***	2,64	31,47	0,58
Porcentaje consejeros escolares orientadores	-0,0038	-1,33	-0,38	-4,11	-0,08
Área del colegio dedicada para deportes	0,0001	8,804***	0,01	63,78	0,00
Número de alumnos por computador	0,0143	25,291***	1,44	69,62	0,32
Número de alumnos por vhs	0,0448	13,364***	4,58	57,62	1,00
Aula múltiple (si, no)	-0,0919	-6,582***	-8,78	-2,06	-2,05
Biblioteca (si, no)	1,2077	38,368***	234,57	21,26	26,98
Biblioteca en el aula (si, no)	0,6597	40,318***	93,43	15,40	14,74
Relación alumnos-docentes	-0,1197	-1,457	-11,28	-8,88	-2,67
Constante	2,6412	16,971***	1303,06		

**Cuadro A3.6**  
**EFFECTO DE LA UBICACIÓN DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO**  
**EN ZONAS URBANAS (comparado con Bogotá)**

Variable	Coeficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Antioquia	-1,3472	-51,895 ***	-74,00	-24,50	-30,10
Atlántico	-0,5433	-18,544 ***	-41,92	-11,08	-12,14
Bolívar	-0,7233	-21,805 ***	-51,48	-14,13	-16,16
Boyacá	-1,4213	-37,738 ***	-75,86	-23,52	-31,75
Caldas	-1,5079	-32,226 ***	-77,86	-24,20	-33,68
Caquetá	-1,6683	-18,131 ***	-81,14	-25,09	-37,27
Cauca	-1,6596	-10,601 ***	-80,98	-24,93	-37,07
Cesar	-0,9926	-21,654 ***	-62,94	-18,02	-22,17
Córdoba	-2,2970	-59,888 ***	-89,94	-30,34	-51,31
Cundinamarca	-0,8627	-29,253 ***	-57,80	-16,45	-19,27
Choco	-0,7013	-7,841 ***	-50,41	-13,58	-15,67
Huila	-1,1850	-26,337 ***	-69,42	-20,57	-26,47
Guajira	-1,7964	-32,152 ***	-83,41	-26,27	-40,13
Magdalena	-1,8634	-43,106 ***	-84,48	-27,12	-41,62
Meta	-0,2082	-4,83 ***	-18,80	-4,49	-4,65
Nariño	-1,8901	-8,194 ***	-84,89	-26,58	-42,22
Nte de Santander	-0,6447	-18,09 ***	-47,52	-12,77	-14,40
Quindío	-2,3963	-40,572 ***	-90,89	-29,95	-53,53
Risaralda	-1,5708	-34,376 ***	-79,21	-24,70	-35,09
Santander	-1,3743	-44,45 ***	-74,70	-23,40	-30,70
Sucre	-1,5496	-28,939 ***	-78,77	-24,29	-34,62
Tolima	-1,4134	-37,413 ***	-75,67	-23,38	-31,57
Valle	0,1584	2,404 **	17,17	3,62	3,54
Otros	-2,2483	-33,463 ***	-89,44	-29,15	-50,22

### ZONA RURAL

**Cuadro A3.7**  
**ESTADÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE PROBABILIDAD DE ASISTIR A EDUCACIÓN PRIVADA**  
**EN ZONAS RURALES**

Número de observaciones	27,496
Log likelihood	-7791,2519
R <sup>2</sup>	0,5155
LR chi2(112)	16579,39

**Cuadro A3.8**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL ESTUDIANTE SOBRE LA PROBABILIDAD DE**  
**ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO EN ZONAS RURALES**

Variable	Coeficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Sexo	-0,1752	-4,166 ***	-16,07	-2,08	-2,08
Edad	0,0380	5,981 ***	3,87	32,45	0,45
Trabaja (si,no)	0,2468	3,512 ***	27,99	3,15	2,93

**Cuadro A3.9**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO**  
**PRIVADO EN ZONAS RURALES**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
<b>Vivienda propia (si, no)</b>	0,0697	1,403	7,22	0,82	0,83
<b>Tiene deuda de vivienda (si, no)</b>	0,2031	3,999***	22,52	2,52	2,41
<b>Número de aportantes al ingreso familiar</b>	-0,2027	-5,531***	-18,35	-14,74	-2,41
<b>Ingreso familiar</b>					
(coef. con respecto a 15 o más salarios mínimos)					
Menos de un salario mínimo	-2,7688	-9,27***	-93,73	-26,29	-32,91
Entre 1 y menos de 2 salarios mínimos	-2,3066	-7,791***	-90,04	-24,44	-27,42
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	-2,0808	-7,02***	-87,52	-15,05	-24,73
Entre 3 y menos de 5 salarios mínimos	-1,6519	-5,564***	-80,83	-11,81	-19,63
Entre 5 y menos de 7 salarios mínimos	-1,4249	-4,649***	-75,95	-10,41	-16,94
Entre 7 y menos de 9 salarios mínimos	-0,9510	-2,809***	-61,37	-8,05	-11,30
Entre 9 y menos de 11 salarios mínimos	-0,4926	-1,342	-38,89	-4,90	-5,85
Entre 11 y menos de 13 salarios mínimos	-0,3807	-0,872	-31,66	-3,94	-4,53
Entre 13 y menos de 15 salarios mínimos	0,2363	0,426	26,66	3,05	2,81
<b>Nivel educativo del padre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	0,2141	1,027	23,87	2,74	2,54
Educación básica primaria	0,1553	1,801 *	16,80	1,84	1,85
Educación básica secundaria	0,3387	3,474***	40,32	4,34	4,03
Educación media vocacional	0,4752	3,504***	60,83	6,59	5,65
Educación tecnológico o técnico	0,2640	1,801 *	30,21	3,43	3,14
Educación universitaria	0,3193	2,373 **	37,61	4,19	3,79
Postgrado	0,4561	2,388 **	57,80	6,32	5,42
<b>Nivel educativo de la madre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	0,2311	1,131	26,00	2,98	2,75
Educación básica primaria	0,0663	0,7	6,86	0,79	0,79
Educación básica secundaria	0,1719	1,641 *	18,76	2,12	2,04
Educación media vocacional	0,6233	4,53***	86,51	9,01	7,41
Educación tecnológico o técnico	0,6696	4,029***	95,35	9,92	7,96
Educación universitaria	0,6251	3,994***	86,85	9,06	7,43
Postgrado	0,2612	1,259	29,85	3,40	3,10
<b>Ocupación del padre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,5957	2,671***	81,43	8,66	7,08
Administradores o gerentes	0,4765	2,675***	61,04	6,66	5,66
Profesional independiente	0,2749	2,309 **	31,65	3,58	3,27
Profesional empleado	0,1330	1,155	14,22	1,65	1,58
Trabajador independiente	0,0604	1,06	6,22	0,72	0,72
Trabajador empleado	0,3366	4,56***	40,01	4,40	4,00
Rentista	0,1678	0,797	18,26	2,12	1,99
Jubilado	0,2977	2,84***	34,68	3,90	3,54
Hogar	0,1778	1,132	19,46	2,25	2,11
Estudiante	0,8481	1,275	133,53	13,40	10,08
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,3302	2,383 **	39,12	4,39	3,92
<b>Ocupación de la madre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	0,1989	0,531	22,01	2,54	2,36
Administradores o gerentes	-0,0766	-0,303	-7,37	-0,89	-0,91
Profesional independiente	-0,1807	-0,872	-16,53	-2,01	-2,15
Profesional empleado	-0,7039	-4,992***	-50,53	-6,62	-8,37
Trabajador independiente	-0,1718	-1,779 *	-15,79	-1,95	-2,04
Trabajador empleado	-0,2575	-2,55 **	-22,70	-2,83	-3,06
Rentista	-0,1165	-0,435	-11,00	-1,33	-1,39
Jubilada	-0,4633	-2,272 **	-37,08	-4,66	-5,51
Hogar	-0,2766	-3,639***	-24,16	-3,37	-3,29
Estudiante	-0,2612	-0,743	-22,98	-2,82	-3,10
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,3081	1,541	36,08	4,08	3,66
<b>Dependencia económica</b>	0,9124	5,724***	149,02	71,44	10,84
(No. aportantes/No. personas en el hogar)					

**Cuadro A3.10**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD**  
**DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO EN ZONAS RURALES**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
<b>Tipo de jornada</b>					
(coef, con respecto a jornada de la mañana)					
Jornada completa	0,2702	4,64 ***	31,02	3,35	3,21
Jornada de la tarde	-0,2026	-3,172 ***	-18,34	-2,29	-2,41
Jornada de la noche	-0,0847	-0,989	-8,12	-0,98	-1,01
<b>Carácter del bachillerato</b>					
(coef, con respecto a bachillerato académico)					
Bachillerato técnico	0,4653	8,161 ***	59,24	6,07	5,53
Bachillerato académico-técnico	0,2580	4,081 ***	29,43	3,25	3,07
Bachillerato normal					
<b>Valor de la pensión del colegio</b>					
(coef, con respecto a menos de 30 mil pesos)					
Entre 30 y menos de 50 mil pesos	1,6452	29,108 ***	418,18	29,01	19,55
Entre 50 y menos de 70 mil pesos	2,1657	30,401 ***	772,05	42,17	25,74
Entre 70 y menos de 100 mil pesos	2,3153	24,526 ***	912,76	47,02	27,52
Entre 100 y menos de 150 mil pesos	3,2095	21,856 ***	2376,68	65,64	38,15
Entre 150 y menos de 250 mil pesos	3,0487	18,763 ***	2008,84	62,73	36,24
Más de 250 mil pesos	2,2497	10,68 ***	848,53	46,08	26,74

**Cuadro A3.11**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE**  
**ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO EN ZONAS RURALES**

Variable	Coefficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Porcentaje de repitentes -modalidad académica	0,0130	0,805	1,31	10,37	0,15
Porcentaje de repitentes - modalidad técnica	-0,1619	-10,04 ***	-14,94	-17,60	-1,92
Porcentaje de docentes con educación superior	-0,0100	-7,196 ***	-0,99	-15,36	-0,12
Porcentaje de hombres profes de matemáticas	0,0023	3,236 ***	0,23	2,67	0,03
Porcentaje de directivos docentes	-0,0040	-0,38	-0,40	-3,85	-0,05
Porcentaje de docentes	-0,0952	-9,883 ***	-9,08	-98,30	-1,13
Porcentaje de personal administrativo	-0,1035	-10,778 ***	-9,84	-57,79	-1,23
Porcentaje médicos, odontólogos y terapistas	0,0719	4,615 ***	7,46	63,57	0,85
Porcentaje consejeros escolares orientadores	0,0371	2,857 ***	3,78	10,85	0,44
Área del colegio dedicada para deportes	0,0037	9,387 ***	0,37	87,54	0,04
Número de alumnos por computador	0,0011	0,644	0,11	2,68	0,01
Número de alumnos por vhs	0,0524	4,66 ***	5,38	86,45	0,62
Aula múltiple (sí, no)	0,1005	2,102 **	10,57	1,18	1,19
Biblioteca (sí, no)	2,6972	15,763 ***	1383,76	15,75	32,06
Biblioteca en el aula (sí, no)	0,2074	3,672 ***	23,04	2,58	2,46
Relación alumnos-docentes	-0,6544	-3,24 ***	-48,02	-9,87	-7,78
Constante	7,5317	7,162 ***			



**Cuadro A3.12**  
**EFFECTO DE LA UBICACIÓN DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PRIVADO**  
**EN ZONAS URBANAS (comparado con Chocó)**

Variable	Coeeficiente	Z	OR	MinMax	Efecto marginal
Antioquia	-1,7164	-17,457 ***	-82,03	-13,39	-20,40
Atlántico	-1,3794	-11,628 ***	-74,83	-10,30	-16,40
Bolívar	-1,1446	-10,308 ***	-68,17	-9,43	-13,61
Boyacá	-3,6447	-24,977 ***	-97,39	-16,31	-43,32
Caldas	-4,3254	-17,625 ***	-98,68	-15,90	-51,41
Caquetá	-3,0021	-12,554 ***	-95,03	-13,36	-35,68
Cauca	-1,8828	-3,583 ***	-84,78	-11,44	-22,38
Cesar	-2,4103	-16,493 ***	-91,02	-13,13	-28,65
Córdoba	-2,7853	-25,207 ***	-93,83	-15,63	-33,11
Cundinamarca	-1,1979	-12,732 ***	-69,82	-9,92	-14,24
Huila	-1,3680	-9,449 ***	-74,54	-10,14	-16,26
Guajira	-3,0078	-16,327 ***	-95,06	-13,64	-35,75
Magdalena	-1,3686	-11,187 ***	-74,55	-10,31	-16,27
Meta	-2,1464	-12,516 ***	-88,31	-12,44	-25,51
Nariño	1,9621	3,594 ***	611,40	39,41	23,32
Norte de Santander	-1,7044	-12,311 ***	-81,81	-11,43	-20,26
Quindío	-1,6476	-10,039 ***	-80,75	-11,00	-19,58
Risaralda	-2,5130	-14,228 ***	-91,90	-13,24	-29,87
Santander	-1,6544	-15,219 ***	-80,88	-11,62	-19,66
Sucre	-1,4969	-9,749 ***	-77,62	-10,76	-17,79
Tolima	-3,5986	-18,162 ***	-97,26	-15,38	-42,77
Valle	0,2796	1,563	32,25	3,66	3,32
Otros	-2,5566	-14,138 ***	-92,24	-13,09	-30,39

## Anexo 4

### RESULTADOS DEL MODELO PARA 36 MUNICIPIOS DONDE FUNCIONA LA EC

A continuación se presentan los resultados de la estimación de un modelo multinomial para los municipios en los que los estudiantes pueden escoger entre tres tipos de educación (contratada, pública o privada) de la siguiente forma: en las columnas uno y dos se presenta el coeficiente del modelo de probabilidad para la educación contratada y educación pública con respecto a la educación privada. De la tercera a la quinta se presenta el efecto marginal de un cambio en la variable sobre la probabilidad de asistir a EC, pública y privada respectivamente<sup>1</sup>. Con 7072 observaciones el modelo presenta un R<sup>2</sup> de 40% (Cuadro A4.1)

**Cuadro A4.1**

#### ESTADÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE PROBABILIDAD PARA MUNICIPIOS CON EC

Número de observaciones	7.072
Log likelihood	-3753,958
R <sup>2</sup>	0,4025
LR chi2(112)	5057,11

Se puede observar que el efecto de las características individuales del estudiante es similar al del ejercicio inicial (Cuadro A4.2). Los hombres tienen una probabilidad 0,71% menor de asistir a un colegio de EC y 0,30% menor de asistir a un colegio público que las mujeres, lo que da como resultado que los hombres tienen una probabilidad de 1,01% mayor de asistir a colegios privados. Por otro lado, un año adicional en la edad de los estudiantes aumenta su probabilidad de asistir a un colegio público o de EC, mientras que reduce en 0,25% su probabilidad de asistir a un colegio privado. Finalmente, aunque el estatus laboral es sólo significativo para el caso de la EC, los resultados muestran que aquellos individuos que se encuentran trabajando tienen una probabilidad 2,12% menor de asistir a un colegio de EC.

**Cuadro A4.2**

#### EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL ESTUDIANTES SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PÚBLICO O DE EDUCACIÓN CONTRATADA

Variable	Coeficiente educación contratada	Coeficiente público	Efecto marginal educación contratada	Efecto marginal público	Efecto marginal privado
Sexo	-0,1879 ***	-0,2539 **	-0,71	-0,30	1,01
Edad	0,0272 **	0,1252 ***	0,10	0,15	-0,25
Trabaja (si,no)	-0,6796 ***	-0,1138	-2,12	-0,11	2,22

En cuanto al efecto de las características del entorno familiar sobre la probabilidad de que un individuo asista a un colegio público o de EC, se observan resultados interesantes, específicamente con respecto al nivel de ingresos. En los municipios donde existen colegios de EC, los individuos cuyas familias tienen altos ingresos prefieren asistir a este tipo de colegios. Así por ejemplo, en el Cuadro A4.3 se puede ver que para un individuo cuya familia gana menos de un salario mínimo la probabilidad de ingresar a EC disminuye 4,2% y aumenta 7,5% la probabilidad de ingresar a un colegio privado.

Los resultados del efecto del nivel educativo y ocupación de los padres corroboran la idea de que aquellas familias con mejores ingresos prefieren matricular a sus hijos en colegios de EC o públicos, debido a que perciben una mejor calidad en la educación de estos colegios. Un estudiante cuya madre tenga educación tecnológica o universitaria, incrementa su probabilidad de asistir a EC en 3,1% y 1,9% con respecto a un individuo cuya madre no tenga educación. De la misma forma, un estudiante cuya madre tenga educación media vocacional y tecnológica, incrementa en 1,3% y 1,7% la probabilidad de ingresar a colegios públicos. Al analizar la ocupación de los padres, en el caso de la madre se puede observar que un niño cuya madre sea trabajador independiente, trabajador empleado, rentista, ama de hogar o estudiante, incrementa la probabilidad de ir a una EC con respecto a las otras ocupaciones.

<sup>1</sup> Para variables continuas la columna es el efecto marginal; para binarias es el efecto de pasar de 0 a 1.

**Cuadro A4.3**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN**  
**COLEGIO PRIVADO O DE EDUCACIÓN CONTRATADA**

Variable	Coefficiente educación contratada	Coefficiente público	Efecto* marginal educación contratada	Efecto marginal público	Efecto marginal privados
<b>Vivienda propia (sí, no)</b>	-0,0333	0,1634	-0,14	0,19	-0,05
<b>Tiene deuda de vivienda (sí, no)</b>	0,0945	-0,1253	0,38	-0,15	-0,23
<b>Número de aportantes al ingreso familiar</b>	-0,1062 ***	-0,2341 ***	-0,40	-0,28	0,68
<b>Ingreso familiar</b>					
(coef. con respecto a 15 o más salarios mínimos)					
Menos de un salario mínimo	-1,4499 **	-42,074 ***	-4,18	-3,33	7,51
Entre 1 y menos de 2 salarios mínimos	-1,3318 **	-39,936 ***	-4,41	-5,00	9,41
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	-1,1791 **	-36,787 ***	-3,34	-2,36	5,71
Entre 3 y menos de 5 salarios mínimos	-0,6904	-29,040 ***	-2,07	-1,54	3,61
Entre 5 y menos de 7 salarios mínimos	-0,7679	-28,216 ***	-2,17	-1,30	3,46
Entre 7 y menos de 9 salarios mínimos	-0,7504	-23,765 ***	-2,10	-1,16	3,25
Entre 9 y menos de 11 salarios mínimos	-0,9347	-16,261 **	-2,42	-0,99	3,41
Entre 11 y menos de 13 salarios mínimos	0,4482	0,6265	2,08	0,99	-3,07
Entre 13 y menos de 15 salarios mínimos	0,2205	0,9863	0,85	1,96	-2,81
<b>Nivel educativo del padre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	0,5411 *	-0,5251	2,72	-0,52	-2,20
Educación básica primaria	0,0042	-0,1050	0,02	-0,13	0,11
Educación básica secundaria	0,0899	0,0076	0,36	0,00	-0,36
Educación media vocacional	0,0928	0,2805	0,36	0,38	-0,74
Educación tecnológico o técnico	0,2973	0,7651 **	1,24	1,31	-2,55
Educación universitaria	0,0170	0,1978	0,06	0,26	-0,32
Postgrado	0,4967 **	-0,2383	2,41	-0,28	-2,13
<b>Nivel educativo de la madre</b>					
(coef. con respecto a sin educación)					
Educación preescolar	0,0159	-0,1565	0,07	-0,18	0,11
Educación básica primaria	0,0687	0,1384	0,26	0,17	-0,43
Educación básica secundaria	0,2249	0,4081	0,89	0,53	-1,43
Educación media vocacional	0,1573	0,7511 **	0,59	1,26	-1,85
Educación tecnológico o técnico	0,6271 **	0,9274 **	3,11	1,69	-4,79
Educación universitaria	0,4206 **	0,5906	1,89	0,89	-2,77
Postgrado	0,0571	-0,3068	0,24	-0,33	0,09
<b>Ocupación del padre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	-0,0498	0,7870	-0,24	1,42	-1,18
Administradores o gerentes	-0,2744	0,2197	-0,96	0,31	0,65
Profesional independiente	-0,2547	0,6295 *	-0,92	1,05	-0,12
Profesional empleado	-0,2423	-0,1226	-0,85	-0,13	0,99
Trabajador independiente	-0,1421	0,0827	-0,55	0,11	0,44
Trabajador empleado	0,1007	0,0216	0,40	0,02	-0,42
Rentista	-0,2750	-0,0408	-0,94	-0,04	0,98
Jubilado	-0,2373	-0,9459 ***	-0,81	-0,77	1,57
Hogar	0,2392	-0,0958	1,04	-0,12	-0,92
Estudiante	-0,1194	-300,168	-0,39	-1,25	1,64
En la actualidad no trabaja o busca empleo	-0,2797	-0,0556	-0,96	-0,05	1,02
<b>Ocupación de la madre</b>					
(coef. con respecto a obrero)					
Empresarios	-0,4713	0,5428	-1,51	0,89	0,62
Administradores o gerentes	0,2798	-0,0294	1,24	-0,05	-1,19
Profesional independiente	0,5461	0,5163	2,67	0,75	-3,42
Profesional empleado	0,3224	0,2799	1,40	0,36	-1,76
Trabajador independiente	0,2875 *	0,0677	1,22	0,07	-1,29
Trabajador empleado	0,4005 **	0,1158	1,80	0,12	-1,92
Rentista	0,7081 **	0,6985	3,73	1,11	-4,84
Jubilada	0,2786	0,6271	1,18	1,01	-2,19
Hogar	0,2504 *	0,3045	0,96	0,36	-1,32
Estudiante	0,9877 **	11,269	5,87	2,22	-8,09
En la actualidad no trabaja o busca empleo	0,3268	0,5705	1,42	0,88	-2,30

Los resultados sobre las aracterísticas del colegio se exponen en la Cuadro A4.4. Los individuos tienen una menor probabilidad de asistir a colegios de EC que tengan jornadas completa, de la tarde o de la noche. Esto se debe a que los colegios de EC pertenecen en su mayoría a la jornada de la mañana. Así mismo, los individuos tienen una mayor probabilidad de asistir a un colegio de EC de carácter técnico, académico-técnico o normal, que a uno de bachillerato académico. Esto se puede explicar porque parte de la educación impartida por la Iglesia tiene como propósito capacitar a los individuos en distintas áreas, no necesariamente dentro de la educación formal.

**Cuadro A4.4**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL ESTUDIANTES SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PÚBLICO O DE EDUCACIÓN CONTRATADA**

Variable	Coefficiente educación contratada	Coefficiente público	Efecto marginal educación contratada	Efecto marginal público	Efecto marginal privado
<b>Tipo de jornada</b> (coef, con respecto a jornada de la mañana)					
Jornada completa	-0,5873 ***	-0,0266	-2,06	-0,01	2,06
Jornada de la tarde	-2,2369 ***	0,3657 *	-5,02	0,58	4,44
Jornada de la noche	-1,5849 ***	-22,253 ***	-3,77	-1,39	5,17
<b>Carácter del bachillerato</b> (coef, con respecto a bachillerato académico)					
Bachillerato técnico	1,2084 ***	-0,7550 ***	6,73	-0,81	-5,91
Bachillerato académico-técnico	0,2483 ***	-14,962 ***	1,08	-1,46	0,38
Bachillerato normal	37,4799	-341,735	97,22	-1,75	-95,47
<b>Valor de la pensión del colegio</b> (coef, con respecto a menos de 30 mil pesos)					
Entre 30 y menos de 50 mil pesos	-0,6663 ***	19,401 ***	-2,18	5,79	-3,61
Entre 50 y menos de 70 mil pesos	-0,0137	29,762 ***	-0,72	16,48	-15,76
Entre 70 y menos de 100 mil pesos	-0,6826 ***	62,767 ***	-3,82	82,98	-79,16
Entre 100 y menos de 150 mil pesos	0,1415	21,552 ***	0,21	8,07	-8,27
Entre 150 y menos de 250 mil pesos	-0,4378	12,423	-1,48	2,93	-1,45
Más de 250 mil pesos	-0,1198	0,5521	-0,47	0,89	-0,42

Por último, al analizar las diferencias entre colegios públicos y privados, las variables que contienen las características de infraestructura y personal del colegio son variables con las cuales los padres se construyen una proxy de la calidad del colegio. Los resultados se presentan en el Cuadro A4.5.

**Cuadro A4.5**  
**EFFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL COLEGIO SOBRE LA PROBABILIDAD DE ASISTIR A UN COLEGIO PÚBLICO O DE EDUCACIÓN CONTRATADA**

Variable	Coefficiente educación contratada	Coefficiente público	Efecto marginal educación contratada	Efecto marginal público	Efecto marginal privado
Porcentaje de repitentes-modalidad académico	-23,3040	0,4918 ***	-90,56	1,75	88,81
Porcentaje de repitentes - modalidad técnica	23,3203 ***	-0,3227 *	90,61	-1,55	-89,07
Porcentaje de docentes con educación superior	-0,0046 *	-0,0172 ***	-0,02	-0,02	0,04
Porcentaje de hombres profes de matemáticas	-0,0010	0,0412 ***	-0,01	0,05	-0,04
Porcentaje de directivos docentes	-0,3894 ***	0,2035 ***	-1,52	0,27	1,26
Porcentaje de docentes	-0,4654 ***	0,0316 ***	-1,81	0,06	1,75
Porcentaje de personal administrativo	-0,5053 ***	-0,1374 ***	-1,96	-0,14	2,10
Porcentaje médicos, odontólogos y terapistas	-0,3840 ***	-0,0152	-1,49	0,00	1,49
Porcentaje consejeros escolares orientadores	-0,3161 ***	0,4782 ***	-1,25	0,60	0,66
Área del colegio dedicada para deportes	0,0093 ***	0,0090 ***	0,04	0,01	-0,05
Número de alumnos por computador	-0,0083 ***	-0,0617 ***	-0,03	-0,07	0,10
Número de alumnos por vhs	0,3527 ***	0,1477 *	1,36	0,16	-1,52
Aula múltiple (si, no)	0,3717 ***	-10,108 ***	1,46	-1,41	-0,05
Biblioteca (si, no)	0,0983	40,058 ***	0,30	1,69	-1,99
Biblioteca en el aula (si, no)	-0,4941 ***	0,4708 **	-1,67	0,71	0,96
Relación alumnos-docentes	-1,8621 ***	-0,7004	-7,20	-0,76	7,96
Constante	46,4946 ***	-77,973 ***			

# Estructura salarial de los docentes públicos en Colombia

---

Alejandro Gaviria U.<sup>1</sup>  
Claudia Marcela Umaña A.<sup>2</sup>

## *Abstract*

*This paper looks at the differences in wage structure between public sector teachers and other workers, emphasizing three dimensions: wage levels, returns to education and life-cycle profiles. The results show i) that public sector teachers earn higher wages than other workers with similar socioeconomic characteristics, and ii) that no differences are apparent in returns to education and in life-cycle profiles. All in all, the results indicate that public sector teachers enjoy relatively favorable labor market conditions, especially since the end of the nineties.*

## *Resumen*

*Este trabajo estudia las diferencias en la estructura salarial entre docentes públicos y otros trabajadores en tres aspectos: ingresos laborales, retornos a la educación y progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida laboral. Los resultados muestran i) que los maestros oficiales perciben un mayor salario que otros trabajadores con características socioeconómicas similares, ii) que los retornos a la educación son mayores para los docentes privados que para los públicos, y iii) que la progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida no difiere sustancialmente entre los docentes públicos y el resto de trabajadores. En conjunto, los resultados indican que los docentes públicos disfrutaron de unas condiciones laborales relativamente favorables y que las mismas mejoraron sustancialmente durante los años noventa.*

*Keywords:* Public Employment, Education Costs, Incentives.

*Palabras clave:* Empleo público, costos de la educación, incentivos.

---

<sup>1</sup> Subdirector de Fedesarrollo.

<sup>2</sup> Investigadora Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

## I. Introducción

Este trabajo estudia las diferencias en la estructura salarial entre los docentes públicos y el resto de trabajadores. El trabajo se concentra en tres aspectos: i) las diferencias en los ingresos laborales entre individuos con características socioeconómicas semejantes, ii) las diferencias en los retornos a la educación y iii) las diferencias en la progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida laboral.

El estudio de la estructura salarial de los docentes públicos es un tema importante por dos razones. Primero, los efectos fiscales de la remuneración a los maestros son significativos. Existen alrededor de 300 mil docentes oficiales que representan, en conjunto, 26% del empleo público. El gasto público en educación asciende a 5% del PIB y más de 60% de las transferencias hacia las entidades locales se dedica a la educación. En suma, el pago de los salarios representa una proporción bastante elevada tanto del gasto público como de las transferencias. Una segunda razón es que la estructura salarial de los maestros determina quien entra a la profesión docente, y cuáles son los incentivos que enfrentan los maestros<sup>3</sup>.

Los resultados de este trabajo muestran que los maestros oficiales perciben un mayor salario

que otros trabajadores con características socioeconómicas similares, con la excepción de los otros empleados públicos. Los resultados muestran, de otro lado, que los retornos a la educación son mayores para los docentes privados que para los públicos, y que la progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida no difiere sustancialmente entre los docentes públicos y el resto de trabajadores. En conjunto, los resultados indican que los docentes públicos disfrutaban de unas condiciones laborales relativamente favorables y que las mismas mejoraron sustancialmente durante los años noventa.

El resto de este trabajo está organizado como sigue. En la segunda sección se describe la estructura salarial del sector educativo público colombiano. En la tercera se presenta una breve reseña de la literatura relevante. En la cuarta se describe la metodología y, en la quinta, se presentan los resultados acompañados de algunas reflexiones de carácter general.

## II. Instituciones y educación pública en Colombia

El sistema de remuneración del sector educativo público tiene una estructura diferente a la del sector privado y a la del mismo sector público no educativo. El Decreto 2277 creó el Estatuto Docente, norma que reglamenta el ejercicio de los docentes públicos en Colombia<sup>4</sup>. En este Es-

<sup>3</sup> Al respecto cabe mencionar que varios estudios recientes señalan que los aumentos del gasto público en educación no redundarían en una mejor calidad de la educación si los maestros no enfrentan los incentivos correctos. Véase Hanushek (2002) para un resumen de la literatura internacional, y Gaviria (2002) y Steiner, Nuñez, Cadena y Pardo (en este número) para estudios del caso colombiano.

<sup>4</sup> El Estatuto de Profesionalización docente fue recientemente modificado. Las reformas más importantes incluyen la incorporación de la evaluación para la determinación de los ascensos en el escalafón y el desmonte del monopolio de las facultades de educación en la formación de maestros. Sin embargo, las nuevas normas aplican sólo para los nuevos maestros. Para los viejos sigue rigiendo la vieja institucionalidad.



tatuto se estableció el Escalafón Nacional Docente que es un "sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos"<sup>5</sup>. Con base en el escalafón se establecen los salarios de los docentes.

El antiguo Escalafón Nacional Docente, que rige para todos los maestros contratados con anterioridad al 21 de junio de 2002, contaba con 14 grados determinados según el nivel educativo y los años de experiencia de los docentes. A cada uno de estos grados se asigna un nivel salarial distinto, siendo el primero grado el de menor salario. En suma, la remuneración de los docentes se fija según su posición en el escalafón.

El Cuadro 1 muestra los requisitos necesarios para alcanzar cada uno de los 14 diferentes grados del escalafón. Los requisitos refieren tanto al nivel educativo del aspirante (capacitación) como a sus años de experiencia (años). La capacitación se mide por un sistema de créditos. Los créditos dependen de la educación formal de los docentes. En general, éstos realizan cursos en las áreas aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional a través de las Secretarías de Educación regionales; a cada curso se le asigna un número de créditos específico según la intensidad horaria y el tema, y de acuerdo a las necesidades propias de la región. Los años se determinan por el número de años de vinculación al magisterio o por los años transcurridos en el escalafón anterior al que se está aspirando. Para poder alcanzar la última categoría del escalafón, es necesario ser profesional graduado de

un postgrado en el área de educación o haber publicado un libro (aprobado por el Ministerio de Educación); además de tener entre 21 y 25 años de experiencia docente en el magisterio según el tipo de estudios universitarios que se haya cursado.

El Cuadro 2 muestra los incrementos en los salarios de los maestros desde 1990 hasta 2000 según el grado en el escalafón. Aunque en los primeros años de la década el incremento salarial fue menor que la inflación, en la segunda mitad se dieron aumentos muy superiores a los de la inflación. El crecimiento real promedio de los salarios para la década completa ascendió a 1.6% anual cuando se consideran todos los grados del escalafón de manera conjunta.

Cabe advertir que los valores que se muestran en el Cuadro 2 corresponden a la asignación salarial básica. Existen, además, una serie de estímulos en tiempo y sobretasas salariales que se suman a los salarios. Los estímulos en tiempo son importantes pues ayudan a acumular años de experiencia, lo que permite, a su vez, ascender más rápidamente dentro del escalafón. Los siguientes son los cuatro tipos de estímulos en tiempo:

- Tiempo doble: a los educadores que desempeñan sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas se les tiene en cuenta como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón. El Decreto 707 de 1996 amplió este estímulo para zonas de difícil acceso o que se encuentren en situación crítica de

<sup>5</sup> Estatuto Docente y Normas Reglamentarias.

Cuadro 1  
ESCALAFÓN NACIONAL DOCENTE<sup>1</sup>  
(Requisitos para ascenso de inscritos)

Grados	Requisito	Bachiller pedagógico	Perito o experto en educación <sup>2</sup>	Técnico o experto en educación <sup>3</sup>	Tecnólo en educación <sup>4</sup>	Profesional no licenciado	Licenciado en ciencias de la educación
1		Inscripción					
2	Años esc. anterior	2	Inscripción				
3	Años	3	3				
4	Capacitación	5 créditos					
	Años	3	3	Inscripción			
	Capacitación		5 créditos				
5	Años	3	4	3	Inscripción		
	Capacitación	6 créditos					
6	Años	3	3	3	3	Inscripción	
	Capacitación		6 créditos	5 créditos			
7	Años	4	3	4	3	3	Inscripción
	Capacitación	7 créditos			5 créditos		
8	Años	3	4	3	4	3	3
	Capacitación		7 créditos	6 créditos		5 créditos	
9	Años			3	3	4	3
	Capacitación				6 créditos		5 créditos
10	Años			4	3	3	3
	Capacitación			7 créditos		6 créditos	
11	Años				4	3	3
	Capacitación				7 créditos		6 créditos
12	Años					4	4
	Capacitación					7 créditos	
13	Años					3	3
	Capacitación					7 créditos	7 créditos
14	Años					2 años	2 años
	Capacitación					Postgrado o libro Constancia de no exclusión	Postgrado o libro Constancia de no exclusión

<sup>1</sup> Sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.  
<sup>2</sup> Bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un (1) año de estudios regulares de nivel intermedio o superior.  
<sup>3</sup> Bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con dos (2) años de estudios regulares de nivel intermedio o superior.  
<sup>4</sup> Bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con tres (3) años de estudios regulares de nivel intermedio o superior.  
Nota: \* El acta de ordenación sacerdotal equivale a título porfesional en Teología y filosofía y ciencias religiosas  
\* Los títulos de normalista, Institutor, Maestro superior, maestro, normalista rural con título de bachiller académico o clásico, son equivalentes al de bachiller pedagógico.

- inseguridad o en territorios de explotación minera.

❑ Ascenso por estudios superiores: a los educadores con título docente y profesionales que obtengan un título de postgrado en educación o un título universitario que ofrezca un mejoramiento académico se les reconoce tres años de servicio para ascender en el escalafón.
- ❑ Equivalencia de cursos: los docentes titulados que dicten cursos de capacitación autorizados por el Ministerio de Educación Nacional podrán hacerlos valer como cursos realizados para el ascenso en el escalafón.

❑ Ascenso por obras escritas: a los docentes que sean autores de obras didácticas, técnicas o científicas aceptadas como tales por el Ministerio de Educación Nacional se les re-

**Cuadro 2**  
**ESCALAFÓN NACIONAL DOCENTE**  
**(Salario mensual nominal para cada grado)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
<b>A</b>	49.400	60.300	74.461	95.577	115.649	137.623	172.304	209.350	259.594	298.534	325.402	
<b>B</b>	54.750	66.800	84.702	105.879	128.114	152.456	190.875	231.914	287.574	330.711	360.475	
<b>1</b>	60.850	74.250	94.149	117.687	143.578	170.858	213.915	259.907	322.285	370.628	403.985	
<b>2</b>	63.600	77.600	98.397	122.997	148.827	177.105	221.736	269.410	334.069	384.180	418.757	
<b>3</b>	67.500	82.350	104.429	130.525	157.936	187.944	235.306	285.897	354.513	407.690	444.382	
<b>4</b>	70.150	85.600	108.541	135.677	164.170	195.363	244.595	297.183	368.507	423.784	461.925	
<b>5</b>	74.550	91.000	115.388	144.235	174.525	207.685	260.022	315.927	391.750	450.513	491.060	
<b>6</b>	79.600	97.150	123.187	153.984	186.321	221.722	277.596	337.280	418.228	480.963	524.250	
<b>7</b>	89.750	109.500	138.846	173.558	211.741	251.972	315.469	383.295	475.286	546.579	595.771	
<b>8</b>	102.550	125.150	158.691	198.364	240.021	285.625	357.603	434.488	538.766	619.581	675.343	
<b>9</b>	114.000	139.100	176.379	220.474	266.774	317.462	397.463	482.918	598.819	688.642	750.620	
<b>10</b>	125.100	152.650	193.561	241.952	292.762	348.387	436.181	529.960	657.151	755.724	823.739	
<b>11</b>	143.400	174.950	221.837	277.297	335.530	399.281	499.900	607.379	753.150	866.123	944.074	
<b>12</b>	171.800	209.600	265.773	332.217	401.983	478.360	598.907	727.673	902.315	1.037.663	1.131.053	
<b>13</b>	191.350	233.450	296.015	370.019	447.723	532.791	667.055	810.472	1.004.986	1.155.734	1.259.750	
<b>14</b>	219.150	267.400	339.064	423.830	512.835	610.274	764.064	928.338	1.151.140	1.323.811	1.442.954	
<b>Crecimiento del salario nominal</b>		22,1	23,5	28,4	21,0	19,0	25,2	21,5	24,0	15,0	9,0	20,9
<b>Inflación</b>		27	25	23	23	19	22	18	17	9	9	19
<b>Crecimiento del salario real</b>		-3,8	-1,3	4,7	-1,3	-0,4	2,9	3,2	6,3	5,3	0,2	1,6

**Cuadro 3**  
**SOBRETASAS SALARIALES PARA EDUCADORES CON CARGOS DIRECTIVOS**  
**O DOCENTES ESPECIALES**

Tipo de educador	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Título docente	Sobretasa
Supervisores de Educación						40%
Directores de núcleo de desarrollo educativo						35%
Rectores de escuelas normales superiores						
Rectores o directores		Completa sin director	Completa	Completa		
Rectores o directores			Completa	Completa		30%
Rectores o directores				Completa y más de 600 alumnos		
Vicerrectores académicos de los INEM						
Rectores o Directores			Completa			
Vicerrectores de Escuelas Normales Superiores						25%
Rectores o directores de establecimientos educativos denominados núcleos					X	
Rectores o directores			Completa	Completa y menos de 600 alumnos		
Vicerrectores académicos de los ITA, jefes de unidad docente o de bienestar estudiantil de los INEM y Coordinadores académicos o de disciplina			Completa	Completa		
Coordinadores de Escuelas Normales Superiores						
Rectores o Directores		Completa. Anexa a los establecimientos educativos de educación media en bachillerato pedagógico	Completa			20%
Rectores o directores de establecimientos educativos denominados núcleos e internados escolares rurales y colonias de vacaciones					X	
Rectores o directores		Completa, sin director.	Incompleta			
Docentes nombrados como maestros de práctica docente		Completa. Anexa a los establecimientos educativos de educación media en bachillerato pedagógico			X	15%
Rectores o directores de establecimientos educativos urbanos		Completa. Mínimo 9 grupos			X	
Rectores o directores de establecimientos educativos rurales y atiendan directamente un grupo		Completa. Mínimo 4 grupos			X	10%
Rectores o directores y tengan un grupo a su cargo	Mínimo 4 grupos				En preescolar	

conoce dos años de servicio, por cada obra, para efecto de ascenso en el escalafón y hasta un máximo de tres obras, siempre que no las haya hecho valer para clasificación o ascenso con anterioridad.

La sobretasa salarial es un porcentaje sobre la asignación básica mensual. Son casos especiales de acuerdo al cargo o a la región donde se labore, así:

- Zonas de difícil acceso o que se encuentren en situación crítica de inseguridad o en territorios de explotación minera: los docentes y directivos docentes que prestan sus servicios en estas zonas permanentemente tienen derecho a una bonificación remunerativa según su grado de escalafón docente.
- Cargos directivos docentes: las personas que ejercen cargos directivos tienen una bonificación sobre su asignación básica mensual como se detalla en el Cuadro 3.
- Enseñanza preescolar: los maestros de enseñanza preescolar, vinculados antes del 23 de febrero de 1984, perciben el 15% sobre la asignación básica que devenguen.

### III. Revisión de la literatura

Un conjunto reducido de estudios ha examinado la estructura salarial de los docentes públicos en América Latina. Savedoff y Piras (1998) estudiaron, para el caso de Bolivia, las diferencias salariales entre maestros públicos y trabajadores privados con características socioeconómicas similares. Sus hallazgos muestran que "en promedio, y después de controlar por diferentes factores, los maestros sindicalizados y emplea-

dos en el sector público reciben 10% más que trabajadores con características semejantes que no hacen parte del sector público". Este resultado implica, entre otras cosas, la existencia de un "premio" para quienes se vinculan al sector público educativo, lo cual, en su opinión, debería ayudar a atraer individuos calificados y talentoso hacia la profesión docente. Cabe resaltar que los resultados de Savedoff y Piras (1998) para Bolivia, son similares a los resultados para Colombia presentados en este trabajo.

Vegas, Pritchett y Experton (1999) estudiaron un caso semejante para Argentina. Su objetivo explícito es conocer "si las remuneraciones al personal docente son suficientes para atraer, retener y motivar a individuos altamente capacitados". Para alcanzar este objetivo, los autores compararon la remuneración de los maestros con la de otros trabajadores para varias regiones argentinas. Los resultados son ambiguos: en algunas regiones los docentes reciben un mayor salario que el resto de los trabajadores y en otras regiones ocurre lo contrario. De otro lado, las mujeres dedicadas a la profesión docente reciben una menor remuneración que los hombres dedicados a la misma profesión, pero disfrutaban de un "premio" mayor en comparación con el resto de trabajadores.

De la misma manera, Liang (1999) comparó los salarios de los maestros con los del resto de trabajadores asalariados para doce países de América Latina. Sus hallazgos muestran, primero, que los docentes reciben una remuneración inferior que el resto de trabajadores; y, segundo, que la menor remuneración se ve compensada por varios beneficios no pecuniarios: los maestros trabajan menos horas semanalmente y tienen periodos de vacaciones más lar-

gos. Una vez se tiene en cuenta la diferencia en el tiempo laborado, el salario por hora de los docentes es, en promedio para los doce países bajo análisis, 20% más alto que el del resto de los trabajadores.

Liang encontró, de otro lado, que los retornos a la educación son menores para los maestros que para el resto de trabajadores. El retorno promedio en los doce países analizados es 7% para los docentes y 10% para el resto, probablemente como diferencias en la pertinencia y la calidad de la educación entre maestros y otros trabajadores. Al igual que Vegas, Pritchett y Exerton, Liang encontró que la remuneración de las mujeres dedicadas a la profesión docente es menor que la correspondiente a los hombres. Liang encontró, además, que aunque al comienzo de la vida laboral los salarios son semejantes para docentes y no docentes, los mismos crecen más rápidamente con la experiencia para estos últimos, hasta el punto de que en algunos países las diferencias se tornan bastante grandes después de 20 o 30 años de vida laboral. Los resultados de Liang, para el promedio de América Latina, van en contravía de algunos de los hallazgos de este trabajo. A diferencia de América Latina, en Colombia, los ingresos mensuales de los docentes públicos (sin corregir por el número de horas trabajadas) son mayores que los del resto de trabajadores, y los retornos a la educación y a la experiencia son muy similares para unos y otros.

Para el caso colombiano, los dos estudios más representativos son los de Borjas y Acosta (2002) y Ayala, Soto y Hernández (1999). Borjas y Acosta evaluaron el impacto de la descentralización en el sistema educativo colombiano en tres dimensiones: la remuneración de los docentes públicos, la cobertura educativa y la movili-

dad laboral de los maestros. En cuanto a la primera dimensión, estos autores encontraron que las reformas educativas emprendidas en Colombia desde la primera mitad de los noventa, que comprendieron, *grosso modo*, un ambicioso proceso de descentralización y un incremento sustancial del gasto público, redundaron en un aumento de los salarios de los docentes públicos. Sus hallazgos muestran, en particular, que la diferencia salarial entre los maestros públicos y el resto de trabajadores con características socioeconómicas semejantes se invirtió entre 1994 y 1998. Mientras que en 1994 los docentes públicos recibían, en promedio, un salario 5% más bajo que los no-docentes con características similares, en 1998 la diferencia en cuestión ascendió a 11% en favor de los primeros. Adicionalmente, durante el período anotado, se presentó un aumento salarial para los maestros privados, que, aunque significativo, no logró eliminar su desventaja respecto al resto de trabajadores. Los maestros privados ganaban 20% menos que el resto en 1994 y 4% menos en 1998.

En cuanto a las otras dos dimensiones mencionadas, Borjas y Acosta encontraron que las reformas educativas no tuvieron un efecto sustancial sobre las tasas de cobertura, ni incidieron de manera significativa sobre la movilidad de los maestros, quienes han sido, desde siempre, menos propensos a migrar que el resto de trabajadores. En suma, el efecto más importante de las reformas parece haber sido el aumento de los salarios de los docentes, tanto públicos como privados. Cabe anotar, por último, que estos resultados corresponden exclusivamente a las zonas urbanas. Sin embargo, los resultados de este trabajo muestran que algunas de las conclusiones de Borjas y Acosta (2002), especialmente



aquellas referidas al aumento de los salarios de los maestros, aplican igualmente cuando se consideran las zonas rurales.

Ayala, Soto y Hernández (1999) analizaron la remuneración de los maestros públicos en Bogotá. Sus hallazgos indican que, en la segunda mitad de los noventa, los salarios de los maestros aumentaron de manera sustancial como resultado, en buena parte, de ascensos dentro del escalafón. Se mostró, igualmente, que los retornos a la educación son, en promedio, mayores para los docentes que para los no-docentes. En contraste, el "premio" por estar vinculado al sector público es menor para los docentes que para el resto de trabajadores. Por último, las diferencias por género no parecen diferir de manera sustancial entre docentes y no docentes.

A un nivel más general, existe un intenso debate en la literatura internacional sobre la pertinencia de pagar mayores salarios a los maestros. La pregunta central es si el hecho de otorgar un "premio" pecuniario a los maestros aumenta la calidad de la educación. Algunas autores, véase, por ejemplo, Hanushek (2002), afirman que unos mayores salarios no redundarían, por sí solos, en una mejor calidad de la educación. Para estos autores, más que en el nivel salarial, la clave para aumentar la calidad está en los incentivos; esto es, en garantizar que la remuneración y la promoción de los maestros esté amarrada a su desempeño en el aula de clase<sup>6</sup>. Otros autores, véase, por ejemplo, Temin (2002), argumen-

tan que sin mayores salarios es imposible atraer talento hacia la profesión docente y que sin talento es imposible mejorar la calidad de la educación. Para estos autores, las políticas de incentivos tienen un impacto limitado pues, en el mejor de los casos, logran mejorar marginalmente el desempeño de individuos con poco talento y poca motivación y, en el peor, desincentivan aplicantes talentosos y motivados que ven en dichas políticas una muestra manifiesta de desconfianza y una fuente de posibles inconveniencias.

#### IV. Metodología

Como se señaló en la introducción, el objetivo principal de este trabajo es estudiar tres aspectos de la estructura salarial de los maestros oficiales: i) las diferencias en los ingresos laborales entre docentes públicos y otros trabajadores con características socioeconómicas similares, ii) las diferencias en los retornos a la educación entre los mismos grupos de trabajadores, iii) las diferencias en la progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida. Aparte de estos objetivos, se compara la distribución del ingreso laboral entre docentes oficiales y no oficiales.

Las estimaciones están basadas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de septiembre de 2000 que cubre tanto las zonas urbanas como las rurales. En las estimaciones se incluyeron todos los trabajadores mayores de 18 años<sup>7</sup>. Tanto los docentes públicos como los privados se identificaron con base en las preguntas de la encuesta

<sup>6</sup> Para el caso Colombiano, la importancia de los incentivos para mejorar la calidad de la educación ha sido enfatizada recientemente por Gaviria (2002).

<sup>7</sup> Los resultados de la siguiente sección no varían si se consideran solamente los trabajadores asalariados (i.e., si se excluyen del análisis los trabajadores por cuenta propia).

sobre ocupación y sector de empleo. Los docentes públicos se definieron como aquellos que reportan ser profesores y empleados del Estado. Esta definición acoge no sólo los miembros del magisterio sino también los profesores de las universidades públicas. Sin embargo, la presencia de estos últimos debería ser, al menos en principio, marginal, y, por lo tanto, no debería afectar los resultados de manera significativa.

Para estudiar las diferencias en salarios entre maestros oficiales y el resto de trabajadores se utilizó el siguiente modelo lineal:

$$\text{Log}W_i = \beta X_i + \alpha_i PU_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde  $W_i$  es el ingreso mensual,  $X_i$  es un vector de características socioeconómicas que incluye el género, el nivel educativo, la experiencia y la región de residencia y  $PU_i$  es una variable *dummy* que toma el valor de uno si el trabajador en cuestión es un docente público. Algunas especificaciones adicionales incluyeron, asimismo, *dummies* para maestros no oficiales y para otros trabajadores del estado. El coeficiente  $\alpha_i$  puede interpretarse como la diferencia porcentual entre los ingresos laborales de los docentes públicos y del resto de trabajadores.

Para estudiar las diferencias en los retornos a la educación se utilizó el siguiente modelo:

$$\text{Log}W_i = \beta X_i + \alpha_i PU_i + \delta_i \text{Edu}PU_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

donde  $W_i$ ,  $X_i$  y  $PU_i$  corresponden a las variables previamente definidas y  $\text{Edu}PU_i$  es una variable

construida como el producto de los años de educación y la variable  $PU_i$ . Algunas especificaciones adicionales incluyeron interacciones similares para los maestros no oficiales y para los trabajadores del estado. El coeficiente  $\delta_i$  corresponde a la diferencia en los retornos a la educación entre los maestros oficiales y el resto de trabajadores.

Para estudiar la progresión de los salarios a lo largo de la vida laboral se utilizó un procedimiento similar al descrito anteriormente. Esto es, se estimó una ecuación que incluyera tanto la experiencia de cada individuo como el producto de la misma y de la variable *dummy* que identifica los docentes públicos<sup>8</sup>. El supuesto implícito de este análisis es que las diferencias entre cohortes en un momento en el tiempo son ilustrativas de las diferencias entre individuos en varios momentos de su vida laboral.

## V. Análisis de los resultados

En esta sección se presentan los resultados de la estimación econométrica de los modelos previamente descritos. El Cuadro 4 muestra los valores promedio y las desviaciones estándar de las principales variables usadas en el análisis. La educación media de los trabajadores mayores de 18 años asciende a nueve años. Los maestros, tanto públicos como privados, tienen, en promedio, 15 años de educación, mientras que los trabajadores públicos no docentes cuentan con algo menos de 10 años de formación académica. En concordancia con las diferencias en capital humano, los salarios de los docentes superan con creces los del resto de trabajadores. Asimismo,

<sup>8</sup> Como se acostumbra en la literatura, la experiencia fue definida como la edad - los años de educación - 6.

**Cuadro 4**  
**ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS**

	Media	Desviación estándar
Años de educación	9,0	4,8
Años de educación docentes públicos	15,2	2,4
Años de educación docentes privados	14,7	2,5
Años de educación empleados públicos (sin docentes)	9,7	4,9
Salario (\$)	471.593	643.569
Salario docentes públicos (\$)	897.521	937.485
Salario docentes privados (\$)	767.095	933.956
Salario empleados públicos (sin maestros) (\$)	596.147	748.604
Dummy docentes públicos	0,050	
Dummy docentes privados	0,026	
Dummy empleados públicos (sin maestros)	0,163	

mo, los salarios de los docentes públicos son superiores a los de sus contrapartes en el sector privado. La desigualdad del ingreso, medida por el coeficiente de variación, es inferior en los docentes públicos (1,04) que en los privados (1,22), y que en el resto de trabajadores oficiales (1,26).

El Cuadro 4 muestra, de otro lado, que 5% de los trabajadores fueron clasificados como docentes públicos, 3% como docentes privados y 16% como empleados oficiales no docentes. Por género, se encuentra que 64% de los trabajadores son hombres. Sin embargo, la distribución es contraria entre los docentes, grupo en el cual los hombres representan apenas 34% del total de trabajadores.

### **A. Diferenciales salariales entre docentes y el resto de trabajadores**

El Cuadro 5 muestra los resultados de la estimación de la ecuación (1). La estimación se rea-

lizó utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Cuando no se tiene en cuenta la región de residencia del trabajador en cuestión, columna (1), los educadores públicos ganan 3,8% más que el resto de trabajadores con características socioeconómicas similares<sup>9</sup>. Cuando se tiene en cuenta la región de residencia, columna (2), este porcentaje aumenta a 8,3%. Esto es, si se compara la remuneración de los docentes con la de otros trabajadores que habitan en la misma región las diferencias son más pronunciadas que si se comparan docentes y trabajadores sin tener en cuenta su sitio de residencia. Cabe resaltar, asimismo, que el resto de los coeficientes no cambian de manera sustancial una vez se controla por la región de residencia.

La mayor remuneración de los maestros públicos puede obedecer, básicamente, a tres razones: puede ser un "premio" asociado al hecho de trabajar en el sector público, un "premio" asociado a la profesión docente, o una combinación

<sup>9</sup> En la columna (2) se incluyeron cuatro dummies regionales, a saber: región Atlántica, Pacífica, Andina y los antiguos territorios nacionales.

**Cuadro 5**  
**DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE DOCENTES**  
**PÚBLICOS Y EL RESTO DE TRABAJADORES**

	(1)	(2)
Años de educación	0,1241 (113.40)	0,1197 (107.37)
Hombre	0,1797 (19.84)	0,1880 (20.85)
Experiencia	0,0536 (44.17)	0,0534 (44.33)
Experiencia <sup>2</sup>	-0,0005 (29.41)	-0,0005 (29.69)
Docente público	0,0386 (1.87)	0,084 (4.07)
Dummies regionales	No	Sí
Num. De observaciones	24624	24624
R <sup>2</sup>	0,3844	0,3937

t-estadísticos entre paréntesis.

de ambos factores. El ejercicio que sigue busca distinguir entre las razones mencionadas. La idea es adicionar, de manera secuencial, dos variables *dummies* a la estimación anterior: una que identifica a los empleados públicos no docentes y otra a los docentes privados. Así las cosas, los nuevos coeficientes deben interpretarse como desviaciones porcentuales sobre el grupo excluido: los trabajadores privados o los no docentes según el caso.

El Cuadro 6 muestra dos hechos contundentes: primero, los empleados públicos, bien sean

maestros u otros trabajadores, perciben mayores ingresos laborales que los trabajadores del sector privado con características semejantes: la diferencia supera con creces el 10%<sup>10</sup>. Y segundo, los docentes públicos perciben menores ingresos que los trabajadores públicos no docentes: la diferencia oscila entre 6% y 9%. Así, la mayor remuneración de los maestros oficiales tendría mucho que ver con los procesos de fijación de salarios propios del sector público<sup>11</sup>. El Cuadro 7 muestra, de otro lado, que los docentes públicos perciben mayores salarios que sus contrapartes privados: la diferencia oscila entre 8 y 14%. Resumiendo: los maestros públicos obtienen un "premio" de 20% por ser trabajadores del Estado y un "castigo" de 12% por dedicarse a la profesión docente, lo que explica el "premio" neto de 8% mostrado en la segunda columna del Cuadro 5.

Siguiendo la metodología de Borjas y Acosta (2000), es posible estudiar la tendencia de los diferenciales de salarios en la última década. El Cuadro 8 muestra los resultados de la estimación de modelos similares a los ya analizados para los años 1991, 1994 y 2000. Para cada año se utilizaron las ENH correspondientes con cubrimiento nacional. Sólo se incluyeron *dummies* regionales para 1994 y 2000 pues la encuesta de 1991 contiene una clasificación regional distinta que no permite una comparación consistente.

Los resultados indican que en 1991 los maestros, tanto públicos como privados, percibían

<sup>10</sup> Panizza (2001) muestra que el "premio" a los trabajadores públicos colombianos está entre los mayores de América Latina.

<sup>11</sup> La fijación de salarios en el sector público toma, a menudo, la forma de una negociación asimétrica entre sindicatos concededores y burócratas inexpertos que, muchas veces, toman decisiones sin reparar en sus consecuencias. Al fin y al cabo, éstas afectan otras carteras o constriñen a los gobernantes por venir.

**Cuadro 6**  
**DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE DOCENTES PÚBLICOS Y EL RESTO DE TRABAJADORES PÚBLICOS**

	(1)	(2)
Años de educación	0,1219 (110.98)	0,1166 (103.91)
Hombre	0,1809 (20.07)	0,1908 (21.29)
Experiencia	0,0521 (42.97)	0,0517 (42.96)
Experiencia <sup>2</sup>	-0,0005 (28.71)	-0,0005 (28.90)
Docente público	0,0843 (4.07)	0,1439 (6.92)
Empleado público	0,1749 (15.24)	0,2037 (17.72)
Dummies regionales	No	Sí
Num. De observaciones	24624	24624
R <sup>2</sup>	0,3900	0,4014

t-estadísticos entre paréntesis.

menores salarios que el resto de los trabajadores comparables: sus ingresos laborales eran 4.6% y 13.5% menores que los correspondientes a los demás trabajadores. La brecha entre docentes y no docentes se incrementó en la primera parte de la década: en 1994 los diferenciales se encontraban por encima de 10% en favor de los no docentes. Sin embargo, la situación cambió de manera radical en la segunda mitad de la década. En el año 2000, los docentes públicos ganaban 8% más que el resto de trabajadores, y los docentes privados había cerrado la brecha considerablemente, aunque todavía ganaban proporcionalmente menos que el resto.

Así, puede concluirse que en la década del noventa, se presentó un aumento sustancial en la remuneración a los docentes, especialmente para aquellos que trabajan en el sector público. En el año 2000, los maestros oficiales parecían disfrutar de una ventaja innegable en el mercado laboral, revirtiendo una tendencia histórica y secundando el significativo aumento en los salarios reales de los empleados públicos acaecido durante el mismo período.

### B. Diferenciales en retornos a la educación entre docentes y el resto de trabajadores

El Cuadro 9 muestra los resultados de la estimación de la ecuación (2). Al igual que en el caso anterior, la estimación se realizó utilizando Mini-

**Cuadro 7**  
**DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE DOCENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS**

	(1)	(2)
Años de educación	0,1245 (111.47)	0,1202 (105.76)
Hombre	0,1785 (19.66)	0,1866 (20.65)
Experiencia	0,0537 (44.19)	0,0535 (44.36)
Experiencia <sup>2</sup>	-0,0005 (29.40)	-0,0005 (29.68)
Docente público	0,0340 (1.64)	0,0786 (3.79)
Docente privado	-0,0524 (1.94)	-0,0594 (9.56)
Dummies regionales	No	Sí
Num. De observaciones	24624	24624
R <sup>2</sup>	0,3845	0,3938

t-estadísticos entre paréntesis.

**Cuadro 8**  
**EVOLUCIÓN DE LAS DIFERENCIAS SALARIALES**

Diferencial del salario entre:	1991	1994		2000	
	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)
Docentes privados y no docentes	-0,1352 (7,59)	-0,2322 (12,25)	-0,2135 (11,28)	-0,0524 (1,94)	-0,0594 (2,22)
Docentes públicos y no docentes	-0,0458 (2,15)	-0,1151 (4,49)	-0,1047 (4,1)	0,03318 (1,64)	0,0786 (3,79)
Controles:					
Dummy regionales	No	No	Sí	No	Sí

mos Cuadrados Ordinarios (MCO). Cabe recordar que el Estatuto Docente prescribe, explícitamente, que la calificación educativa es un elemento crucial para ascender a grados más altos dentro del escalafón, lo que implica que la educación constituye una vía expedita para acceder a mayores remuneraciones. Cabría esperar, por consiguiente, que los retornos a la educación fueran más altos para los maestros oficiales que para el resto de trabajadores. El cuadro 9 se ocupa de esta conjetura.

El coeficiente  $\delta_i$  mide la existencia de diferencias en los retornos a la educación entre el grupo en cuestión (docentes públicos, empleados públicos no docentes y docentes privados) y el resto de trabajadores. Los resultados al respecto muestran que aunque existen algunas diferencias marginales (y de signo positivo) en los retornos entre docentes públicos y el resto de trabajadores, las mismas no son significativas desde una perspectiva estadística, ni sustanciales desde una perspectiva económica. Lo mismo aplica para los empleados públicos no docentes. En contraste, los retornos a la educación son mucho mayores para los docentes privados que para el resto de trabajadores. Según se muestra,

los retornos de los docentes privados son al menos dos puntos porcentuales más altos que los correspondientes para los docentes públicos, y casi tres puntos porcentuales más altos que los del resto de trabajadores.

La diferencia anotada en los retornos a la educación entre docentes públicos y privados puede reflejar diferencias no observadas en la calidad y la pertinencia de la educación, o puede, en su defecto, estar jalonada por la existencia de diferentes procesos de fijación de salarios entre los sectores público y privado. Sea cual fuere la razón, la evidencia sugiere la existencia de una correlación más alta entre el desempeño los docentes y su remuneración en los planteles privados que en los públicos. Este resultado es consistente con estudios recientes que muestran que en los planteles públicos no existe una conexión clara entre educación de los maestros y calidad de la educación, mientras que en los privados existe una conexión estrecha entre ambas variables<sup>12</sup>.

A un nivel más general, la diferencia entre docentes públicos y privados en los retornos a la educación es una manifestación particular de



**Cuadro 9**  
**DIFERENCIAS EN LOS RETORNOS A LA EDUCACIÓN**

	Docentes públicos	Empleados públicos	Docentes Privados
Años de educación	0,1196 (106,19)	0,1186 (105,30)	0,1214 (113,15)
Dummy ( $a_i$ )	-0,0380 (0,31)	0,1500 (6,05)	-0,4908 (3,18)
Dummy x educación ( $d_i$ )	0,0081 (1,03)	0,0043 (1,85)	0,0285 (2,76)
Experiencia y genero	Sí	Sí	Sí
Dummies regionales	Sí	Sí	Sí
Número de observaciones	24623	24624	24625
R <sup>2</sup>	0,3935	0,4003	0,3934

una regularidad empírica más general conocida en la literatura como "compresión de salarios"<sup>12</sup>. En muchos países se ha observado que la estructura de salarios del sector público es mucho más plana que la del sector privado. En otras palabras, el sector privado tiene la capacidad de remunerar más vigorosamente la educación y el talento de sus empleados que el sector público, lo cual tiene efectos previsibles sobre los incentivos y sobre la capacidad de ambos sectores de retener empleados competentes y capacitados. Un corolario de la "compresión de salarios" es que, en general, a los individuos poco calificados y faltos de talento y motivación les va mejor en el sector público, mientras que a los capacitados y talentosos les va mejor en el sector privado.

El Gráfico 1 ilustra, de manera concisa, la compresión de salarios entre docentes públicos

y privados. Según se muestra, la distribución del logaritmo del salario es mucho más compacta para los docentes públicos que para los privados. Las cifras muestran, en particular, que la diferencia en los salarios entre los educadores del sector público más altamente remunerados (percentil 99) y los que perciben una remuneración promedio (percentil 50) asciende a 12.3%, mientras que para los educadores privados la misma diferencia es superior a 16%.

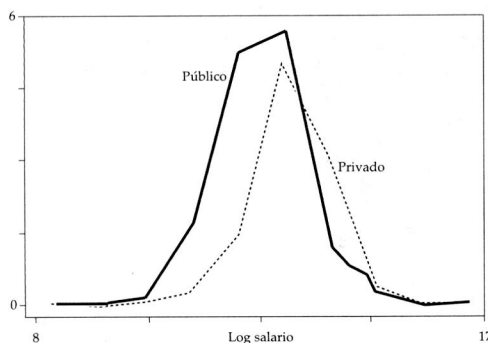
### C. Perfil de remuneración de los trabajadores a lo largo del ciclo de vida

Por último, se estudió la diferencia en la progresión de los salarios a lo largo del ciclo de vida entre los docentes públicos y el resto de trabajadores. El supuesto implícito de este análisis es que las diferencias entre cohortes en un momen-

<sup>12</sup> Véase Gaviria (2002) para un análisis de la relación entre educación de los docentes y calidad de la educación en Colombia.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Panizza (2001).

**Gráfico 1**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS DE LOS  
PROFESIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS



to en el tiempo son ilustrativas de las diferencias entre individuos en varios momentos de su vida laboral.

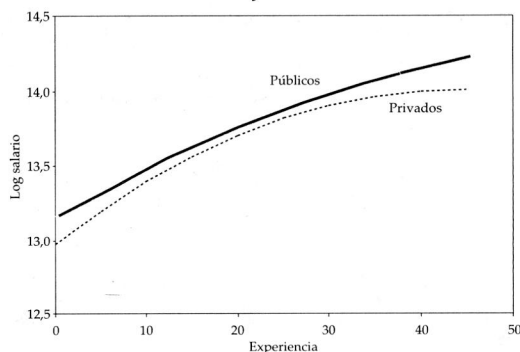
El Gráfico 2 ilustra la progresión de salarios para dos grupos de trabajadores: docentes públicos (curva superior) y resto de trabajadores (este último grupo incluye los docentes privados y los empleados públicos no docentes). Como se muestra, no existen diferencias apreciables entre las dos curvas: la distancia entre ambas es mayor para los trabajadores con poca y con mucha experiencia que para los trabajadores con niveles intermedios de experiencia pero la diferencia es marginal<sup>14</sup>. Un resultado similar se obtiene cuando se analizan los docentes privados y los empleados públicos no docentes por separado. Así, la evidencia indica que no existen diferencias apreciables en la progresión de los salarios entre los docentes (públicos o privados) y el resto de trabajadores.

Donde sí existen diferencias notables es en el sistema pensional. Como bien lo señalan Borjas y Acosta (2002), los docentes públicos, a diferencia del resto de trabajadores, no tienen que contribuir a la financiación del sistema con el fin de recibir su pensión. Asimismo, el ingreso base de liquidación y la tasa de reemplazo difieren sustancialmente entre los docentes y el resto. Por último, los docentes, también a diferencia el resto de trabajadores, pueden recibir dos pensiones simultáneamente.

## VI. Comentarios finales

Tres comentarios finales sobre los resultados de este trabajo vienen al caso. Primero, los maestros oficiales se beneficiaron grandemente de los aumentos en los salarios reales de los empleados públicos que tuvieron lugar durante la segunda mitad de los noventa. La evidencia disponible indica, de otro lado, que los mayores sa-

**Gráfico 2**  
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS DE LOS  
DOCENTES PÚBLICOS Y EL RESTO DE  
TRABAJADORES



<sup>14</sup> El análisis estadístico muestra que no es posible rechazar la hipótesis del paralelismo de ambas curvas.

larios no redundaron en una mejor calidad de la educación pública. Segundo, la estructura salarial de los maestros oficiales es relativamente plana, los retornos a la educación son menores que los de los maestros no oficiales y los ascensos en el escalafón poco tienen que ver con el desempeño en el aula, lo que sugiere la existencia de una estructura de incentivos deficiente. Y tercero, el gran reto para los administradores de la educación pública es aumentar la eficiencia

del gasto actual, habida cuenta de la dificultad de seguir aumentando los salarios reales. Aunque el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente apunta en esta dirección, el grueso de los maestros sigue (y seguirá) inmerso en la vieja institucionalidad. Los mismos maestros, las mismas instituciones y los mismos salarios son, entonces, los ingredientes obligados de la revolución educativa que se anuncia. Ahí está el gran reto del futuro.

## Bibliografía

- Ayala, Ulpiano, Soto, Carolina y Hernández, Lorena (1999), "La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá". *Coyuntura Social* No 19, Fedesarrollo.
- Borjas, George y Acosta, Olga Lucía (2002), "Recursos públicos y educación en los años noventa". En *Reformas institucionales en Colombia*, Alesina, Alberto (editor). Alfa y Omega, Fedesarrollo. Bogotá.
- Cerquera, Daniel, Jaramillo, Paula y Salazar, Natalia (2000), "La educación en Colombia: Evolución y diagnóstico". Boletín de divulgación económica No. 6., Departamento Nacional de Planeación julio.
- Díaz, Hugo y Saavedra, Jaime (2000), "La carrera de maestro: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño". Research Network Working Paper #R-410. Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto.
- Gaviria, Alejandro (2002). *Los que suben y los que bajan*. Alfa y Omega. Fedesarrollo. Bogotá.
- Hanushek, Erik (2002). "Publicly Provided Education". NBER Working Paper 8799, Boston.
- Liang, Xiaoyan (1999), "Teacher Pay in 12 Latin American Countries". Human Development Department. LCSHD Paper Series No. 49. The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Abril.
- Mizala, A., González, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. (2000), *Los maestros en Chile: carreras e incentivos*. Research Network working paper #R-403. Banco Interamericano de Desarrollo julio.
- Panizza, Ugo (2001), "Public Sector Wages and Bureaucratic Quality", *Economía*, Col. 2, No. 1, Fall.
- Piras, Claudia y Savedoff, William (1998), "How Much Do Teachers Earn?". Working Paper #375. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista jefe. Julio.
- Steiner, Roberto, Nøñez, Jairo, Cadena, Ximena, y Pardo, Renata (2002). *¿Cuáles colegios ofrecen la mejor educación en Colombia?* *Coyuntura Social*, en este número, Fedesarrollo.
- Temin, Peter (2002), "Teacher Quality and the Future of America". NBER Working Paper 8898, Boston.
- Vegas, Emiliana, Pritchett, Lant y Experton, William (1999), "Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y estructura de la remuneración". Human Development Department. LCSHD Paper Series No. 38S. The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Abril.

# El seguro obligatorio de salud en Colombia: evolución y determinantes de la cobertura<sup>1</sup>

---

Jairo Humberto Restrepo Z.<sup>2</sup>

Verónica Salazar R.

## *Abstract*

*This article studies the structure of the health system in Colombia. It is divided in four sections. First there is a review of international literature on social security systems. In the second section, we layout the legal framework for the 'contributive' Mandatory Health Plan. We also analyze the first seven years of the Colombian social security system. In the third section there is an econometric model about health coverage determinants, mainly kind of employment, educational level, geographic location and gender. Finally, we evaluate recent labor market dynamics and its negative impact on the social security system.*

## *Resumen*

*En este artículo se presentan los principales resultados de la investigación Cobertura y principales determinantes del régimen contributivo de salud en Colombia. Se parte de una revisión de la teoría y el contexto internacional acerca de la seguridad social, la cual es tomada como un bien meritario y examinada en términos de su cobertura y de los caminos de reforma que se experimentan en América Latina. Posteriormente, se esboza el marco regulatorio que caracteriza este régimen contributivo y se discuten tres hechos estilizados sobre la estructura y el comportamiento de la cobertura en sus primeros siete años de operación. Se presentan los resultados de un modelo econométrico sobre los determinantes de la cobertura, principalmente el tipo de empleo, el nivel de educación, la ubicación geográfica y el género. El artículo concluye con una discusión de estos resultados, destacándose el agotamiento que presenta el régimen para ampliar la cobertura debido especialmente a la dinámica del mercado laboral.*

*Palabras clave:* ley 100, régimen de salud.

*Keywords:* Law 100, Social Security System.

---

<sup>1</sup> Este artículo es un producto de la investigación Cobertura y principales determinantes del régimen contributivo de la seguridad social en salud en Colombia, la cual fue financiada por la Universidad de Antioquia (Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y Comité para el Desarrollo de la Investigación -CODI-) y fue realizada durante agosto de 2000 y abril de 2001 por Jairo Humberto Restrepo Zea, Verónica Salazar Restrepo, Gabriel Agudelo Viana y Gloria Patricia Rincón Mazo.

<sup>2</sup> Los autores son economistas y hacen parte del Grupo de Economía de la Salud -GES- del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- de la Universidad de Antioquia (ges@agustinianos.udea.edu.co). Agradecen los comentarios y sugerencias de Johanna Vásquez V. y Sandra Rodríguez A., integrantes del GES.

*"Hay actualmente una amplia coincidencia en que es urgente hallar formas eficaces de extender la protección social. Antes, la alternativa era un estancamiento de la proporción de la fuerza de trabajo protegida; hoy es, con toda probabilidad, una reducción de la tasa de cobertura, o incluso de las cifras absolutas de trabajadores protegidos".*

(Beattie, 2000:144)

## I. Introducción

En el marco de las reformas estructurales y sectoriales, características de las economías latinoamericanas de la década de 1990, la seguridad social ha sufrido transformaciones importantes encaminadas a mejorar sus niveles de eficiencia y a garantizar la sostenibilidad de los diferentes sistemas en el largo plazo. Aunque pueden identificarse varios tipos de reformas, según los mecanismos de financiación, la combinación público-privada y los planes de beneficios, ellas poseen en común el interés por desarrollar tres mercados, diferenciados según el riesgo (pensiones, salud y riesgos profesionales), establecer la separación de funciones al interior de los sistemas (regulación, financiación, administración y producción), propiciar el ingreso de particulares al mercado y el desmonte de los monopolios estatales, ordenar una mayor contribución financiera de los hogares y promover para éstos la libre elección de administradores y prestadores.

Los sistemas de pensiones han transitado por reformas más homogéneas, con un abandono paulatino del reparto simple y el monopolio estatal y un ascenso de la capitalización individual, la competencia en la administración de los recursos y la redefinición de la tríada sobre la cual se sostienen los sistemas (cotizaciones, duración y monto de los aportes, edad de jubilación y monto de la pensión). En cambio, en salud es más difícil observar un modelo único y, si

bien se concede mayor participación al mercado y se revisan los beneficios para la población, el concepto de seguridad social presenta aplicaciones diferentes, dando lugar a varios tipos de sistemas.

El sistema general de seguridad social en salud, adoptado en Colombia mediante la Ley 100 de 1993, constituye una tipología muy particular que viene siendo observada con cuidado para extenderla a otros países de la región. En Perú, por ejemplo, se cuenta con una legislación muy similar sobre el régimen contributivo y se prepara una propuesta de régimen subsidiado en los mismos términos del que se tiene en Colombia; por su parte, en Chile se observa con interés el mecanismo de reaseguro y el funcionamiento de la compensación entre EPS. De modo que los esfuerzos por estudiar la dinámica de este sistema, destacando sus logros y dificultades, no solamente trae beneficios internos, también ofrece aportes a los demás países interesados en orientar sus reformas.

Enmarcados en este propósito general, en este artículo se presentan los resultados de una investigación realizada para establecer la evolución y los determinantes de la cobertura del régimen contributivo de salud en Colombia. Con la investigación se buscaron elementos de análisis para comprender los avances y limitaciones de la cobertura, tomando como referencia la meta de universalidad para la población ocupada o con capacidad de pago y considerando la diversidad de opiniones, cifras y creencias sobre el tema, en particular sobre el tamaño de la población cubierta por el régimen.

Además de esta introducción, el artículo consta de otras cinco secciones. En la segunda, se



presenta una síntesis sobre los aspectos teóricos y el panorama general de la seguridad social en salud en América Latina. Se destaca el carácter de bien preferente o meritario, otorgado a la seguridad social luego de considerar las desventajas del seguro privado, así como la preocupación por los bajos niveles de cobertura y las opciones de reforma que pueden incorporarse en las agendas de las políticas públicas, para lo cual se esbozan los casos de México, Brasil y Colombia.

La tercera sección ofrece una mirada general sobre el marco regulatorio del régimen contributivo, de manera que se identifican las principales variables para su operación y se representa su funcionamiento en un esquema didáctico. De esta revisión se concluye que el régimen presenta rigideces para asimilar varias tendencias que predominan en el mercado laboral, como el empleo informal y la flexibilización en los salarios; en consecuencia, se generan barreras a la entrada que contribuyen al aumento de la exclusión social.

En la cuarta sección se analizan tres conjuntos de hechos estilizados sobre la cobertura del régimen contributivo: en primer lugar, se encuentra que la reforma colombiana se agotó con la incorporación del grupo familiar de los cotizantes y no ha logrado incrementar el número de estos últimos; en segundo lugar, el perfil de los cotizantes está determinado por su vinculación en actividades formales, su residencia urbana y un nivel de educación medio y alto; y en tercer lugar, a manera de hipótesis que merece seguir siendo explorada, se muestra que si bien durante la crisis se han reducido los cotizantes, la recuperación del empleo no implica un aumento de los mismos.

En la quinta sección se presenta la especificación y los principales resultados de un modelo *logit* empleado para establecer los determinantes de la cobertura, corroborando los hallazgos y sugerencias de los hechos estilizados y notándose la fuerte asociación entre el empleo formal y la cobertura. Por último, en la sexta sección se formulan las conclusiones de la investigación, llamando la atención especialmente por la necesidad de introducir ajustes en los mecanismos de afiliación del régimen.

## II. Panorama general: teoría y situación en América Latina

La enfermedad, entendida como una alteración en el estado de salud de una persona, ocasiona dos tipos de efectos con una connotación económica importante. Por un lado, dependiendo de la gravedad de la alteración, la persona enferma reduce su potencial productivo y, en consecuencia, afronta una disminución de su ingreso presente o futuro al no poder trabajar o comprometer su rendimiento en el aprendizaje o la producción. Como se explica en un modelo de demanda por salud (Grossman, 1972), el ingreso de la persona resulta del producto entre el salario y el tiempo que ella destina al trabajo, el cual está afectado por el tiempo de enfermedad y el tiempo destinado a invertir en salud; en este sentido, un día de incapacidad por enfermedad ocasiona una pérdida igual al salario diario, y un día destinado a promover la salud puede evitar incapacidades futuras y mejorar el desempeño del trabajador, facilitando así un aumento en los ingresos.

Por otro lado, además de afectar los ingresos, la enfermedad ocasiona gastos en bienes y servicios (atención médica) para que la persona recupere la salud. En este caso, el gasto correspon-

de a la depreciación del capital salud y su tamaño se relaciona de manera especial con la edad, el nivel de educación y el ingreso, además de los determinantes biológicos de la enfermedad. Considerando estas variables y teniendo en cuenta diversos estudios sobre la utilización de servicios de salud, se pueden identificar los grupos de población vulnerable, quienes tienden a gastar más en atención médica, dentro de los cuales se encuentran los ancianos, los niños, las mujeres y quienes padecen enfermedades crónicas y de alto costo; además, las personas de mayores ingresos y con mayor nivel de educación también demandan más servicios de salud.

Estos efectos, ocasionados por la enfermedad, se tornan más preocupantes si se tiene en cuenta el carácter incierto de la misma. A diferencia de la mayoría de bienes y servicios comerciables en el mercado, para los cuales el consumidor establece su gasto en función del ingreso y de sus preferencias, en el caso de la atención médica no se conoce el gasto que debe realizarse debido a la ocurrencia probabilística de la enfermedad y a la variabilidad de su gravedad, los tratamientos disponibles y la eficacia de los mismos (Arrow, 1963). Los consumidores se enfrentan entonces a una incertidumbre financiera al no saber cuánto gastarán en servicios de salud, monto que en la realidad oscilará entre cero, en cuyo caso no hay enfermedad o no se demanda atención médica, y cantidades muy grandes que pueden incluso resultar superiores al ingreso y ocasionar la ruina (enfermedades de alto costo).

### **A. Ventajas y desventajas del seguro de salud**

El seguro de salud es una buena solución a la incertidumbre financiera ocasionada por la enfer-

medad. A cambio del pago de una prima, cuyo monto es determinado previamente y permite contar con un gasto regular, sin variaciones fuertes en el corto plazo, el consumidor recibe las atenciones médicas al momento de sufrir la enfermedad. De este modo, el gasto en salud se desplaza del individuo a la compañía de seguros, la cual diluye los riesgos entre grupos grandes de población y busca que el monto de las primas sea igual al gasto en salud para todo el grupo (ley de los grandes números). Esta solución constituye una garantía muy importante para facilitar el funcionamiento del mercado de servicios de salud (OIT/OPS, 1999) ya que, por una parte, la demanda por atención médica puede realizarse sin la restricción de los ingresos (el seguro asume el gasto); y, por otra parte, la oferta también se estimula al tener la certeza de que existen recursos financieros para cubrir el precio de sus servicios (el seguro paga).

Sin embargo, el seguro de salud también enfrenta dificultades para ser provisto en el mercado (Cutler y Zeckhauser, 1999). En especial, al tratarse de un mercado con información asimétrica, en el cual el asegurador carece de información sobre el estado de salud de cada persona al momento de su ingreso, se puede predecir la desaparición del seguro por el fenómeno de la selección adversa, de manera que debido a una evolución creciente de las primas, las personas de riesgos más bajos tienden a retirarse y solamente desean continuar cubiertas las de riesgos mayores (Akerlof, 1970). En consecuencia, para garantizar su permanencia en el mercado, las compañías de seguros reaccionan y es así como tienden a concentrar su oferta sobre los mejores riesgos (gastos bajos) y a dejar por fuera a grupos de población de ingresos bajos y riesgos altos, además de quienes por problemas de infor-

mación o preferencia por la incertidumbre no demandan el seguro<sup>3</sup>.

Estas situaciones dan lugar a varias recomendaciones importantes para la política pública. Principalmente, se origina el seguro obligatorio de salud, con el cual se procura que todas las personas estén cubiertas y no se excusen de falta de ingresos o de voluntad para hacer parte del seguro; además, una buena opción para conjurar la selección de riesgos y procurar los menores costos administrativos consiste en la adopción de un monopolio para obrar como asegurador, como es el caso de los institutos de seguros sociales en América Latina.

Además de los problemas asociados a los riesgos, los cuales afectan inicialmente a las compañías de seguros y, en últimas, a las personas para quienes el valor de la prima supera su capacidad de pago o disposición a pagar, el seguro privado también se enfrenta al problema del riesgo moral (*moral hazard*), el cual se traduce en un sobreconsumo por la desaparición del precio y la negociación directa entre el proveedor y el paciente, mecanismos de contención del gasto, así como a un problema de eficiencia asociado a los altos costos implicados en la competencia entre los aseguradores (Arnott y Stiglitz, 1988). En estos casos, también se plantean opciones de política que hacen parte de las reformas emprendidas en varios países, como son: la adopción de

copagos y cuotas moderadoras para regular el riesgo moral de los usuarios, el desarrollo de nuevas formas de contratación para hacer lo mismo con los proveedores, y la fijación de reglas para ejercer la competencia en el mercado de seguros con unos costos administrativos moderados.

## B. La seguridad social como bien meritario

Como se sugirió anteriormente, la demanda individual por el seguro de salud implica que solamente quedarían cubiertas las personas a partir de cierto nivel de ingresos y según su valoración sobre el riesgo asociado a la enfermedad. En consecuencia, muchas personas quedarían descubiertas bien sea por falta de ingresos o, también, porque no les interesa estar asegurados debido a su inclinación por el riesgo o a su consideración de que éste es bastante bajo y por lo tanto el seguro no se justifica. De estos hechos preocupa que en condiciones de mercado se alcancen niveles de desigualdad importantes, ya que se tendrían personas con unas prestaciones médicas elevadas mientras muchas otras no gozarían de ninguna protección.

La seguridad social constituye el programa de gobierno orientado a proteger a las personas contra las consecuencias que trae consigo la enfermedad, en particular la pérdida de ingresos y los gastos médicos. Se trata, entonces, de una demanda de carácter colectivo que hace parte

<sup>3</sup> Akerlof (1970) desarrolló un modelo de mercado con información asimétrica y demostró que una situación de esta naturaleza llevaría a que el mercado no se pueda vaciar por cuanto "los limones malos desplazan a los limones buenos", de modo que solamente se comercian, si es que se comercia alguno, los bienes de menor calidad. Su trabajo, conocido por el mercado de los limones, fue pionero para explicar los problemas de selección adversa y ha sido tomado para estudiar este fenómeno en el caso del seguro de salud, a partir del cual también se conoce el dilema de Slumlord, relacionado con la destrucción del seguro al agrupar solamente a las personas de más alto riesgo, con unas primas iguales al gasto real de la atención médica (Friedman, 1984).

de la política social del Estado. En otras palabras, constituye un bien meritorio o preferente elegido por las sociedades para brindar protección a los individuos, de manera que se impone la racionalidad social y se obliga a la persona a pertenecer al programa o se garantiza su inclusión mediante la financiación pública<sup>4</sup>: "Arrow argumenta que donde los mercados fallan, deben surgir otras instituciones para mitigar los problemas, algunas veces a través de la producción pública y otras veces a través de instituciones privadas que emplean mecanismos de asignación no competitivos (Barr, 1993:126)".

### C. La cobertura en América Latina

Aunque muchas sociedades declaran como principio la cobertura universal de la seguridad social, y seguramente esto es un propósito que todos los gobiernos y ciudadanos quisieran ver cumplir, en la realidad se enfrentan serias dificultades para lograrlo y, además de que en ciertos países existe el problema de cómo afiliar a todas las personas a la seguridad social, el principal problema se encuentra en los recursos necesarios para financiar los beneficios. Las sociedades se enfrentan así al dilema entre, por una parte, la cobertura de población (cómo cubrirlos a todos) y la cobertura de servicios (qué servicios ofrecer) y, por la otra, la financiación, de modo que a futuro la sostenibilidad financiera puede implicar recortes en la cobertura de servicios y, tal vez, en la exclusión de ciertos grupos

de población que no pueden contribuir con sus ingresos.

El panorama mundial sobre la cobertura de la seguridad social resulta muy diverso y muestra, en general, una baja cobertura y una enorme desigualdad. Esta situación es vista, desde el campo de la salud, como una frustración de la meta *salud para todos*, trazada desde la década de 1970 para ser lograda en el año 2000. Es así como la directora de la Organización Mundial de la Salud -OMS-, en el informe de la salud mundial de 1999, reconocía que 1,000 millones de personas no gozan de los alcances de la revolución de la salud (OMS, 1999). Pero además de reconocer la baja cobertura, en otros informes de organismos internacionales se destaca la preocupación por la manera como este fenómeno se agrava al considerar la tendencia de la informalidad en la economía:

*"Una franja amplísima de la población de la mayoría de las regiones del mundo carece por completo de protección social o solo está cubierta de manera muy parcial. Padece este problema la mayor parte de los habitantes de los países en desarrollo, e incluso en algunos de los países industrializados más ricos la previsión social tiene grandes lagunas" <...> El problema de la escasa cobertura no es nuevo <...> Pero en los últimos años las perspectivas de resolverlo o al menos de aliviarlo han empeorado radicalmente al aumentar el porcentaje de la población activa urbana que ha tenido que sumarse a la economía informal" (Beattie, 2000:141).*

<sup>4</sup> La idea de los bienes preferentes está relacionada con el paternalismo estatal, de modo que el Estado impone el consumo de ciertos bienes que a pesar de garantizar el bienestar de los ciudadanos, pueden ser poco valorados por ellos debido a falta de información o a sus propios gustos (como el cinturón de seguridad en los vehículos y los puentes peatonales en las grandes ciudades), así como de otros bienes y servicios cuyo consumo aumenta el bienestar (como la educación y algunas atenciones de salud) (Stiglitz, 1992:113).

En el caso de América Latina, la seguridad social no se ha universalizado y la cobertura resulta baja en términos generales, con variaciones importantes entre países, alcanzando tasas de cobertura entre el 10 y el 80 por ciento de la población y notándose un retroceso en la cobertura en los últimos años. Si se considera el tipo de entidad que brinda protección, la mayoría de la población cubierta se encuentra ubicada en los sistemas de seguridad social, aunque es importante tener en cuenta que no hay consistencia en las estadísticas disponibles para los diferentes países, en particular por el concepto que se toma en cada caso de la seguridad social. La cobertura que brindan los programas oficiales se encuentra seguida por los seguros privados y las organizaciones no gubernamentales -ONG- (ver Cuadro 1).

## D. Opciones de reforma

Dentro de las alternativas para mejorar la cobertura de la seguridad social en salud, en América Latina se destacan tres tipologías de reforma diferenciadas en cuanto a los caminos que ellas siguen. Estas reformas merecen una lectura cuidadosa, que no es el objeto de este artículo, con el propósito de conocer los resultados alcanzados luego de su implementación y extraer de allí conclusiones o lecciones. En primer lugar, en el caso mejicano se mantiene un sistema segmentado<sup>5</sup> y a partir de 1997 se realizaron cambios sobre la seguridad social para los trabajadores del sector privado (Instituto Mejicano del Seguro Social -IMSS-), destacándose los cambios introducidos sobre el esquema de cotización para

**Cuadro 1**  
**COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN AMÉRICA LATINA 1995**  
(% de población para una muestra de países)

País	Seguridad social	Seguros privados	ONGs	Total
Colombia	52	4	2 a 5	60
Ecuador	19	< 5	10 a 20	44
Venezuela	36	5 a 10	2 a 5	51
Argentina	59	15 a 25	< de 1	85
Chile	87	15 a 25	< de 1	113
Brasil	80	20	1 a 5	105
Costa Rica	85	< 5	2 a 5	95
El Salvador	14	< 5	5 a 10	29
México	49	4	< 1	66
Cuba	100	S/d	S/d	100
Haití	1	< 5 >	20	16
Trinidad y Tobago	100	< 5	< 1	106

Fuentes: OPS, *La salud en las Américas*. Edición 1998, Maceira, 1996.

<sup>5</sup> Existen tres subsectores o segmentos en el sistema de servicios de salud: la seguridad social para los trabajadores del sector privado (IMSS) y del sector público (ISSSTE y regímenes especiales); los servicios de salud pública, en cabeza de la Secretaría de Salud y el programa IMSS Solidaridad; y el sector privado, conformado por compañías de seguros y proveedores de servicios particulares (Bloom y Restrepo, 1997).

brindar incentivos que permitan reducir la evasión y aumentar la afiliación. El camino seguido por este país consiste en un esquema de desgravación del salario y modificación de los aportes tripartitos (gobierno - empresario - empleado), de manera que mientras el primer agente incrementa sustancialmente sus aportes, del 4,5% al 28,5% de los ingresos del IMSS (OPS, 1998:20), los demás agentes reducen su participación y, de manera especial, los trabajadores de menores ingresos realizan una contribución relativa bastante baja (Restrepo, 1996). Además de este esquema para afiliar a la población trabajadora, la reforma mexicana estableció un seguro familiar para que las familias de independientes pudieran afiliarse con una cuota fija que es complementada con un aporte gubernamental.

En segundo lugar está Brasil, en donde a partir de la reforma constitucional de 1988 se creó el Sistema Único de Salud -SUS- que consagró el monopolio público en el financiamiento y una oferta mixta de prestadores. Con una participación relativamente baja de los planes de seguros (cerca del 30% de la población), la estrategia adoptada en este caso consistió en facilitar el acceso de toda la población a través del pago directo a los prestadores y con una fuerte descentralización hacia los estados, alcanzando una cobertura en todo el país estimada en 95% (OPS, 1998a).

Y en tercer lugar, el caso colombiano puede tener algunas similitudes con el de Brasil pero, a diferencia de éste, se aprecia el intento por integrar un sistema de seguridad social en cuya administración y financiación interviene una oferta mixta, las empresas promotoras de salud -EPS-, las cuales recaudan las cotizaciones y descuentan de ellas los recursos per cápita para cubrir el plan de salud. En este caso se sigue

claramente, al menos en teoría, el concepto de seguridad social como bien preferente, de modo que las personas con capacidad de pago están obligadas a contribuir y a las que no la tienen se les cubre su afiliación mediante el subsidio público. En la siguiente sección se ilustra con más detalle el funcionamiento de este sistema.

### **III. Marco regulatorio del régimen contributivo en Colombia**

La reforma a la seguridad social en Colombia (Ley 100 de 1993) introdujo cambios financieros e institucionales de gran importancia en el campo de la salud. En especial, a diferencia de la tendencia que predomina en los demás países latinoamericanos, en donde se mantiene la separación entre la seguridad social y la asistencia pública, en el país se adoptó la estrategia del seguro obligatorio de salud, procurando que todos los habitantes estén cubiertos por un mismo plan a través de su contribución o del subsidio. Para los propósitos de este artículo, a continuación se presentan los elementos básicos sobre el diseño y el funcionamiento del régimen contributivo (ver Anexo 1).

El régimen contributivo está destinado a brindar protección a las personas con capacidad de pago, tanto en cuanto a la pérdida de ingresos por incapacidad, como al gasto en atención médica. Estas personas realizan una contribución equivalente al 12% de su ingreso base de cotización -IBC-, de cuyo porcentaje un punto se traslada hacia la subcuenta de solidaridad del fondo de solidaridad y garantía -Fosyga- para contribuir a la financiación del régimen subsidiado (solidaridad parafiscal<sup>6</sup>), mientras los 11 puntos restantes hacen parte de la subcuenta de compensación del mismo fondo para financiar la aten-



ción de los cotizantes y sus familias en: incapacidad por enfermedad general, licencias de maternidad, servicios y programas de promoción y prevención, y servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

La contribución obligatoria se calcula sobre el salario o ingreso declarado por el afiliado<sup>7</sup>, distribuyendo su carga entre la empresa o patrono y el empleado o dependiente, en dos terceras partes para los primeros y una tercera parte para los segundos; en el caso de los trabajadores independientes, les corresponde pagar la totalidad de la contribución, la cual se calcula sobre un piso de dos salarios mínimos legales y algunas consideraciones (como el nivel educativo, patrimonio y estrato socioeconómico) para establecer una renta presuntiva. Además de estos pagos para el ingreso al sistema, los afiliados deben aportar pequeñas cantidades de dinero, dependiendo de su nivel de ingresos, al momento de recibir atención ambulatoria (cuotas moderadoras) u hospitalaria (copagos), y ellos pueden pactar primas con las EPS, adicionales a la contribución obligatoria, con el fin de recibir beneficios superiores a los establecidos oficialmente.

En términos institucionales, la reforma al régimen contributivo implicó una desintegración vertical, entre las funciones de aseguramiento y prestación de servicios, así como la liberaliza-

ción del mercado de aseguramiento, de modo que el Instituto de Seguros Sociales -ISS- se vería enfrentado a la competencia con las EPS creadas a partir de 1995. En este marco, sobresale el hecho de que en el país se conservó el principio de la solidaridad bismarckiana, garantizando el ingreso al régimen sobre la base de la capacidad de pago, con una tasa uniforme y la atención del grupo familiar según lo establecido en el POS, sin que exista conexión entre ambos aspectos a nivel individual (la contribución y los beneficios para el grupo familiar). El ejercicio de la solidaridad es posible a través de la subcuenta de compensación del Fosyga, un fondo de aseguramiento nacional que redistribuye los ingresos entre las EPS para que cada afiliado reciba la unidad de pago per cápita -UPC-.

Desde un punto de vista práctico, una persona cotiza al sistema a través de una EPS, la cual puede ser elegida libremente entre la oferta disponible. Una vez hace parte de la EPS, el cotizante reporta su grupo familiar para recibir los beneficios del POS y la EPS calcula la diferencia entre los recaudos totales y la suma de UPC que requiere, de manera que si hay un saldo positivo debe girarlo al Fosyga y si es éste negativo solicita el reembolso correspondiente. Así las cosas, las EPS se comportan como agentes *sponsor* (Enthoven, 1993), delegadas por el Estado para administrar el seguro obligatorio de salud, y

<sup>6</sup> En el caso colombiano, a diferencia por ejemplo del mejicano, se aprecia que el Estado no realiza aportes para contribuir al financiamiento del régimen contributivo, y los aportantes (empresas y hogares) no solo financian el propio régimen sino que también lo hacen parcialmente con el régimen subsidiado.

<sup>7</sup> Este punto resulta crítico para analizar el futuro del régimen contributivo y, en particular, para discutir acerca de la evasión y la elusión existentes en el mismo: por una parte, la tendencia hacia la fijación de salario integral y la negociación más flexible entre empleador y empleado conllevan inevitablemente una reducción del IBC; por otra parte, el predominio del empleo independiente genera esta misma tendencia, además de relacionarse con unos niveles de afiliación más bajos.

ofrecen la atención en salud a sus afiliados, de manera directa o mediante contratación con las instituciones prestadoras de servicios-IPS-. Además, los afiliados también pueden recibir atenciones con cargo a otras ramas de seguros, como los riesgos profesionales, en el caso de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que son cubiertos por las administradoras de riesgos profesionales -ARP-; los accidentes de tránsito, a cargo del seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT- que deben adquirir los propietarios de vehículos automotores; y los eventos catastróficos y accidentes de tránsito, a cargo de otra subcuenta especial del Fosyga para atender a las víctimas de ciertas calamidades públicas.

Las variables de operación del régimen enunciadas en los puntos anteriores, principalmente el monto de la cotización, el valor de la UPC, el contenido del POS y los montos de los copagos y las cuotas moderadoras, son determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud -CNSSS-, el cual puede ser visto entonces como un organismo de regulación. Sin embargo, además del énfasis que adquiere el organismo como un espacio de concertación, no se cuenta con políticas acerca de la cobertura del régimen contributivo; más aún, como se desprende de la lectura de sus informes al Congreso de la República, no se tienen análisis sólidos y sistemáticos acerca de la naturaleza del problema asociado a la baja cobertura. Esto sucede en el marco del dilema entre el equilibrio financiero y la cobertura, el cual viene siendo resuelto por el gobierno en favor del primero, agravando la problemática de la exclusión.

Lo anterior puede abordarse en dos cuestiones: por un lado, los mecanismos de afiliación

de los trabajadores independientes presentan barreras a la entrada, tanto por limitaciones de ingresos como por trabas de índole administrativo. El drama de los independientes es realmente preocupante y sobre ellos se han adoptado medidas arbitrarias como la fijación de un ingreso mínimo para poderse afiliar. Por otro lado, la regulación sobre el grupo familiar ha recibido la preocupación oficial y fue así como a través del Decreto 47 de 2000 se establecieron exigencias más fuertes para impedir que éste siga creciendo por la vía de incorporar beneficiarios adicionales, como es el caso de los padres de los cónyuges.

En resumen, estas notas sobre el esquema regulatorio del régimen contributivo permiten anticipar la tesis de que la cobertura estará concentrada en las familias que generan sus ingresos a partir de la ocupación de algunos de sus miembros en actividades formales, particularmente en empresas grandes y medianas y en organismos gubernamentales; al contrario, las familias vinculadas mediante actividades informales, afectadas por el desempleo o el subempleo, no podrán acceder al seguro o su permanencia puede ser intermitente. Todo esto, como se enunció en el contexto internacional, debido especialmente a la fuente financiera que sostiene el régimen (un impuesto sobre la nomina), así como el sesgo de los mecanismos de afiliación al establecer un piso arbitrario para la cotización de los independientes y privilegiar la vinculación de empleados formales.

#### **IV. Hechos estilizados sobre la cobertura de EPS**

A través del régimen contributivo se esperaba que al menos el 60% de la población colombiana

se incorporara a la seguridad social en salud, lo cual implicaba superar significativamente la cobertura, cercana al 20% en 1993, mediante la extensión de beneficios a la familia de los cotizantes y la vinculación gradual de la población independiente e informal. Con el propósito de explorar las regularidades y características estructurales que acompañan la evolución de la cobertura, a continuación se exponen los principales resultados y puntos de discusión generados a partir del análisis de varias fuentes<sup>8</sup>.

### **A. Primer hecho: el club creció con los mismos aportantes**

Al finalizar el año 2000, los logros alcanzados a través de las EPS apenas responden a los efectos automáticos derivados de la extensión de la cobertura al grupo familiar y enseñan claramente el agotamiento del régimen para elevar la cobertura mediante el incremento de los cotizantes, manteniéndose así el carácter de bien club de la seguridad social. Mientras en 1994 estaban cubiertos unos 7,5 millones de personas por el ISS, en el caso de los empleados del sector privado, o de las diferentes cajas y fondos de previsión para los empleados públicos, una vez se incorporaron las familias de los cotizantes apenas se logró un modesto aumento hacia 1997 y, posteriormente, se registró una disminución en el tamaño del club (ver Cuadro 2).

Una simulación sencilla sobre los efectos que traería la extensión de la cobertura familiar en

todo el país, considerando una relación de 1,4 beneficiarios adicionales por cada cotizante y teniendo en cuenta que el ISS ya brindaba cobertura familiar a un 20% de sus afiliados, enseña que el régimen contributivo habría iniciado su operación en 1995 con cerca de 12 millones de personas (columna cobertura familiar del Cuadro 2), quienes bajo el principio de libre elección podían vincularse a las nuevas EPS y abandonar el ISS y las cajas y fondos públicos. Este cambio daría cuenta de un aumento en la tasa de cobertura hasta el 31.9% de la población nacional y un 50% de la población potencial, de manera que para mejorar estas tasas sería necesario incorporar nuevos cotizantes<sup>9</sup>.

Con este punto de partida, la información disponible para 1997 da cuenta de un incremento marginal en la población cubierta por EPS y un pequeño descenso en las tasas de cobertura, observando una composición de la oferta de aseguramiento que marcaba la consolidación de las nuevas EPS y la menor participación del ISS y de las entidades adaptadas de salud. Si bien el aumento de la población cubierta por el régimen contributivo fue de 70,2% entre 1994 y 1997, ello se debió fundamentalmente al aumento de los beneficiarios (202%), mientras que los cotizantes aumentaron el 5,9%. Es conveniente resaltar el comportamiento alcanzado durante este período porque el país se encontraba en un escenario de estabilidad económica y, aun así, los primeros tres años de operación del régimen contributivo no mostraron avances en cuanto a la supe-

<sup>8</sup> Una versión preliminar de estos análisis fue presentada en la primera edición del Observatorio de la Seguridad Social (Grupo de Economía de la Salud, 2001).

<sup>9</sup> Para calcular las tasas de cobertura se tomó como referencia la información de población nacional reportada recientemente por el DANE, correspondiente a 37'849,150 habitantes en 1994 y 42'321,381 (<http://www.dane.gov.co>).

**Cuadro 2**  
**COLOMBIA: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD 1994, 1997 Y 2000**

	1994		1997	2000	%variación 1997/1994	% variación 2000/1997	% variación 2000/1994
	Sin cobertura familiar	Cobertura familiar¹					
<b>I.S.S</b>							
Cotizantes	4.277.342	4.277.342	3.488.388	2.037.276	-18,4	-41,6	-52,4
Beneficiarios	2.451.514	5.988.279	4.360.486	2.648.458	77,9	-39,3	8,0
Total	6.728.856	10.265.621	7.848.874	4.685.734	16,6	-40,3	-30,4
<b>E.A.S²</b>							
Cotizantes	752.048	752.048	142.808	60.334	-81,0	-57,8	-92,0
Beneficiarios		1.052.867	199.931	84.468	-	-57,8	-
Total	752.048	1.804.915	342.739	144.802	-54,4	-57,8	-80,7
<b>EPS</b>							
Cotizantes	-	-	1.695.759	2.931.880	-	72,9	-
Beneficiarios	-	-	2.846.229	4.720.328	-	65,8	-
Total	-	-	4.541.988	7.652.208	-	68,5	-
<b>Total</b>							
Cotizantes	5.029.390	5.029.390	5.326.956	5.029.490	5,9	-5,6	0,0
Beneficiarios	2.451.514	7.041.146	7.406.645	7.453.254	202,1	0,6	204,0
Total³	7.480.904	12.070.536	12.733.601	12.482.744	70,2	-2,0	66,9
Cobertura⁴	19,8	31,9	31,8	29,5	0,12	(0,02)	0,10
Cobertura⁵	34,3	34,3	35,1	30,8	0,01	(0,04)	(0,03)
Cobertura⁶	31,4	50,6	50,4	46,8	0,19	(0,04)	0,15

<sup>1</sup> Para 1994 se asumió un grupo familiar de 2,4.

<sup>2</sup> Para 1994, las entidades adaptadas al sistema son las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, que en el anterior sistema prestaban los servicios de salud a los empleados públicos.

<sup>3</sup> No se tuvo en cuenta el régimen especial: las fuerza armadas, el magisterio y Ecopetrol. La información sobre cotizantes corresponde a población compensada, la que puede recibir servicios por estar activo al sistema.

<sup>4</sup> Población afiliada/Población total país.

<sup>5</sup> Cotizantes/número de ocupados.

<sup>6</sup> Población afiliada/Población (1- NBI).

Fuentes: Régimen contributivo: Superintendencia Nacional de Salud, Boletín de estadística; Encuesta de Calidad de Vida 1997; Estadísticas ISS 1994; DANE, estadísticas demográficas. Cálculos de los autores.

ración de la tasa de cobertura, aunque probablemente se obtuvieron algunos logros en cuanto a la afiliación de empleados de cierto tipo de empresas y actividades económicas, en especial las microempresas (López y Cardona, 1999).

Este hecho analizado resulta consistente con otros estudios y aproximaciones sobre el tema que destacan el aumento en la cobertura y reco-

nocen que ello se debe principalmente a la incorporación del grupo familiar y a la creación del régimen subsidiado (López y Cardona, 1999; Sánchez y Núñez, 1999; Céspedes et al, 2000). De manera explícita, en uno de estos trabajos se señala que "En el RC, la mayor parte del incremento de la cobertura se dio a expensas de la extensión de beneficios de la seguridad social a los familiares y dependientes de los cotizantes. Por

eso, el hecho más significativo en materia de cobertura al SGSSS es el RS (Céspedes et al, 2000:148).

El panorama que puede describirse para el año 2000, coincide con el estancamiento absoluto en el número de personas cubiertas<sup>10</sup> y, en consecuencia, en una reducción adicional en la tasa de cobertura (ver Anexo 2); además, la participación del ISS se reduce dramáticamente, la población en entidades adaptadas continúa reduciéndose y se incrementa la participación de las EPS. Si se considera todo el período 1994-2000, el número de cotizantes es prácticamente el mismo, al haberse anulado su aumento a partir de la crisis económica, mientras en los últimos años se observa un aumento en el grupo familiar y fue así como entre 1997 y 2000 los cotizantes se redujeron en 5,6% pero los beneficiarios aumentaron en 0,6%.

## **B. Segundo hecho: cotizantes formales, urbanos y educados**

El estancamiento en la cobertura, en particular la tendencia reciente sobre el número de cotizantes, puede comprenderse más fácilmente si se aborda el perfil de las personas ocupadas y afiliadas a la seguridad social, indagando por su actividad económica y el modo de afiliación. Para esto, se procesaron datos de la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- de 1997 y se encontró, en primer lugar, una variación importante en las tasas de cobertura y en la composición de los mo-

dos de afiliación para las diferentes posiciones ocupacionales, destacándose que las mayores coberturas se encuentran en los empleos formales, en donde predomina la afiliación mediante cotización al régimen contributivo, mientras la cobertura descende en los empleos informales y en los cuales predominan otros tipos de afiliación. Estos comportamientos diferenciados implican que si bien la población ocupada posee una cobertura del 57,9%, sólo el 30,2% se vincula a la seguridad social a través de la cotización y el 27,8% como beneficiario de un familiar o del régimen subsidiado (ver Cuadro 3).

En efecto, los ocupados en empresas medianas y grandes poseen una cobertura cercana al 90% y los cotizantes ascienden al 81,5%; en contraste, los trabajadores independientes o cuenta propia poseen una cobertura de 46,1% y apenas 12,7 % son cotizantes, de manera que predomina la afiliación a través del régimen subsidiado y como beneficiario de un familiar (19% y 14,4%, del total de ocupados en esta posición, respectivamente). En resumen, agrupada la población en formal e informal, se tiene que los trabajadores formales presentan una cobertura del 91,6% que se compone del siguiente modo: 84,4% como cotizantes en EPS, 5% como beneficiarios de un familiar y 2,3% como beneficiarios del régimen subsidiado. Por su parte, para la población informal la cobertura es de 48,1% y su composición es la siguiente: 14,3 cotizantes, 9,7 beneficiarios de un familiar y 24,1 en el régimen subsidiado.

<sup>10</sup> Es importante aclarar que acá se asume un concepto de cobertura estricto, referido a la población activa o con derecho real a recibir servicios de salud. Esto implica, en el caso de la información suministrada por al Superintendencia de Salud, descontar los afiliados duplicados y los morosos. Se recuerda, como aspecto crítico, que durante varios años se sostuvo en el país una cifra sobre cobertura muy superior a la real, debido especialmente a la duplicidad de información entre el ISS y las EPS.

## Cuadro 3

## COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD POR TIPO DE EMPLEO, 1997

Posición ocupacional	Cobertura (%)	Régimen contributivo			
		Total (%)	Cotizantes (%)	Beneficiarios (%)	Régimen subsidiado (%)
Obrero empleado empresa particular	76,9	70,8	63,2	7,6	6,1
Empresa < o igual a 10 trabajadores	59,9	48,9	37,8	11,2	10,9
Empresa > 10 trabajadores	89,3	86,6	81,5	5,0	2,7
Obrero empleado empresa del gobierno	95,8	93,5	90,7	2,8	2,3
Jornalero o peón	44,5	7,3	4,8	2,5	37,3
Empleado doméstico	43,8	24,0	17,2	6,8	19,8
Profesional independiente	79,6	78,5	48,4	30,1	1,1
Trabajador independiente o cuenta propia	46,1	27,1	12,7	14,4	19,0
Patrón o empleador	57,9	45,9	31,7	14,2	12,0
Empresa < o igual a 10 trabajadores	56,5	43,5	29,3	14,2	12,9
Empresa > 10 trabajadores	75,7	75,7	62,2	13,5	0,0
Trabajador de su propia finca	47,9	9,3	5,7	3,6	38,6
Trabajador familiar sin remuneración	43,1	13,2	3,1	10,1	29,8
<b>Total</b>	<b>57,9</b>	<b>38,8</b>	<b>30,2</b>	<b>8,6</b>	<b>19,2</b>
<b>Formales (1<sup>1</sup>+2+5+7<sup>1</sup>)</b>	<b>90,6</b>	<b>88,1</b>	<b>82,8</b>	<b>5,2</b>	<b>2,5</b>
<b>Informales (1<sup>2</sup>+3+4+6+7<sup>2</sup>+8+9)</b>	<b>48,1</b>	<b>24,0</b>	<b>14,3</b>	<b>9,7</b>	<b>24,1</b>
Empresa > 10 trabajadores	85,1	79,4	74,5	4,8	5,8
Empresa < o igual a 10 trabajadores	48,3	24,4	14,5	10,0	23,9

<sup>1</sup> De empresas de más de 10 trabajadores.

<sup>2</sup> De empresas de menos de 10 trabajadores.

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 1997. Cálculos de los autores.

Otra manera de probar que la mayor cobertura se encuentra en los trabajadores formales, mediante un ejercicio un poco inverso al anterior, consiste en agrupar a la población ocupada según el nivel de cobertura para las diferentes categorías de posición ocupacional, de modo que se definen coberturas altas cuando éstas superan el 75% de la población ocupada en la categoría correspondiente, y bajas cuando son inferiores al 60%. Se encontró que la población con mayor cobertura está compuesta por empleados formales, pertenecientes en su mayoría a las empresas públicas y privadas, apreciándose que en

el sector público la cobertura es casi total (95,8%), seguida por la correspondiente a los empleados de empresas privadas con más de 10 trabajadores (89,3%), los profesionales independientes (79,6%) y los patronos o empleadores con más de 10 trabajadores (75,7%). En cambio, se nota que la población con menores índices de cobertura, considerando cualquier tipo de afiliación, es la que se encuentra en condiciones de empleo inestables y desarrolla actividades informales: los empleados de empresas con menos de 10 trabajadores (59,9%), los patronos o empleadores con menos de 10 trabajadores (56,5%), los traba-



jadores independientes o cuenta propia (46,1%) y las empleadas del servicio doméstico (43,8%) (ver cuadro 4).

En segundo lugar, otro hecho estilizado se refiere a que la población perteneciente al régimen contributivo es predominantemente urbana. De acuerdo con la ECV 1997, la cobertura del régimen es de 11% en las áreas rurales, 24% en pequeños centros poblados y se acerca al 50% en las áreas urbanas. Por otra parte, a partir de la base de datos de las personas afiliadas a EPS, se encuentra que el 70% de la población cubierta reside en Bogotá, Antioquia, Valle, Cundinamar-

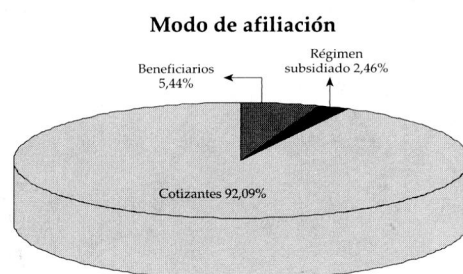
ca, Atlántico y Santander, entidades territoriales que, en su conjunto, poseen el 53% de la población del país. Esta diferencia es aún más notoria si sólo se toman en cuenta las tres primeras, en cuyos territorios se tiene el 53,7% de la población cubierta en el país y el 38% de la población total.

Resultados similares pueden obtenerse al agrupar a los municipios según el tamaño de su población y estimar la cobertura del régimen contributivo para cada grupo: la cobertura es creciente con el tamaño del municipio, desde el 11,7% en los municipios con menos de 50,000

**Cuadro 4**  
**COBERTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA Y MODO DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, 1997**

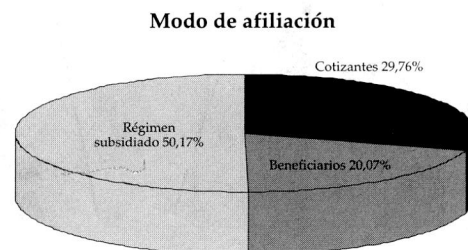
**A. Población ocupada con coberturas altas  
(Mayores al 75%)**

Posición ocupacional	Cobertura (%)
1. Obrero empleado empresa particular empresas > 10 trabajadores	89,3
2. Obrero empleado empresa del gobierno	95,8
5. Profesional independiente	79,6
7. Patrón o empleador empresa > 10 trabajadores	75,7



**B. Población ocupada con coberturas bajas  
(Menores al 60%)**

Posición ocupacional	Cobertura (%)
1. Obrero empleado empresa particular empresas < o igual a 10 trabajadores	59,9
4. Empleado doméstico	43,8
6. Trabajador independiente o cuenta propia	46,1
7. Patrón o empleador empresas < o igual a 10 trabajadores	56,5



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997. Cálculo de los autores.

habitantes hasta el 57,2% en los que tienen más de 1.000.000. En este caso, como en lo que se refiere al nivel de educación y los ingresos, se aprecia una compensación entre los alcances de este régimen y el subsidiado, de manera que el segundo ha contribuido a reducir estas diferencias (ver Gráfico 1).

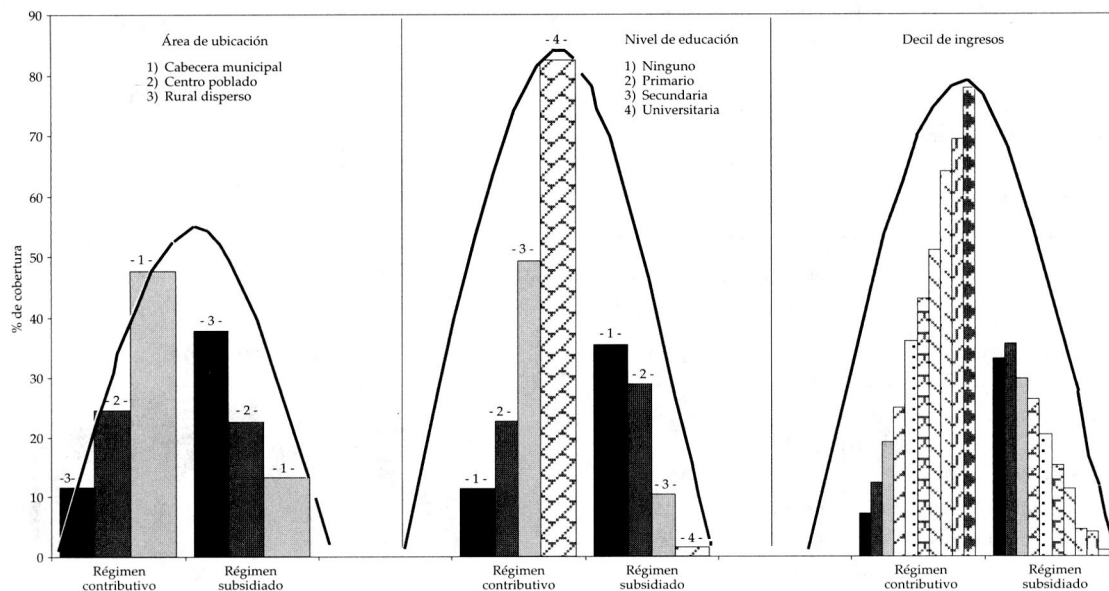
Por último, existe una fuerte relación entre el nivel educativo y la cobertura del régimen contributivo. Para las personas sin educación, la cobertura alcanza una tasa cercana al 20% y, a partir de allí, presenta crecimientos enormes a medida en que se adquiere un mayor nivel de educación: un poco más del 20% para quienes tienen primaria, 50% para los bachilleres y por encima del 80% para los profesionales.

### C. Tercer hecho: asimetría en la relación empleo y afiliación

Aunque no se posee información sólida para demostrarlo, los hechos anteriores y el seguimiento sobre algunos datos preliminares permiten sugerir que mientras la cobertura del régimen contributivo, en términos principalmente del número de cotizantes, presenta una reducción en época de crisis debido a la pérdida de empleo, no puede esperarse lo contrario una vez que el empleo se recupere, a no ser que se trate de empleo asalariado y estable. En el fondo de esta afirmación se encuentra la idea de que mientras en las crisis se destruye empleo formal, en la recuperación se fortalece la tendencia a crear empleo informal (ver cuadro 5).

## Gráfico 1

COLOMBIA: POBLACIÓN AFILIADA AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO POR ÁREA DE UBICACIÓN, NIVEL DE EDUCACIÓN Y DECIL DE INGRESO, 1997



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997. Cálculo de los autores.

**Cuadro 5**  
**COLOMBIA: ESTADÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL, 1996-2000**  
**(Siete áreas metropolitanas)**

	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
<b>Empleos nuevos</b>	84.033	259.512	130.968	215.350	40.210
Asalariados (%)	39,8	57,0	-	-	23,5
Independientes (%)	50,1	30,9	86,3	82,1	76,5
Otros nuevos (%)	10,1	12,1	13,7	17,9	
<b>Menos empleos perdidos</b>	-	-	124.756	179.693	10.025
Empleos nuevos netos (A-B)	84.033	259.512	6.212	35.657	30.185
<b>Participación tipo de empleo</b>					
Asalariados	61,50	61,30	59,10	55,69	55,56
Independientes	33,10	33,00	34,90	37,69	38,02
Otros	5,40	5,70	6,00	6,62	6,35
Grado de informalidad del empleo	52,3	n.d	54,7	n.d	60,0

Nota: Asalariados: obreros y empleados del gobierno y particulares; Independientes: trabajador por cuenta propia y patrón o empleador; Otros: empleado doméstico y trabajador familiar sin remuneración; <sup>1</sup> septiembre 2000.

Fuente: Dane- Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos de los autores.

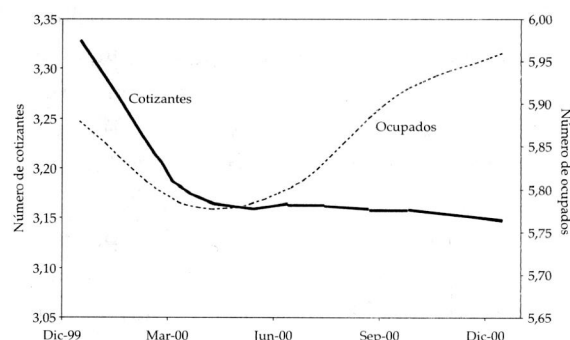
En efecto, la exploración efectuada sobre la dinámica del empleo y la afiliación en las siete principales áreas metropolitanas enseña que entre marzo de 1998 y junio de 1999, cuando se presentó una reducción de 35% en el número de ocupados en estas áreas, los cotizantes se habrían reducido en 3,8%; en cambio, entre junio de 1999 y septiembre de 2000 los ocupados aumentaron 5,8% pero los cotizantes continuaron su reducción (2,2%) (ver Gráfico 2).

## V. Determinantes de la cobertura: modelo logístico simple

A partir de los hechos estilizados ya comentados y en busca de argumentos más sólidos acerca de los determinantes de la cobertura del régimen contributivo, considerando ciertas características de los individuos, se diseñó un mode-

lo de regresión logística que permitiera estimar la probabilidad de estar afiliado al régimen con-

**Gráfico 2**  
**OCUPADOS VERSUS COTIZANTES SGSSS**  
**1999-2000 (Siete principales áreas metropolitanas)**



Fuente: Boletín de estadística de la Superintendencia Nacional de Salud y Encuesta Nacional de Hogares del Departamento Nacional de Estadística -DANE-, cálculos de los autores.

tributivo como cotizante, en función del tipo de empleo, el nivel de educación, el área de ubicación geográfica, la edad y los ingresos<sup>11</sup>.

Dichas variables independientes son consideradas como los posibles determinantes que puedan influir en el hecho de ser activo (cotizante) o pasivo (potencial no afiliado) en el régimen contributivo. La información fue tomada de la ECV 1997 y se procesó utilizando Stata 7.0. En este caso, la variable dependiente es una variable discreta y de elección binaria, es decir, se asigna el valor de uno (1) si la persona está cubierta por el régimen contributivo y cero (0) para los que no están cubiertos. El interés recae en el efecto marginal de las variables independientes sobre la probabilidad de ser cotizante o no.

Ahora, el criterio utilizado para identificar a la población potencial del régimen contributivo estuvo relacionado con varias preguntas de la ECV 1997: lo primero tiene que ver con el hecho de ser considerado no pobre, a partir del índice de necesidades básicas insatisfechas, y no estar afiliado al régimen subsidiado. Así mismo, la población cotizante se obtuvo de la combinación de dos preguntas de la encuesta: ¿...está cubierto por una entidad de seguridad social en salud?, R/ (1)=Sí y (2)=No y ¿Quién paga mensualmente por la afiliación? R/ (1) Usted y la empresa donde trabaja, (2) Sólo usted, (3) es pensionado o tiene pensión de sobreviviente, (4) Sólo la empresa donde trabaja, (5) Un familiar del afiliado, (6) No paga. Con esta última pregunta se tomaron las respuestas correspondientes a los numerales (1) al (5), puesto que el numeral seis

se entiende como personas que están afiliadas y no pagan, por tanto, pertenecen al régimen subsidiado y escapan del presente análisis.

Un modelo que pueda ajustarse a la característica dicotómica de la variable dependiente, es el modelo logístico, cuya forma funcional esta dada por:

$$Y_t = \frac{1}{1 + e^{-(x'_t\beta + \delta t + \epsilon t)}}$$

La transformación lineal de este modelo se expresa como:

$$\text{logit}(Y_t) = \ln \frac{Y_t}{1 - Y_t} = x'_t\beta + \delta t + \epsilon t$$

En este sentido, el modelo formal propuesto viene determinado por:

$$\ln(Y_t) = -\beta_1 + \beta_2 * \text{Ubicación geográfica} + \beta_3 * \text{Empleo} + \beta_4 * \text{Educación} + \beta_5 * \text{Género} + \beta_6 * \text{Log(Ingreper)} + \beta_7 * \text{Edad}$$

Para el análisis se cuenta con 9036 observaciones obtenidas de la ECV de 1997, donde el 57% corresponde a personas cotizantes del régimen y el 43% restante se refiere a personas potenciales del régimen pero que no cotizan. Con el procedimiento empleado se alcanzó una clasificación correcta del 54% de las observaciones, es decir, 4842 observaciones de las 9036. Así mismo, la sensibilidad del modelo es de 82%, lo que significa la capacidad de clasificar los verdaderos positivos y una especificidad del 18%, es decir, la capacidad de clasificar los verdaderos negativos.

<sup>11</sup> El ejercicio econométrico se adelantó bajo las orientaciones del estadístico Gabriel Agudelo Viana, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

Se tiene entonces ( $\ln Y_i$ ) como variable dependiente y representa el ser cotizante activo o pasivo del régimen contributivo. En cuanto a las variables independientes se clasificaron en dos tipos: categóricas y cuantitativas. Entre las primeras se encuentra el área de ubicación geográfica, dividida en cabecera municipal, centro poblado y rural disperso; el tipo de empleo, clasificado en formales e informales; el nivel educativo, definido en cuatro grupos: ninguno, primaria, secundaria y universitaria y el género. Se tiene, además, que la base de comparación en cada una de las variables es zona rural dispersa, trabajo informal, educación superior y mujer. En el grupo de las variables cuantitativas se tienen el logaritmo ingreso per cápita del hogar y la edad. La clasificación y el signo esperado se muestran en el Cuadro 6.

Del resultado obtenido se tienen los siguientes coeficientes para el modelo  $\ln P/(1-P) = \ln(\text{Odds})$ .

$$\ln(Y_i) = -4.3968 + 0.2565 * \text{Ubica}(1/3) - 0.1395 * \text{Ubica}(2/3) - 1.2209 * \text{Informa}(1/2) - 0.6582 * \text{Educ}(1/4) - 0.2748 * \text{Educ}(2/4) + 0.2296 * \text{Educ}(3/4) - 0.1419 * \text{Genero}(1/2) + 0.321 * \text{Log(Ingreper)} + 0.0253 * \text{Edad}.$$

Los signos arrojados son los esperados. Así, en términos de las variables categóricas se espera que la probabilidad de ser cotizante aumente en el caso de los hombres que viven en cabeceras municipales, que desempeñan actividades formales y cuya educación es igual o superior a secundaria. Y en el caso de las variables cuantitativas, se espera que a mayor nivel de ingresos y mayor edad, mayor probabilidad esperada de ser cotizante. En este sentido, al leer los resultados de los betas del modelo propuesto, se tiene que la informalidad en el empleo es la variable más significativa de todas, ya que posee el coeficiente más alto (1.2209), es decir, se espera que las personas que están desempeñando actividades informales tienen menos opción de estar

**Cuadro 6**  
**ESTRUCTURA DE LAS VARIABES DEL MODELO LOGIT**

Variables independientes	Clasificación	Descripción	Signo esperado
<b>Categóricas</b>			
Área de ubicación	1	Cabecera municipal (área urbana)	(+)
	2	Centro poblado	(-)
	3	Rural disperso	(-)
Empleo	1	Personas que desempeñan actividades informales	(-)
	2	Personas que desempeñan actividades formales	(+)
Nivel de educación	1	Ninguno	(-)
	2	Primaria	(-)
	3	Secundaria	(+)
	4	Universitaria	(+)
Género	1	Mujer	(-)
	2	Hombre	(+)
<b>Cuantitativas</b>			
Ingresos	-	Ingresos per cápita del hogar	(+)
Edad	-	Años	(+)

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997.

cubiertas por el seguro de salud en calidad de cotizante, en comparación con los formales, situación que refleja su signo negativo. La segunda variable, en términos de mayor significancia, es el hecho de no tener ningún nivel de educación, con un coeficiente de (0,6582) y su signo también es negativo, es decir a medida que se incrementa el nivel educativo la probabilidad esperada de ser cotizante activo aumenta. En tercer lugar, se encuentra el género con (0,1419), lo cual indica que la probabilidad de pertenecer al régimen es menor en las mujeres al comparárlas con los hombres y, en cuarto lugar, se tiene que aquellas personas que viven áreas rurales, (0,1395), tendrán menos probabilidad de ser cotizantes al compararlas con aquellas que viven en las cabeceras municipales. Se presenta además que a medida que aumenta el nivel educativo, el nivel de ingreso y se pasa del área rural a urbana, aumenta la probabilidad esperada de ser cotizante.

Ahora, si se analizan los coeficientes del modelo logístico como cuantificadores de los determinantes Odds-Ratio, que es la razón entre la probabilidad de ser activo y de no serlo ( $P(\text{Activo})/P(\text{Pasivo})$ ), se tiene que la probabilidad de estar afiliado al régimen contributivo es 12,2 veces mayor si el trabajador desempeña una actividad formal que si desempeña una informal. Esta estimación se obtiene a partir de los coeficientes del modelo, con una cifra similar a la que se calcula con la información de la Encuesta Nacional de Hogares -ENH- para las siete áreas metropolitanas: 10,8 (ver Cuadro 7).

Estos resultados dan cuenta, pues, de que el régimen contributivo tiene limitada su cobertura según las características socioeconómicas de los individuos, en especial el tipo de empleo y el

## Cuadro 7

### RELACIÓN DE PROBABILIDADES DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1997 (Formales e informales)

#### Siete áreas metropolitanas (ENH, 2000)

Trabajadores formales:	2.878.505
Trabajadores informales:	4.344.907
Afiliados formales:	2.386.281
Afiliados informales:	1.351.266
Razón Activo/Pasivo para formales	4,85
Razón Activo/Pasivo para informales	0,45
Razón formal a informal	4,85 / 0,45 = 10,8

#### Nacional (estimación del modelo)

Razón odds	12,2
------------	------

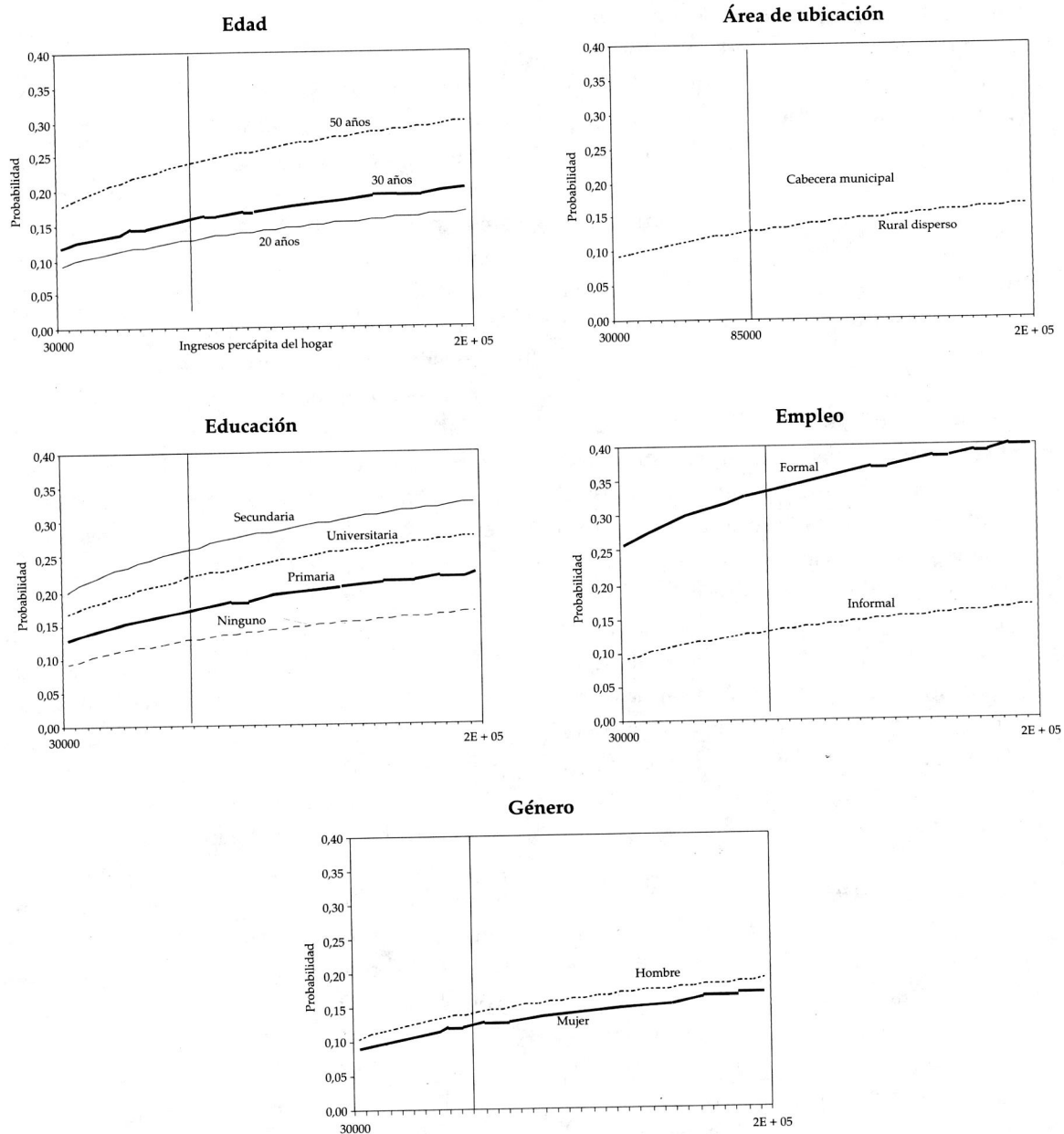
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997, cálculo de los autores.

nivel de educación. Para ilustrar esta cuestión, con el uso del modelo, se construyó un escenario con el caso típico de una persona con una baja probabilidad de pertenecer al régimen contributivo en calidad de cotizante: mujer joven que desempeña actividades informales, con un bajo nivel de educación y residente en el área rural. Para el ejercicio, se tomó la probabilidad de ser cotizante como una función del ingreso y las demás variables se asumieron constantes (*ceteris paribus*), separando con una línea vertical el ingreso correspondiente a un salario mínimo, bajo el supuesto de que allí estaría la frontera entre el régimen contributivo y el subsidiado; a continuación, se consideraron cambios en estas variables para observar la variación en la probabilidad (desplazamiento de la curva) en la medida en que cambian las características de las personas diferentes al ingreso.

En el Gráfico 3 se muestran los resultados de este ejercicio. En cada figura, la línea inferior corresponde al caso de referencia (mujer de 20 años, sin educación, informal y ubicada en el área rural). Con el desplazamiento de esta línea,



**Gráfico 3**  
**COLOMBIA: PROBABILIDAD DE SER COTIZANTE AL SGSSS POR EDAD, GÉNERO,**  
**ÁREA DE UBICACIÓN, NIVEL DE EDUCACIÓN Y TIPO DE EMPLEO**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997, cálculo de los autores.

según la variación considerada para las variables edad, ubicación, educación, empleo y género, cada una de las cuales se representa en una figura, se observa que los mayores cambios se presentan en cuanto al tipo de empleo, de manera que mientras en el caso de referencia la probabilidad mínima de ser cotizante es de 0,13 cuando se gana un salario mínimo, si esta persona pasa a tener un empleo formal, esa probabilidad mínima aumenta hasta 0,34; en segundo lugar de importancia se encuentra el nivel de educación, alcanzando una probabilidad mínima de 0,26 cuando es profesional; y siguen los cambios en edad, área de ubicación y género (0,24, 0,16 y 0,14, respectivamente).

Obsérvese que además de este desplazamiento, las pendientes también registran una mayor inclinación, principalmente en los casos del tipo de empleo, la educación y la edad, de manera que la probabilidad se hace más sensible ante variaciones en el ingreso. De manera que además de tener una mayor probabilidad de ser cotizante cuando se tiene un empleo formal que cuando se es informal, una variación en el ingreso provoca aumentos mayores para el caso en el cual se tiene el empleo formal. En el Anexo 3 se ilustran otros casos típicos que muestran diferentes escenarios.

## VI. Conclusiones

La reforma colombiana al seguro obligatorio de salud permitió un aumento importante de la cobertura para un porcentaje de la población que no gozaba de esta protección en 1993. Cerca de cinco millones de personas se incorporaron a la seguridad social en 1995, permitiendo incrementar la tasa de cobertura en unos 12 puntos porcentuales. A partir de entonces, y hasta 1997, se re-

gistró un aumento de la población cubierta un poco similar a lo sucedido con la población total y la población ocupada, sin que se hayan presentado cambios notorios en las tasas de cobertura.

Estos logros iniciales se definen como automáticos, derivados del aumento en la cotización y la incorporación del grupo familiar. Sin embargo, no se tienen resultados positivos en cuanto al número de cotizantes y la tasa de cobertura presenta una tendencia decreciente, fenómeno que si bien se profundiza en el marco de la crisis económica, en realidad es la manifestación de la imposibilidad de capturar a los empleados informales y asimilar otras tendencias del mercado laboral. Se observa así que a pesar de que la seguridad social sea considerada un bien meritorio, el acceso a ella depende de ciertas características que llevan a concentrar la cobertura en un club particular de población.

La revisión del marco regulatorio, la exposición de los hechos estilizados y la estimación de los determinantes enseñan, en efecto, una cierta discriminación de la cobertura en contra de la población informal, además de otras categorías como el nivel de educación, el género y la ubicación geográfica. Aunque parezca una verdad de perogrullo, es importante insistir en que el afiliado típico del régimen contributivo corresponde a la gente que vive en la ciudad, desarrolla actividades formales y posee un nivel de educación medio o alto.

La probabilidad de pertenecer al régimen contributivo se encuentra determinada, en síntesis, por la generación de ingresos estables y suficientes para pagar la cotización, escenario que a su vez está asociado de manera especial con el

hecho de tener un buen nivel educativo y un empleo formal. El régimen subsidiado logra mitigar en parte la exclusión, incorporando a personas del área rural, con bajo nivel educativo y con empleo precario. Sin embargo, sus alcances se encuentran limitados debido a la escasez de recursos y a los criterios de definición de pobreza que dejan por fuera a una amplia franja de población.

Para aumentar la cobertura del seguro obligatorio, a través del régimen contributivo, es necesario adaptar algunas de sus variables para reconocer las tendencias reinantes en materia de empleo. En especial, hay que plantear otros mecanismos de afiliación y formas más novedosas para calcular el ingreso base de cotización y la financiación de los aportes. Dentro de las alternativas a explorar se encuentra la estrategia de desgravación del salario y aportes gubernamentales que adoptó México, para alentar una mayor afiliación y promover la incorporación de los independientes mediante un seguro familiar voluntario.

Para mejorar este panorama, también deben considerarse acciones encaminadas a la creación de empleo y la estabilización económica, combinadas entonces con medidas orientadas a facilitar la incorporación de la población ocupada y otra población evasora. Sobre el particular, consultando además las recomendaciones ofrecidas por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, manteniendo el esquema actual pueden establecerse algunos estímulos para aumentar los niveles de afiliación, por ejemplo mediante la definición de un salario mínimo con cotización, la definición de cotizaciones diferenciales por tramo de ingresos, como lo hizo México, el establecimiento de una cotización y un

plan de beneficios inferior para los cuenta propia, o el otorgamiento de un subsidio para la afiliación de éstos, y la creación y regulación de esquemas de microseguros para sectores de población específicos.

Por otra parte, si se considera una revisión a fondo del sistema actual, puede plantearse el cambio de la fuente financiera, de manera que se sustituya o combine el impuesto sobre la nómina por un esquema de impuestos generales y el acceso universal a un paquete limitado de servicios; además, en un punto intermedio, es urgente contemplar la definición de población vinculada y el plan de beneficios para la misma, toda vez que existe una franja muy amplia de población para la cual no hay posibilidades reales de cotizar en el marco regulatorio actual y tampoco se le reconoce como pobre para recibir el subsidio.

Es necesario continuar esfuerzos analíticos para orientar la toma de decisiones en esta materia. Resulta contraproducente mantener una visión centrada en el equilibrio financiero, de manera que las medidas se encaminan a frenar el ingreso al sistema de las personas más vulnerables y, en consecuencia, de manera inversa a como sucede en el mercado de los limones de Akerlof, el club sería cada día más pequeño y se concentraría solamente en la población que devenga un salario durante todos los días del año, con la condición adicional de que éste debe alcanzar para financiar el plan de beneficios del afiliado; es decir, se estaría destruyendo la seguridad social y se impondría un esquema de seguro privado que deja por fuera a los limones malos.

Finalmente, en materia de investigación, es importante dar continuidad a este tipo de ejer-

cicios y aprovechar varias herramientas que permitan simular lo que sucede frente a diversos cambios del entorno o de la política. De manera especial, hay que observar los cambios que puede registrar la cobertura frente a las distintas posibilidades de recuperación económica. La de-

puración de la información y la consolidación de ciertas bases de datos que se vienen montando en el país, permitirán profundizar estos ejercicios y ofrecer así mejores insumos para la política pública y la reflexión académica sobre un tema de mucha importancia en los próximos años.

## Bibliografía

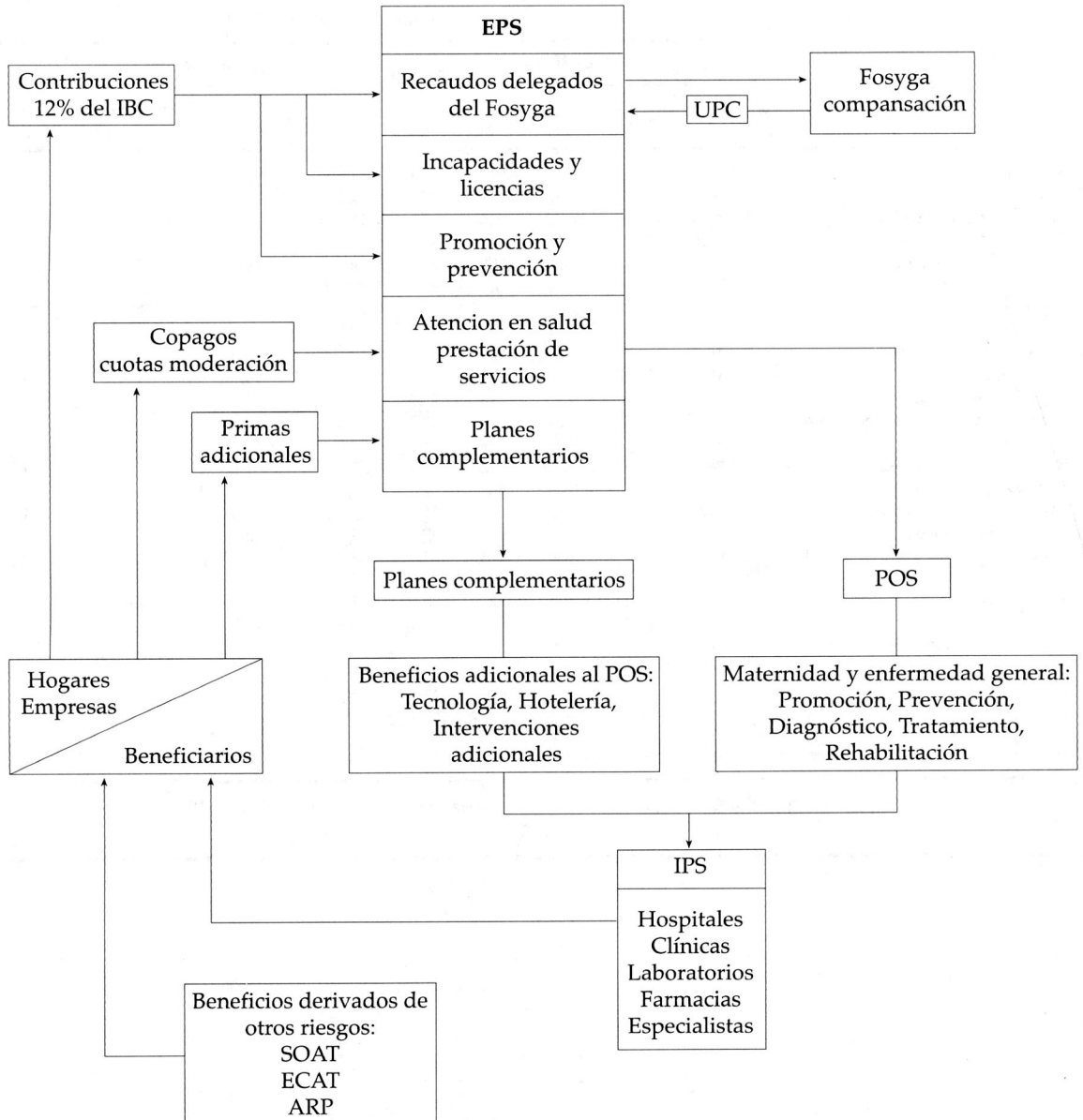
- Akerlof, G. (1970), "The market of 'Lemons': Qualitative uncertainty and the market mechanism". *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Arnott, Richard J. y Stiglitz, Joseph E. (1988), "The basic analytics of moral hazard". National Bureau of Economic Research - NBER-, Working Paper 2484.
- Arrow, Kenneth (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care". *American Economic Review*, Vol. 53, 5, 941-973.
- Barr, Nicholas (1993), *The economics of the welfare state*. Second edition, London, Weidenfeld and Nicolson.
- Beattie, Roger (2000), "Protección social para todos, pero ¿cómo?". *Revista Internacional del Trabajo*, Vol 119, num. 2, Organización Internacional del Trabajo: 141-163.
- Bloom, Erik y Restrepo, Jairo H. (1997), "Reformas al financiamiento de la salud en México". En: Ramírez, Berenice y Osorio, Saúl. *Seguridad o Inseguridad Social: los riesgos de la reforma*. México D.F.,
- Cardona, Alvaro et al (1999). "Impacto de la reforma colombiana de la seguridad social sobre la dinámica y características del aseguramiento en salud". *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. Vol 16, No. 2. Medellín, (enero-junio):9-29.
- Céspedes, Juan Eduardo et al (2000), "Efectos de la Reforma de la Seguridad Social en Salud en Colombia sobre la equidad en el acceso y la utilización de servicios de salud". *Revista de Salud Pública*. 2(2): 145-164.
- Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud -CNSSS- (1999), "Informe anual del Consejo a las Comisiones Séptimas de Senado de la República y Cámara de Representantes 1998-1999". Bogotá, Ministerio de Salud.
- Cutler, David M. y Zeckhauser, Richard J. (1999), "The anatomy of health insurance". National Bureau of Economic Research - NBER-, Working Paper 7176 (<http://www.nber.org/papers/w7176>).
- Díaz-Muñoz, Ana Rita; Levcovich, Mónica; Quintana, Laura L.; Ramos, Silvina (1994), *Sistemas de salud en proceso de reforma*. Buenos Aires, OPS/OMS.
- Departamento Nacional de Planeación - Misión Social (1998), "Análisis de las encuestas de calidad de vida para evaluar el impacto del nuevo sistema de seguridad social en salud en Colombia: 1993-1997". Bogotá, Informe Final (octubre).
- Donaldson, Cam y Karen Gerad (1992). *Economics of health care financing: the visible hand*, Hong Kong, Mcmillan Press Ltd.
- Enthoven, Alain (1993), "The history and principles of managed competition", *Health Affairs*, No. 12.
- Folland, Goodman y Stano (1997), *The economics of health and health care*. 2ª ed. New Jersey, Prentice-Hall.
- Friedman, Lee S. (1984), *Microeconomic policy analysis*, McGraw Hill.
- Gallego, Juan Miguel (2001), "Aspectos teóricos sobre la salud como un determinante del crecimiento económico". *Lecturas de Economía*. No. 54. Medellín, (enero-junio):35-54.
- Giedion, Úrsula y Wülner, Andrea (1996), *La unidad de pago por capitación y el equilibrio financiero del sistema de salud*. Bogotá, Fedesarrollo.
- Green (1999), *Econometría*. Prentice Hall.
- Grossman, Michael (1972), "On the concept of health capital and the demand for health". *Journal of Political Economy*, 80, 2, march-april, 223-255.
- Grupo de Economía de la Salud -GES- (2001), *Observatorio de la Seguridad Social*. Medellín, No. 1 (<http://agustinianos.udea.edu.co/economia/ges>).
- Harvard University School of Public Health (1996), "Report on Colombian Health Reform and Proposed Master Implementation Plan. Revised Draft Final Report". Bogotá: Ministerio de Salud.
- Jaramillo, Iván (1997), *El futuro de la Salud en Colombia*. 3ª. ed. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- López, Hugo y Cardona, Alonso (1999), "Seguridad social en salud y alternativas para el sector informal y la microempresa". *Cuadernos del CIDE*, No. 6. Medellín, (julio):129-173.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-; Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud -OPS/OMS (1999), "Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe". México, Reunión regional tripartita, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999 (<http://www.oitopsmexico99.org.pe>).
- (1999a), "Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe". México, Reunión regional tripartita,

- 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999 (<http://www.oitopsmexico99.org.pe>).
- \_\_\_\_\_(1999b), "Síntesis de estudios de caso de microseguros y otras modalidades de protección social en salud en América Latina y el Caribe". México, Reunión regional tripartita, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999 (<http://www.oitopsmexico99.org.pe>).
- Organización Mundial de la Salud -OMS- (1999), Informe de la salud.
- Organización Panamericana de la Salud -OPS- (1998); "México. Perfil del sistema de servicios de salud".
- \_\_\_\_\_(1998a), "Brasil. O perfil do sistema de serviços de saúde".
- \_\_\_\_\_(1998b), *La salud en las Américas*. En: <http://www.paho.org>
- Restrepo, Jairo Humberto (1999). "El sistema colombiano de seguridad social en salud: ¿ejemplo a seguir?". En: Ramírez, Berenice (comp.). *La seguridad social: reformas y retos*. México, Miguel Angel Porrúa, 125-171.
- \_\_\_\_\_(1998), "Monitoreo local de la reforma al sector salud en Colombia". *Coyuntura Social*. Bogotá, Fedesarrollo, (mayo):173-195.
- \_\_\_\_\_(1996), "Nueva estructura financiera en el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS". *Momento Económico* No. 85. México, UNAM (May.-Jun.1996).
- Saludcolombia (2000), <http://www.saludcolombia.com>
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa? *Coyuntura Social*, No. 20. Bogotá, (noviembre):
- Schieber, George J. (1997), *Innovations in health care financing*. Proceedings of a World Bank Conference, march 10-11, 1997. World Bank Discussion Paper No. 365.
- Stiglitz, Joseph (1992). *La economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch.
- Superintendencia Nacional de Salud. *Boletines estadísticos*. World Health Organization (1999). *The World Health Report 1999: Making a difference*. Ginebra, WHO



## Anexo 1

### COLOMBIA: ESQUEMA GENERAL DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD



Fuente: elaborado por Gloria P. Rincón Mazo; estudiante en formación del Grupo de Economía de la Salud (CIE, U de A).

## Anexo 2

### EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD 1992-2000, ENTRE LA POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN TIPO DE EMPLEO, MODO Y RÉGIMEN DE AFILIACIÓN EN DIEZ ÁREAS METROPOLITANAS Y LAS CABECERAS MUNICIPALES

Tipos de empleo	Modos de afiliación								
	A través del trabajo					Otros modos			
	1992	1994	1996	1998	2000	1996	1997 por régimen		Total
							Subsidio	Contributivo	
<b>Asalariados</b>	66,7	69,7	70,7	71,2	70,1	75,4	7,0	72,6	79,7
Microempresas	33,0	39,3	41,6	48,3	47,3	49,3	13,6	42,8	56,4
Emp. de trabajadores solos	21,3	30,6	37,1	38,6	37,5	45,5			
Emp. de 2 a 5 personas	26,8	34,1	35,4	36,3	36,2	44,1	15,4	36,5	51,8
Emp. de 6 a 10 personas	47,1	55,4	53,9	54,8	53,7	59,8	9,8	56,6	66,4
Medianas y grandes	79,4	80,4	82,0	81,8	80,3	85,5	3,8	86,1	89,9
Empleo del gobierno	100	95,5	94,3	93,34	94,5	96,3	3,3	94,0	97,4
<b>Empleos independientes</b>	15,7	16,5	27,3	28,2	28,6	40,7	13,7	36,5	50,2
Cuenta propia	10,9	12,7	22,8	24,5	24,5	36,8	14,7	33,9	48,6
cta propia informales	9,1	10,9	20,5	21,6	19,3	34,4	15,2	32,0	47,2
profes. y técnicos independientes	31,8	33,7	50,0	52,7	50,3	65,6	1,5	81,2	82,7
Patronos	32,6	30,6	46,8	42,6	46,9	57,4	5,7	58,1	63,9
Patronos microempresas	28,3	26,4	42,2	43,8	43,5	53,6	5,9	52,6	58,6
Patrones trabajan solos			34,8	35,6	34,3	45,6			
patronos emp. de 2 a 5	24,7	23,2	40,2	42,3	41,2	52,0	6,5	70,6	77,0
patronos emp. de 6 a 10	49,6	45,5	56,9	58,7	57,4	65,6	2,8	70,2	73,1
patronos emp. medianas y grandes	63,7	62,6	78,2	80,3	79,5	83,2	2,1	74,0	76,1
<b>Otros empleos</b>	11,3	12	26	27	28,3	35,2	14,6	28,9	43,6
Servicio doméstico	15,0	14,4	29,1	28,1	26,1	35,6	15,5	22,4	37,8
Ayudante familiar	7,5	8,2	15	7,4	6,16	34	13,1	40,8	53,9
No informa tamaño	4,3	3,3	3,1	2,9	3,2	15,4			
Sector informal	21	24,8	31,1	34,5	33,2	42	14,2	36	50,1
Sector formal	81,2	80,9	82,9	81,3	80,1	86,6	3,6	87,5	91,1
No clasificables	4,3	3,3	3,1	2,9	3,2	15,4			
Total	48,5	50,9	54,8	57,6	54,7	62,4	10,4	54,1	64,6

Fuente: Cuadernos del CIDE; ENH, DANE, junio de 1992, 94, 96, 98, 00 y Encuesta de Calidad de vida, oct-nov de 1997. Cálculos: CIDE 1992-1996 y CIE 1998-2000.

### Anexo 3

#### ESCENARIOS: PROBABILIDAD DE SER COTIZANTE EN EL SGSSS

Ítem	Casos extremos		Casos intermedios			
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6
Género	Mujer	Hombre	Hombre	Mujer	Mujer	Hombre
Edad	20 años	64 años	26 años	35 años	54	64
Ubicación	Rural	Urbana	Urbano	Urbana	Urbana	Rural
Educación	Ninguna	Universitaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Ninguna
Empleo	Informal	Formal	Informal	Formal	Formal	Informal
Probabilidad mínima <sup>1</sup>	0,12	0,75	0,24	0,64	0,31	0,12

<sup>1</sup> La probabilidad de ser cotizante en el régimen contributivo cuando se tienen ingresos de un salario mínimo.

Fuente: cálculos de los autores a partir del modelo econométrico empleado en el artículo.



Ensayo

# Desarrollo, diversidad y equidad en el siglo XXI

---

Alfredo Sarmiento G.<sup>1</sup>

## *Abstract*

*The problem of diversity is not a dispute between languages, clothing, or sexual preferences. Nor is it solved when dominant cultures accept cultural minorities. In a globalized world, a major challenge is to educate people proud of their individuality but with possibilities to perform well in multi-cultural, multi-ideological environments. It is, above all, the challenge is to live in a world in greater unity, but with less uniformity. How is education transformed by these changes? This paper seeks to find how they affect the educational system, and to establish relations among human development and education.*

## *Resumen*

*En esta aldea global formada por un mosaico de pueblos el reto para la educación es formar unas personas orgullosas de su individualidad pero con amplias posibilidades de tener que desempeñarse en grupos multiculturales, multiideológicos y multidisciplinarios. El problema de la diversidad no es solamente el que las culturas dominantes reconozcan las culturas de las minorías. No es sólo la lucha por la posibilidad de tener otra lengua, otra forma de vestirse o en un gusto sexual distinto es además y sobre todo aprender a vivir en un mundo con mayor unidad pero con menor uniformidad. ¿Cómo esta realidad afecta la educación? es el objetivo de este trabajo en el que se busca ser explícito en lo que afecta al sistema educativo sin perder de vista los impactos para toda la organización social. Al final se presenta una síntesis de la relación entre desarrollo humano y educación.*

*Palabras claves: cultura, educación, capital humano, globalización.*

*Keywords: culture, education, human capital, globalization.*

---

<sup>1</sup> Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano PNUD/DNP.



## I. Introducción

El tratamiento de la diversidad es, como casi todos los temas de la ciencia social, uno en el que confluyen múltiples disciplinas. Está interrelacionado con cuestiones fundamentales de la cultura, de la sociología, de la pedagogía y de la economía.

La globalización que caracteriza los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI y los acontecimientos de los últimos meses han dado un mensaje aparentemente contradictorio. Estamos en un mundo cada vez más integrado donde coexisten la homogenización de la cultura con el resurgimiento de las especificidades individuales. El triunfo del liberalismo del mercado ha llevado a todos los confines del mundo su racionalidad de búsqueda de la utilidad, sus productos y su tecnología. Sin embargo asistimos a un resurgimiento de los fundamentalismos ideológicos y religiosos. Hay un doble movimiento del renacimiento del nacionalismo, en tanto que aparecen actores poderosos no estatales que marcan las nuevas oportunidades de trabajo e inversión y debilitan la posibilidad, del estado nacional para proveer el bienestar a sus asociados.

Los acontecimientos de la última crisis económica de diciembre de 1997 demostraron que la bancarrota que se inició en Tailandia se contagió rápidamente por el mundo. Se cerraron las 56 casas financieras más importantes que significaron el desempleo de 20.000 profesionales de cuello blanco. Esto produjo una fuga de capitales en toda Asia, devaluación en Corea del Sur,

aumento de las tasas de interés en Malasia e Indonesia, disminución de la inversión en todas partes. Bajó la demanda de materias primas en Asia: se solicitó menos oro, cobre, aluminio y petróleo, y los precios bajaron. El gobierno ruso vió disminuir sus exportaciones y sus ingresos. Se le hizo difícil a Rusia cumplir con el FMI quien, por prestarle a Tailandia, Corea e Indonesia endurece sus condiciones frente a Rusia. En agosto 17 de 1998 Rusia devalúa y deja de pagar sus bonos sin aviso. Los fondos de inversión pierden los que había apostado y van a la bancarrota. Con la caída, los fondos, especialmente de los que habían prestado para prestar, deben vender, en busca de liquidez, en los países con economía sana como Brasil, país que debe aumentar las tasas de interés al 40 % para tratar de mantener los capitales. Los capitalistas venden títulos en México, Israel, Corea y Egipto y los invierten en Bonos seguros de EUA. Esto sube los precios de los bonos y baja su tasa de interés. El Long Term Capital Managed (LTCM) de Connecticut había invertido en 1997 bajo la égida de dos premios Nobel que estimaban la volatilidad básica de los activos según su reacción en el pasado (Robert Merton y Myron C Scholes) la suma de US 120 billones, y en el caso de Rusia estuvieron exactamente equivocados. Los pequeños bancos americanos se vieron afectados porque ante la baja de interés los deudores de hipotecas prefirieron pagarlas. Todas las inversiones se vieron afectadas en la mayor parte del mundo en unos pocos meses<sup>2</sup>. El mensaje fue claro los mercados modernos están interconectados y es cada vez menos posible aislarse de los movimientos internacionales de bienes y servicios.

<sup>2</sup> Friedman Thomas. The Lexus and the olive tree. New York 1999 p.x a xiii.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del año 2.001 han mostrado que no existe ningún conflicto localizado. Cualquiera por alejado que parezca puede afectar el corazón de New York o de Washington. Ya no es posible esperar que las guerras del mundo se den en países lejanos sin afectar el propio. El mundo es cada vez más cercano e interconectado. Sin embargo en ninguna época anterior de la historia había sido tan claro el sentimiento por la búsqueda de identidad de los innumerables grupos que forman el mosaico universal de culturas, religiones y naciones. Al mismo tiempo que los acontecimientos nos confrontan con la universalización, se muestran innumerables movimientos que luchan por el renacimiento y preservación de valores de pequeños grupos. Es la lucha por tener derecho a ser diferente.

En esta aldea global formada por un mosaico de pueblos el reto para la educación es formar unas personas orgullosas de su individualidad pero con amplias posibilidades de tener que desempeñarse en grupos multiculturales, multiideológicos y multidisciplinarios. El problema de la diversidad no es solamente el que las culturas dominantes reconozcan las culturas de las minorías. No es sólo la lucha por la posibilidad de tener otra lengua, otra forma de vestirse o un gusto sexual distinto es además y sobre todo aprender a vivir en un mundo con mayor unidad pero con menor uniformidad. ¿Cómo esta realidad afecta la educación? es el objetivo de es-

te trabajo en el que buscaré ser explícito en lo que afecta al sistema educativo sin perder de vista los impactos para toda la organización social. Al final presentaré una síntesis de la relación entre desarrollo humano y educación.

## II. Qué se oculta detrás de la homogenización cultural y educativa

El sistema educativo en general y la escuela en particular son el microcosmos donde se experimenta y se reproduce el sistema social de relaciones. En sus trabajos clásicos Bourdieu ha llamado continuamente la atención sobre la importancia de lo que él ha llamado el currículo oculto. Las relaciones de autoridad y las costumbres de trato social que se transmiten en la forma como se organiza y se hace educación en las aulas<sup>3</sup>. Como lo anota Parson, la educación es un campo donde se da la confrontación social de un problema dual: socialización y selección<sup>4</sup>. El reto es doble: la educación se debe impartir en un ámbito de justicia social para todos, pero lleva necesariamente a la competencia por posiciones. En algún sentido la competencia meritocrática se basa en la idea de dar a cada uno la posibilidad de ser desigual. La selección educativa es una competencia por posiciones por credenciales que se intercambian en el mercado para comprar ingreso, *status* y empleo<sup>5</sup>.

A esta tradicional discusión se adicionan en la actualidad los debates de las ciencias sociales

<sup>3</sup> Ver en este sentido A. H. Halsey, J. H. Lauder, H. Brown, Ph. y Stuart Amy. *Education, culture, Economy Society*, Oxford, 1997 pp 13 a 20.

<sup>4</sup> Parson T. *The School Class as a Social System: Some of its Functions in American Society*. *Harvard Educational Review*, 29, 297 a 318. 1959.

<sup>5</sup> Young M. *The rise of Meritocracy*. Harmondsworth: Penguin. 1961.



sobre el postmodernismo y la cultura política de la diferencia. La teoría política de la cultura<sup>6</sup> ha mostrado cómo la discriminación por género y raza no sólo se manifiesta en desigualdad de oportunidades, sino en la cultura diaria. Las corrientes del Postmodernismo que ponen gran énfasis en el significado de imágenes, signos, y lenguajes en la construcción de sí mismo y la sociedad se basan en la idea de que hay poca o ninguna justificación para que una teoría específica de conocimiento sea una mejor representación de la realidad que otra. No existe una verdad objetiva. La verdad y el poder son inseparables. Según Foucault las grandes narrativas de la Iluminación fueron más una racionalización para la dominación que una liberación<sup>7</sup>.

Lo importante es haber puesto atención a la necesidad de hacer visible y entender la relación compleja entre clase, género y etnicidad en la reestructuración de la educación. Los postmodernos colaboraron en la lucha moderna por la liberación al mostrar los supuestos que se ocultan en la pretendida búsqueda objetiva de la verdad. Si bien la educación es un vehículo de progreso y de liberación social y personal, la igualdad de género y raza, no son resultados garantizados por el progreso, deben ser una búsqueda consciente individual y social.

El capital en forma de credenciales académicas es esencial para la reproducción de los privilegios como lo enfatiza Bourdieu<sup>8</sup>. La discrimi-

nación por género es, para los feministas, un ejercicio de poder patriarcal enmascarado como verdad. El supuesto de que se trata de dar una sola educación hacia la democracia, como toda generalización pasa por encima de las especificidades. Hechos como el de que la pobreza se ha feminizado cuestionan el resultado del pretendido tratamiento igual en la participación democrática. Como se discute en la sección sobre equidad un tratamiento igual a personas desiguales resulta en una discriminación

Muchos de los tratamientos discriminatorios que se hacen frente a personas que son consideradas como diferentes y cuyas actuaciones se diferencian son muchas veces justificados con el argumento de que se trata de considerar las diferencias culturales. Vale la pena entonces hacer una discusión por el concepto de cultura y los efectos que puede tener en el tratamiento de la diversidad.

### III. ¿En qué somos iguales y en qué somos distintos?

El tratamiento de la diversidad es un reto por manejar una realidad compleja. El primer principio básico es la necesidad de reconocer la igualdad básica de todos los seres humanos, una lucha que ha llevado varios siglos. Por otra parte la única forma de lograr que esta igualdad se reconozca y tenga efectos prácticos es el reconocimiento de la diversidad que nos enseña la cul-

<sup>6</sup> Jordan and Weedon C. *Cultural Politics, Class, Gender and Race in the Postmodern World*. Oxford: Blackwell 1995.

<sup>7</sup> Ver Rainbow P. *The Foucault Reader*. London: Penguin 1991.

<sup>8</sup> Bourdieu P. *The Forms of Capital* en A. H. Halsey, L. H. Brown Ph, y Stuart Amy. *Education, culture, Economy Society*, Oxford, 1997 capítulo 2.

tura. Los siguientes párrafos se dirigen primero a insistir en los fundamentos de la igualdad básica de todas las personas y luego a discutir las nociones de cultura donde la igualdad se manifiesta en una fiesta de diversidad y múltiples sentidos.

### A. La igualdad básica ha sido una conquista<sup>9</sup>

Una de las mayores dificultades del desarrollo histórico ha sido reconocer al otro como igual. Lo que parece más evidente es que todos somos distintos. La individualidad es una de las primeras experiencias y el sentido de ser diferente se va afirmando en el proceso de maduración. Por eso fue importante la distinción de los griegos entre la isonomía, igualdad ante la ley que se aplica a todo ciudadano y forma jerarquizada propia del hogar. Pero la misma Grecia no reconocía ni a los enemigos ni a los esclavos como iguales. A través de los años se han dado diversos pretextos para considerar a los demás como inferiores o para legitimar conductas de dominación: la raza, el sexo, el estado de desarrollo.

Otra fuente de tensión en la sociedad ha sido la antinomia individuo-sociedad. La gente ha ido descubriendo que la organización social no es el resultado de una armonía universal proveniente, o de la voluntad de un ser trascendente, o de las fuerzas de la historia independientes de su intervención. Si bien aún quedan algunos seguidores de la vieja idea de que el hombre es bueno y la sociedad lo corrompe, podemos decir que cada vez más las personas consideran la organización social como un beneficio y como

un espacio favorable para su desarrollo. El problema es como lograr que sea una organización incluyente al servicio de todos.

Al comienzo el fundamento de las regulaciones de la sociedad se basó en la armonía creada por Dios para los creyentes o propia de la Naturaleza y de allí se dedujo el manejo de la autoridad y del poder. La práctica del poder y de la autoridad se inició con el respeto al *pater familias*, luego, en la sociedad de cazadores, por el dominio del más fuerte y el más hábil, y más tarde, en el modelo más extendido por una elección de Dios que se manifestaba a través de profetas o cualquier signo sobrenatural aceptado por las comunidades. Pero este proceso llevó a la toma de conciencia de que la organización en colectivos, aún si no son perfectos, multiplica las posibilidades de acción y desarrollo de las personas. Igualmente la experimentación y la convicción de que la autoridad, ese "mal necesario" como acertadamente lo llamó Tomás de Aquino, es preferible a cualquier forma de anarquía.

Fue necesario esperar varios siglos para que las razones originales de los griegos, sobre la igualdad de todos los ciudadanos ante el manejo del poder que se legitima en la ley, se convirtiera en un modelo que hoy es aceptado por la mayor parte de los países del mundo. Ha llevado más tiempo el universalizar la aceptación de que la igualdad ante la ley no depende de la raza, la nacionalidad, el sexo o la religión.

Si bien se pueden encontrar los principios fundamentales de los derechos humanos en la mirada griega sobre la igualdad y libertad de los

<sup>9</sup> Ver la discusión escrita por el autor en Desarrollo Humano Colombia . 2.000. Bogotá mayo del 2.001. capítulo primero.

ciudadanos como fundamento de la *polis* independiente y de la capacidad de participar en su organización, los derechos humanos, en la forma en que los consideramos hoy, se expresan formalmente en el siglo XVIII. Son una creación liberal de un siglo marcado por la idea de la armonía universal, el individualismo y el dominio de la razón.

El vínculo entre la sociedad griega original y las expresiones modernas lo constituye la idea de que la libertad es la esencia del hombre como persona individual. Por eso las primeras expresiones formales de los derechos humanos se encuentran en afirmaciones como la de los derechos individuales frente al rey (Carta Magna de 1215, Inglaterra). La expresión de los derechos humanos como lucha de los individuos frente a los poderes absolutos de los reyes tiene su culminación en la constitución norteamericana y sus diez primeras enmiendas y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Aunque las motivaciones son diferentes, la lucha por la liberación del dominio colonial, en el primer caso, y la lucha del pueblo contra la opresión de la nobleza, en el segundo, en ambos casos es la búsqueda del reconocimiento de la igualdad.

El individualismo de las primeras formulaciones de derechos humanos se debe a que originalmente surgen para proteger la libertad religiosa y la propiedad. Para los liberales del siglo XVIII la posesión era la condición para mantener la independencia personal. No es extraño que la economía liberal, que tuvo su expresión original de Adam Smith, haya fundamentado su concepción económica en la idea de que la suma de los intereses individuales produce el interés social.

Sin embargo, la lucha por la igualdad, para hacer reales estos derechos, es una lucha que aún no finaliza y se extendió por todo el mundo a través de las luchas de liberación contra el colonialismo, de grupos política y socialmente excluidos al interior de los países (siervos, esclavos, grupos étnicos) y de formas modernas de explotación como la trata de blancas, el trabajo de los niños, la discriminación de grupos por motivos religiosos o el tratamiento desigual a los inmigrantes o el desplazamiento forzoso de grupos inermes de población.

Otra faceta de la búsqueda de la igualdad es la lucha por los derechos civiles (libertades civiles), que forman parte de los que se ha llamado "derechos de primera generación", pero que tienen un fundamento diferente: ya no se trata de defender al individuo de los abusos del poder absoluto de los gobernantes, sino de asegurar la participación igualitaria de todos en el manejo del poder estatal. No se trata solamente de que el estado reconozca a todos los individuos como iguales, sino que además permita a todos participar igualitariamente en la constitución y manejo del poder político.

En esta faceta de los derechos se encuentra la lucha por el sufragio universal, allí también están las luchas por los derechos civiles de la comunidad negra de los Estados Unidos y el movimiento sufragista inglés.

Un tercer elemento en la lucha por la igualdad se inicia con la búsqueda de seguridad social en los programas de la Alemania de Bismarck y en los primeros programas colectivos de Suecia. Esta lucha se acentúa con los efectos de la primera guerra mundial y halla su expresión más conocida en las dos últimas libertades de la

declaración de Roosevelt: "la liberación de la miseria" (que evoluciona hacia el derecho al trabajo y la seguridad económica) y "liberación del miedo" (de la guerra, que evolucionará hacia una organización universal de las naciones).

Esta breve revisión nos muestra que el fundamento de los derechos se ha enriquecido a través de la historia. No se trata ya de defender al individuo frente al poder absoluto del gobernante que marcó sus orígenes, ni solamente de tener derecho de participación en la organización política. Se trata ahora de unos derechos sociales que son imposibles de alcanzar sin una organización colectiva, inicialmente nacional, pero que tiende a exigir un compromiso universal.

Además de tener otro fundamento este concepto de liberación, hace explícito el paso de la consideración individual de libertad a las consecuencias que tienen en el comportamiento colectivo. El primero, liberación de la miseria, es el reconocimiento de que las restricciones económicas extremas llevan a la negación práctica de los derechos y libertades de las personas. Por otra parte superar todos las limitaciones creadas por la miseria no es un resultado que se pueda esperar automáticamente del crecimiento y por lo tanto es una obligación del colectivo. En la expresión más moderna, liberarse de la miseria, de la exclusión política y de la exclusión social no son tres grupos de derechos sino tres caras del mismo derecho. Se deben concebir integralmente y por esto no se puede alcanzar uno de ellos, para todos, sin los otros. Si los pobres no participan políticamente nunca se podrá derrotar la miseria y si no se supera la pobreza no habrá participación social de todos los ciudadanos.

El segundo es la liberación del miedo. Liberación que incluye la seguridad individual y la seguridad nacional. Ambas formas de derecho exigen la existencia y operación de la organización colectiva. Pero en ambos casos el estado puede ser la causa del miedo, en la seguridad personal por la existencia de regímenes opresores que pueden privar injustamente de la libertad o de la vida, o llevar a cabo tratos inhumanos y crueles con sus propios ciudadanos. La seguridad nacional puede también ser amenazada y violada por el comportamiento de estados agresores y expansionistas.

Para llevar a cabo cabalmente estos derechos se hace necesario la existencia de una organización universal. Desde la reflexión filosófica ya lo había expresado Kant, en el siglo XVIII, en su obra la Paz Perpetua, donde encuentra que la igualdad de todos los hombres es la condición para la existencia de una verdadera paz. En un concepto muy necesario para la actual época de globalización expresa bellamente que la antítesis absoluta de la guerra y del dominio imperial es la hospitalidad universal: que es el derecho del extranjero a no ser tratado con hostilidad.

Lógicamente el desarrollo de la liberación del miedo a la guerra conduce a la necesidad de un acuerdo de todas las naciones. En la práctica ha llevado a cuestionar dos prerrogativas, que hasta ese momento se consideraban definitorias de los estados nacionales: el derecho a hacer la guerra como atributo de la soberanía y disponer de la gente a su antojo dentro de sus fronteras. Estas dos prerrogativas se transforman en un derecho a la guerra restringido exclusivamente a la guerra defensiva y una autonomía interna limitada por el respeto de los derechos humanos. Es cada vez más claro que la resolución de

los conflictos entre las naciones y el juicio por los delitos de lesa humanidad son propios de una comunidad internacional. Esto es lo que ha conducido a la conciencia creciente de la necesidad de una organización universal que promueva la adhesión de todos los países a la carta de los derechos humanos y vele por su cumplimiento

Los derechos humanos han acompañado la expansión de la sociedad desde el individuo como centro a la necesidad de lo colectivo como la mejor forma de alcanzar el máximo de potencialidad humana, desde la familia hasta la sociedad universal pero siempre al servicio de la gente. Ha sido también una historia de liberación del hombre y la mujer primero del dominio completo del paterfamilias, luego del señor feudal y más tarde del Estado nacional. Lo interesante ha sido que se ha ido descubriendo que la garantía de su aplicación no está ni en una armonía natural preexistente, ni en la fuerza de la historia sino *en la creación colectiva de un orden nacional y universal que será tan fuerte como la unión de las voluntades para construirlo.*

En conclusión, la base de la igualdad es la dignidad de la persona humana es decir *el convencimiento de que todas las personas son iguales y por lo tanto tienen los mismos derechos básicos.* No hay ninguna base para justificar la discriminación de ninguna persona por razones de sexo, raza, condición social o cultura.

## **B. La equidad: desarrollo igual para personas distintas**

Las discusiones sobre la importancia y el significado de la equidad en la construcción de la sociedad actual han ocupado a economistas como Amartya Sen, premio Nobel de economía en

1998 y pensadores políticos como John Rawls en su gran obra de la Teoría de la Justicia -que tanto Sen como Buchanam consideran la "más importante teoría de la justicia presentada en este siglo"<sup>10</sup>.

Desde el pensamiento jurídico, en la búsqueda de la justicia como imparcialidad, Rawls en el Liberalismo Político- ha definido, dos principios: "i) Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente adecuado de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; ii) Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad"<sup>11</sup>.

Dentro de los cinco tipos de bienes primarios, Rawls incluye "los ingresos y la riqueza, entendidos en términos generales, como medios polivalentes (que tienen valor de cambio): los ingresos y la riqueza son necesarios para alcanzar directa o indirectamente un gran número de objetivos" El segundo principio establece muy claramente que la justicia requiere que la organización y los arreglos institucionales "de la sociedad estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hagan uso de las libertades fundamentales"<sup>12</sup>.

Para Rawls, la colaboración -fundamento de una sociedad justa- implica una idea de reciprocidad y mutualidad y se puede resumir en que un ciudadano, en pleno derecho, está dispuesto

a colaborar con todos los miembros de la sociedad toda la vida, sobre la base de mutuo respeto, a condición de que todos los demás también lo hagan. Este es el comportamiento razonable. Nadie puede permitirse a sí mismo lo que no pueda permitir a todos. Este es principio que el autor llama de razonabilidad. Este comportamiento es perfectamente compatible con la búsqueda de múltiples finalidades o racionalidades.

Esta idea de una razón pública que permite múltiples ideologías con base en la existencia de reciprocidad y mutualidad entre los miembros de la comunidad, como idea fundamental en la organización de la sociedad, es la que exige que se de tratamiento preferencial a los débiles como forma de garantizar la igualdad de todos.

La ficción analítica que hace Rawls sobre el velo de ignorancia, que tiene la comunidad originaria del pacto social, le permite poner en evidencia la necesidad de un tratamiento preferente a los más débiles. Si el pacto social se establece con personas que ya conocen cuantos adeptos tienen a su propia visión del mundo, o que saben si ellos son los más privilegiados en capacidades innatas, habrá incentivos a favorecer a los más poderosos, a los mejor librados por dotaciones naturales y a los que tienen menos probabilidad de tener choques externos empobrecedores. Si se hace con el velo de la ignorancia, los encargados del pacto social tienen que buscar que todos tengan condiciones de igualdad lo

que implica un tratamiento preferencial para el más débil por razones de naturaleza o fortuna.

Desde la economía, el énfasis de la equidad en los últimos años, ha recibido un impulso definitivo con los bien conocidos trabajos de Sen sobre el significado, las medidas y las implicaciones de la inequidad. Desde la primera edición de su libro *On Economic Inequality* de 1972, hasta el reconocimiento como premio Nobel en 1998, un poco después de la segunda edición ampliada de este mismo libro en 1997, en múltiples trabajos ha reiterado la pregunta: ¿desigualdad de qué? Sen ha hecho notorios aportes para la comprensión y la medición de la desigualdad, que han aclarado elementos sustantivos de ella.

La primera discusión es dónde se evalúa la desigualdad. La respuesta casi automática que nos ha enseñado el liberalismo heredado por la revolución francesa de igualdad de oportunidades es una condición necesaria pero no suficiente. Aún en este marco igual de libertades de la moderna versión liberal de Rawls, que garantiza equidad en los medios, pero no aclara que pasa con los logros. Si bien hay un avance en el pensamiento de Rawls al hacer explícita la preferencia por los más débiles, queda aún por resolver los problemas de igualdad de resultados para personas diferentes.

Convertir los medios en resultados es un proceso que es distinto según las características

<sup>10</sup> Sen Amartya. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press, New York, 1995 p. 75. Buchanan, James. *Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy*. Texas A&M University Press. 1987 p. 253

<sup>11</sup> Rawls John. *Political Liberalism*. Universidad de Columbia 1996, p. 291, introduce cambios a la primera formulación hecha en *A Theory of Justice* 1971.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 1992 pp 178 ss.



particulares de las personas. Como lo ejemplifica Sen una persona que requiere diálisis no logra el mismo bienestar que otra que no lo requiere aún si la primera cuenta con más medios económicos y científicos. Para Sen "el espacio correcto - para la evaluación de la equidad- no es sólo la propia satisfacción o utilidad, ni sólo la existencia de reglas iguales y comunes, sino el de las posibilidades para elegir y obtener la vida que tenemos razones de valorar"<sup>13</sup>. La ventaja individual se juzga por la posibilidad personal, aquí y ahora, de alcanzar resultados específicos, dentro de un conjunto de logros socialmente deseables y técnicamente factibles<sup>14</sup>.

Las distintas características personales tales como el sexo, la edad, la dotación genética, permiten insistir en que la igualdad, no se genera solamente por la igualdad en la distribución de bienes primarios. Se requiere, además, considerar las diferencias personales para transformar los recursos en capacidades de las personas para alcanzar sus fines. Esta transformación, que es más difícil para los más pobres, es la que justifica un tratamiento especial para ellos y para otros grupos tradicionalmente excluidos como son las mujeres, los ancianos y los grupos étnicos minoritarios, además de las personas con discapacidades<sup>15</sup>.

Por lo tanto, mirado desde la de la justicia como imparcialidad, (dentro del liberalismo político, aún sin intentar llegar a una más comprensiva filosofía política que lo fundamenta<sup>16</sup>) o desde la teoría económica de las capacidades, el tratamiento preferencial a los más débiles es una condición básica del ordenamiento social. No es un juicio de valor que se agrega al análisis económico, sino una condición más básica que la propia economía para fundamentar la existencia de una sociedad justa.

En este contexto, de mirada integral del desarrollo, la pobreza se evalúa en un espacio más amplio que los ingresos. Es una restricción a las capacidades básicas, una persona es más pobre mientras más limitada sea, mientras esté más excluida de la vida económica, de la vida política y de la organización social. Mientras más difícilmente pueda dirigir su vida hacia el destino que considera valioso. El ingreso es tan solo un intermediario, que no muestra la factibilidad de mejorar las condiciones de vida de la gente<sup>17</sup>.

En esta concepción la libertad ("liberty" para Sen), igualdad en la selección de medios o en el marco normativo, es una condición para elegir y como tal necesaria para que haya desarrollo humano equitativo, pero no es suficiente. Es ne-

<sup>13</sup> Amartya Sen. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Bogotá, mayo del año 2.000. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia p. 99.

<sup>14</sup> Amartya Sen Inequality Reexamined Oxford University Press 1995. Pp. 129 a 132.

<sup>15</sup> Amartya Sen Ibidem. Pp. 85 a 87.

<sup>16</sup> Ver en Rawls John. Political Liberalism. O. cit. Pp. 372-434. La respuesta a Habermas

<sup>17</sup> Ver para una explicación más extensa de estas nociones : Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia, "Focalizar para universalizar", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998.

cesario evaluar si el desarrollo ha sido liberador (si ha alcanzado "freedom" para Sen). Es necesario constatar si la actividad social ha sido liberadora de la miseria económica, que hace al hombre dependiente de su necesidad inmediata; de la exclusión política que lo somete al poder de los más influyentes y de la exclusión social que lo convierte en ciudadano de segunda clase. Libertad en los medios y liberación en el resultado es la verdadera medida del desarrollo humano<sup>18</sup>.

La desigualdad es un desperdicio económico, una injusticia desde el punto de vista social y una muestra del fracaso de una sociedad. La equidad es una característica que califica el desarrollo.

Desde el punto de vista macroeconómico solo se puede acceder como país a las ventajas del mercado si se coloca a la mayor parte de la población en igualdad de condiciones para aprovechar el mercado es decir con educación para todos, con acceso universal a la propiedad y al crédito<sup>19</sup>.

#### **IV. La valoración de la diversidad cultura un camino a la igualdad**

La educación como una manifestación de la cultura tiene en común con esta que busca transformar la sociedad al mismo tiempo que es transformada. Una de los efectos de la globalización es que la probabilidad de interactuar con perso-

nas de diferentes culturas, ideologías y etnias se ha multiplicado. La mayor parte de nuestros países expresan como una finalidad deseable que todas las personas sean formadas como ciudadanos, universalmente informados, económicamente productivos, políticamente participantes y capaces de interactuar armónicamente en una sociedad multicultural y multiideológica. El reto para el sector educativo es entonces doble, lograr integrar la dimensión intercultural en las aulas y preparar a sus egresados para poder manejarla, entenderla y disfrutarla.

El reto para la escuela también es doble: por una parte, muchos niños y jóvenes que llegan a las aulas sólo se sentirán aceptados y podrán recibir plenamente sus beneficios si su experiencia en las aulas se hace más compatible con la cultura y el lenguaje que traen de su familia. Pero al mismo tiempo se debe lograr que todos alcancen las bases universales de conocimiento y aprendizaje.

Los analistas expresan cada vez con mayor unanimidad los peligros para la efectividad y la calidad de la enseñanza que se pueden producir por no tener en cuenta estos factores, tanto para la formación de los niños como para la armonía futura de la sociedad. Algunos llegan a hablar de los "discapacitados culturales"<sup>20</sup> y alertan sobre los peligros que se producen cuando, con este pretexto se separan como diferentes algunos niños. "El seguimiento de multiculturalidad

<sup>18</sup> Amartya Sen. El Desarrollo como Libertad. Editorial Planeta. Bogotá 2.000.

<sup>19</sup> Ver el análisis comparativo de países de Asia en Amartya Sen. Social Exclusion: Concept, Application, And Scrutiny Asian Development Bank. Junio 2000 pp.30 a 35.

<sup>20</sup> Ver Manuel Delgado Universitat de Barcelona. Escuela y multiculturalidad. Noviembre del 2000.

no se dirige, por ejemplo, a hijos de residentes holandeses o alemanes de las zonas turísticas españolas... en tanto que el problema a administrar, se plantea única y exclusivamente con hijos de gitanos pobres o de inmigrantes igualmente pobres de países subdesarrollados".

La observación de esta experiencia muestra la necesidad de reflexionar sobre lo que la cultura realmente representa y sobre la manera de hacer los puentes entre la cultura prevalente y la que traen los niños de las minorías especialmente de las comunidades más pobres. La solución no es simplemente separarlos en grupos, al contrario el objetivo es lograr su integración sin violentar su cultura.

### A. Un concepto de cultura

La reflexión de muchos años y numerosas investigaciones han demostrado que no existen, en las culturas, deficiencias que impidan el aprendizaje o la integración de los niños. Las aparentes deficiencias se producen por métodos en la forma de entender las diferencias culturales<sup>21</sup>.

"La cultura está constituida por una serie de dispositivos simbólicos para controlar la conducta, ... la cultura suministra esquemas y sistemas de significación históricamente creados en virtud de los cuales formamos, ordenamos, sustentamos y dirigimos nuestras vidas<sup>22</sup>".

Tomando la comparación de Geertz, la catedral de Chartres está hecha de piedra y vidrio, pero no es solamente piedra y vidrio, es una catedral; y no solo catedral sino una catedral particular ... para comprender lo que significa no basta con conocer los materiales... tampoco lo que significan las catedrales,...lo más importante, es conocer los conceptos específicos sobre las relaciones entre Dios y el hombre y la arquitectura que rigieron la creación de la catedral. Con los seres humanos ocurre lo mismo, desde el primero al último también ellos son creaciones culturales.

En esta concepción, la cultura no solo reproduce la organización social, sino que se considera que la organización social es la forma de lograr que los individuos desarrollen todas sus potencialidades. La contradicción entre la individualidad de las culturas y la concepción universal de la naturaleza humana es sólo aparente. Se trata de diversos caminos para lograr el mismo objetivo con modalidades diferentes. Investigaciones sobre niños en el preescolar, en Estados Unidos, han mostrado que todos los grupos culturales tenían altas aspiraciones para sus hijos, querían el éxito escolar, reconocían el logro educativo como un medio de movilidad y enfatizaban la importancia del trabajo fuerte<sup>23</sup>.

Sin embargo, los esquemas culturales no son generales sino específicos. El desarrollo cultural es una interacción entre las aptitudes innatas y

<sup>21</sup> Cole M. Culture in Development en Development Psychology p 731 a 789.

<sup>22</sup> Geertz Clifford La Interpretación de las Culturas, editorial Gedisa New York 1973.

<sup>23</sup> Goldenberg C. Low-income Hispanic parent's contributions to their first-grade children's word recognition skills. Anthropology and Education Quarterly 18:149-179.

el desarrollo de las conductas. El ser humano moldea la cultura y no puede ser definido solamente por sus aptitudes innatas, como pretendía la ilustración ni solamente por sus modos de conducta efectivos, sino que ha de definirse por el vínculo entre ambas esferas. Pero por otra parte, la forma que da, no impide a las personas ser específicamente diferentes. No se puede esperar que todos los individuos de la misma cultura reaccionen de la misma forma.

## B. El contexto cultural de los alumnos

La cultura como conjunto simbólico que da sentido a los comportamientos humanos marca necesariamente la forma de actuar de los niños. El maestro debe entender que la cultura influye en cómo los niños se presentan a sí mismos, cómo interpretan sus experiencias, qué sentido dan a los diferentes gestos de comunicación y sobre todo cómo son sus relaciones con los mayores y con la autoridad que representan algunos de ellos y en especial el maestro.

Se han reconocido ya desde hace algún tiempo al menos algunos elementos importantes que es necesario tener en cuenta de los antecedentes culturales del niño<sup>24</sup>: i) las actitudes y creencias de los padres acerca del aprendizaje, ii) las formas de interacción entre padres e hijos, iii) las

convenciones sociales en cuanto a la forma como los niños interactúan con padres y alumnos, iv) el lenguaje que se utiliza en el hogar.

Según lo expresa Norma González (1996) "la experiencia indica que cuando se reconocen los antecedentes y se incorporan a la clase, la motivación de los niños y su compromiso en el aprendizaje aumenta dramáticamente. Esta es una condición necesaria para mejorar el logro de los estudiantes en todas las áreas del currículo incluyendo lenguaje, artes, pensamiento crítico, matemáticas e investigación científica"<sup>25</sup>. Pero también se debe evitar el "esencialismo" donde los profesores esperan que todos los individuos de una misma cultura actúen igual<sup>26</sup>.

El reto es crear una *escuela responsable de las culturas*, que busca entender cómo la gente otorga significado dentro de su comunidad y cómo estas redes de significación dan lugar a conductas y actitudes. Entender la cultura como un proceso, incluye no solo las creencias, conductas y valores generales, sino los específicos de individuos y familias. Para lograrlo existen diversos métodos: los etnográficos que permiten conocer el día a día, o más sencillamente, la interacción de los maestros con los alumnos o sus padres, que posibilitan el reconocimiento de algunos hábitos culturales con mayor precisión que la in-

<sup>24</sup> Conclusiones del taller que el Board on Children and Families. El taller Culture and Early education Assessing and Applying the Knowledge Base.

<sup>25</sup> González, N. comentarios hechos en, San Francisco, CA. (1996, Noviembre). Citado por Rosemary Henze en Educational Practice Report Carroll College, Waukesha, WI (1999). Reporte basado en Exploring Culture: A Dialogue Among Teachers and Anthropologists. ARC Associates, Council for Anthropology and Education Center for Research On Education, Diversity & Excellence, College of Education & College of Extended Learning, San Francisco State University.

<sup>26</sup> Spindler G., citado por Rosemary Henz ibidem. 1996.

formación verbal, y que tienen efectos en el proceso de aprendizaje, como la costumbre de no responder al maestro sino sólo oírlo con respeto<sup>27</sup> (Lucas 1997).

*Crear ambientes seguros para la discusión* Que no se deje que alguien domine la conversación. Enseñar que aún si no las comparten, deben respetar las opiniones de los demás.

Educación para el análisis de los marcos públicos y la participación activa para transformarlos. No sólo se trata de reconocer la multiculturalidad, sino propiciar los espacios para que se analicen las causas de los problemas sociales y se aprenda a tomar acciones para entenderlos, enfrentarlos y solucionarlos.

No hay observaciones totalmente objetivas. El maestro no transmite un conocimiento dogmático, sino ayuda a sus alumnos a aprender y aplicar la crítica y la acción social para mejorar el mundo. La cultura es heredada y aprendida.

Conocer a los demás es la forma de conocerse a sí mismo como lo manifiesta George Spindler<sup>28</sup>: "Los seres humanos deben considerarse como agentes activos en la construcción de su propia realidad. Nuestras realidades coinciden con las construcciones de los otros y éste es lo que posibilita el diálogo. Pero la "ideoversión" del individuo, su propia versión idiosincrática de la realidad, no coincidirá completamente con la de otro".

## V. Capacidad humana para crear y disfrutar del desarrollo como libertad

El medio privilegiado que ha especializado a la sociedad para transmitir y recrear la cultura y el desarrollo es la educación. La educación tiene una importancia fundamental en el reconocimiento que deben hacer los seres humanos sobre su propio ser y su contexto. Es a través de ella que se descubren las raíces comunes y los rasgos diferentes. La educación tiene la doble condición de ser un instrumento de reproducción de la sociedad y sus valores, y de construir la capacidad crítica para discutirlos y cambiarlos.

Cuatro de los cinco tipos de bienes fundamentales que Rawls enumera en su teoría de la justicia están asociados claramente a la educación: i) libre elección de ocupación; ii) poderes y prerrogativas de los cargos y puestos de responsabilidad; iii) los ingresos y la riqueza; iv) las bases sociales de la propia estima.

### A. El capital humano, en su sentido restringido: instrumento de crecimiento económico

Desde el desarrollo conceptual de corriente dominante de la economía en la segunda mitad del siglo XX ha destacado su importancia con la teoría del capital humano. Cuando los modelos neoclásicos de crecimiento encontraron que la cantidad de capital y la cantidad de personas de-

<sup>27</sup> Lucas T. Into, through, and beyond secondary school: Critical transitions for immigrant youths. Mc Henry, IL and Washington, DC. Delta Systems and Center for Applied Linguistics.

<sup>28</sup> Spindler G., citado por Rosemary Henz ibidem 1996.

jaban sin explicar un gran residuo del aumento del producto, la teoría del capital humano encontró que la inversión en las personas explicaba más que los otros dos factores. El gasto que los individuos y la sociedad hacen en la formación de las personas para aumentar sus posibilidades como seres conscientes y capaces de participar más activa y productivamente en el desarrollo económico, en la organización política y en la organización social tiene un claro valor económico y es la forma de construir comunidades capaces de regir y orientar su propio destino.

Este fue el aporte del trabajo de T. W. Schultz, de 1960 que posteriormente le valdría alcanzar el premio Nobel, lo que se llamó "la revolución del capital humano". Halló que la formación de capital humano, representada por la educación por encima del octavo grado obligatorio, cuya vida útil es mayor que la del capital físico, explica los logros de la agricultura industrial, el mejor aprovechamiento del entrenamiento en el puesto de trabajo y el aumento de la salud y la esperanza de vida de los trabajadores.

Numerosos estudios, después de Shultz, han demostrado que el gasto en educación se capitaliza de manera que produce rendimientos a lo largo del ciclo vital del trabajador, con una lenta tasa de depreciación. Para cualquier edad, los trabajadores más educados obtienen en promedio mejores ingresos que los menos educados y esta diferencia es creciente. A más alto nivel de educación la declinación de los ingresos se presenta más tarde y los máximos del ciclo vital se mantienen por más tiempo.

La educación de los padres es un determinante importante de la educación de los hijos, Para América Latina si se alcanzan doce grados

de educación, el capital humano básico, la probabilidad de ser pobre se disminuye de un 60 a un 20 %. La educación es una herramienta de política con potencial para reproducir la inequidad o para corregirla entre generaciones.

El efecto económico de educar no se da sólo sobre la productividad económica de las empresas y los ingresos de los trabajadores educados. La educación produce un impacto grande sobre las condiciones de vida de toda la población en aspectos básicos como la salud, la nutrición, el comportamiento cívico, la participación comunitaria en el desarrollo. La mejor manera de prevenir la desnutrición infantil y las enfermedades infecciosas en los niños es la educación de las madres.

Las refinadas aplicaciones de los últimos modelos de crecimiento endógeno muestran que son las sociedades más y mejor educadas las que han superado lo que parecía la principal restricción de largo plazo en el pensamiento de los economistas clásicos: la ley de los rendimientos decrecientes que produciría un estancamiento secular de las economías. Las sociedades más educadas no solamente producen un mayor número de innovaciones sino que son las que mejor captan y utilizan las nuevas creaciones de la ciencia y la tecnología.

Una sociedad que de manera conciente y decidida favorece la investigación, la creación y aplicación del conocimiento multiplica continuamente sus recursos naturales con nuevos materiales, nuevos equipos y nuevas formas de organización que soportan crecimientos cada vez mayores. La ventaja comparativa del comercio internacional en el mundo de hoy es la inteligencia de obra. El valor de los materiales en la ma-



yor parte de los equipo electrónicos, y los computadores transados apenas alcanza el 10 % de su valor, lo que se exporta es la inteligencia involucrada en sus sistemas.

De manera que tampoco en el campo del nivel y velocidad el crecimiento económico la principal explicación está en haberse ganado una lotería de recursos naturales, o en haber llegado primero a la industrialización. La explicación en el mediano y largo plazo está en la forma como individual y colectivamente los ciudadanos de un país construyen su propio destino.

*La educación como aumento de la capacidad humana.* Con este título Amartya Sen, a la vez reconoce el aporte que la teoría de capital humano ha hecho para "suavizar y humanizar la concepción del desarrollo" y previene contra la interpretación tradicional de considerar al hombre solo como medio y no como fin del desarrollo.

Su propuesta de valorar el crecimiento de acuerdo con la ampliación de las capacidades humanas enfatiza dos rasgos que se olvidan frecuentemente. En primer lugar la importancia de aumentar las capacidades para la generación de hoy, no sólo como mejor medio de producción futura. No es cierto que para desarrollar un país se debe sacrificar la presente generación en aras de la generación futura. La generación actual es un recurso natural no renovable el desarrollo humano debe ser aquí y ahora.

En segundo lugar el aumento de las capacidades que produce la educación no sólo tiene

que ver con la participación activa en la organización productiva sino también con el disfrute más profundo de mayores oportunidades<sup>29</sup>. No sólo se estudia para ser un trabajador más productivo, un investigador más agudo, o un profesional más competente, se estudia para mejorar la capacidad de gozar las obras de arte, de degustar una buena mesa, un bello amanecer y deleitarse con una buena pieza musical.

La persona humana, el desarrollo de sus deseos, ser y hacer más y mejores realizaciones de manera más libre es la verdadera finalidad de la educación y el desarrollo.

## **VI. A manera de conclusión: El desarrollo una aventura de liberación y disfrute de la diversidad**

Cuando se observa un país desde un avión hay un rasgo que siempre me ha impresionado las cosas muertas son simétricas, los grandes edificios tienden a reproducir figuras geométricas regulares. Si se mira al microscopio un grano de sal está conformado por cristales perfectos. En cambio, la selva, donde el espacio es siempre corto para la explosión de todas las formas de vida es asimétrica. Las moléculas vivas son hélices que se combinan y multiplican en innumerables e impensadas formas. Unas moléculas de DNH y ADN que abandonaron la restricción perfecta de los minerales e hicieron eclosión en una enriquecedora e inagotable diversidad. Esta característica, que podemos afirmar de toda forma de vida es un desafío para la organización social humana. Una organización que sólo encontrará

<sup>29</sup> Amartya SEN. Teorías del desarrollo a principios del siglo xxi. En el desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Louis Emmerij y José Núñez compiladores. BID 1998 pp 589-614.

su pleno desarrollo cuando integre la magnífica diversidad de etnias, potencialidades, lenguas, sexos y culturas.

Reconocer la diversidad, disfrutarla integrarla en la complejidad es un reto del pensamiento, de la economía y de la organización social.

### **A. En economía un solo desarrollo y dos formas de acumulación**

La concepción de desarrollo humano que ha impulsado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha recordado al mundo que el desarrollo es multidimensional. Igualmente que su estudio es multidisciplinario.

Quiero recoger un resultado que ha quedado de las largas reflexiones y discusiones de las viejas teorías de crecimiento económico de los cincuenta y las nuevas de crecimiento endógeno: *una condición necesaria, desde el punto de vista económico, para que se de crecimiento, es la posibilidad de acumulación.* No hay desarrollo sin acumulación. Esta es la forma como el esfuerzo humano histórico se pone al servicio de las generaciones de hoy y del futuro. Esto quiere decir que un elemento necesario en esta larga marcha de la historia humana en busca de una sociedad más libre y más dueña de su propio destino, el pasado, está presente en las instituciones que formamos, en la acumulación que hemos logrado económicamente en los sectores y en el conocimiento que hemos acumulado a través de la innovación.

Las riquezas de los recursos naturales son unas ventajas transitorias que constituyen más una promesa que una realidad para el crecimiento. Son transitorias porque se agotan y cuando

no es así, su mantenimiento en el largo plazo exigen un esfuerzo continuado por parte de la sociedad. Son más una promesa y una posibilidad que para que se concrete exige capacidad de negociación del país en su comercialización y la capacidad científica y tecnológica para su mejor aprovechamiento.

Lo que es nuevo en la forma actual de entender, medir y manejar el desarrollo, es que hay dos formas de acumulación: la física y la humana. Se acumula riqueza en forma de capital físico, a través de mejores medios materiales que hacen más productivo el esfuerzo humano, pero también se acumula en la formación de talento humano especializado que, a través de la educación de la investigación y de la innovación aumentan la productividad del esfuerzo humano. En los dos campos, el físico y el humano, también se acumula de forma colectiva. En infraestructura que facilita y potencia el esfuerzo de todos, pero también, en capital social, en instituciones como reglas de juego que pueden favorecer las actividades sociales, en mejores formas de organización que hacen también más productivo el esfuerzo humano. No se puede hablar hoy de un crecimiento económico como una realidad diferente del desarrollo social. Existe una sola forma de desarrollo social que se basa en dos formas de acumulación y capitalización. Es el equilibrio en la formación y en la interacción de las dos formas de acumulación de riqueza, la humana y la física, lo que produce un desarrollo sostenido.

Esta es la manera concreta, desde la economía, de integrar la idea de que la persona humana es la finalidad de todo desarrollo pero también es agente de su propio progreso. La apropiación del conocimiento y la velocidad con que

la tecnología se difunde y se convierte en capacidad de innovación en la economía, es la única que puede garantizar la existencia de una tasa sostenida de crecimiento en el largo plazo. El crecimiento basado sólo en la acumulación física está destinado a ciclos económicos de expansión y depresión. El desarrollo que logra integrar las dos formas de acumulación de manera armónica puede hacer crecer a un país de manera sostenida sin un límite conocido.

Por otra parte la equidad es una calificación del desarrollo. Si sólo se tiene aumento del producto bruto sin equidad, es un desarrollo de porquería, de Emirato Árabe o país mafioso. Es solamente un aparato económico utilizado en beneficios de unos pocos. El desarrollo es lograr en un espacio de libertad la liberación de todos de la miseria, de la exclusión política y de la exclusión social y esto solo se logra en una sociedad equitativa.

Las personas son la finalidad y los agentes de su propio desarrollo. Un elemento importante que se encuentra en la discusión de este análisis es el de que el desarrollo es construcción de las personas, tanto individual como colectivamente consideradas. Cuando las personas no participan en la construcción de su propio entorno económico, político y social no sólo se tiene menos desarrollo sino que este es de menor calidad.

## **B. En la cultura humana: una sola persona humana en múltiples, etnias, lenguas, capacidades, sexos y culturas**

Un elemento fundamental en el desarrollo como libertad es el respeto a la diversidad. La historia

de las sociedades humanas se convierte así en la búsqueda de la superación del nazismo, que consideraba que existían razas superiores, para reconocer la existencia de un solo código genético fundamental que se manifiesta en múltiples etnias cada una con su riqueza y belleza particular.

En la superación del etnocentrismo que consideraba la cultura occidental europea como la mejor, donde los países europeos se abrogaron el absurdo privilegio de conquistar a otras culturas e imponer sus religiones, sus costumbres y sus hábitos. Hoy ya se reconoce que las civilizaciones americanas, africanas y asiáticas en muchos aspectos eran más desarrolladas que sus conquistadores. El dominio de una sola cultura es una forma de empobrecer el mosaico humano, que como la vida, es más dinámico mientras más diverso y múltiple.

Es finalmente el reconocimiento de que si bien todos somos limitados, todos tenemos inmensas posibilidades dentro de los recursos que poseemos. Con siete notas se han escrito millones de melodías y sus posibilidades de combinación no se han agotado y una de las mejores fueron escritas por el genial sordo Bethoveen. Una sociedad equitativa, con marcos colectivos de libertad, donde se escuchen muchos acentos, muchas lenguas, muchas posibilidades es el verdadero caldo de cultivo para que surja la creatividad, y para que la sociedad se transforme continuamente en una organización viva, fecunda y más cerca del bienestar.

## Bibliografía

- Buchanam, J. (1987), Economics between predictive science and moral philosophy. Texas A&M University Economic Series, No. 7. College Station: Texas A&M University Press. Pp xii, 413.
- Cole, M. Culture in development en Development psychology.
- Emergí, L. y Núñez, J. (compiladores) (1998), Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En el desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID. Washington.
- Friedman, T. (1999), The lexus and the olive tree. Strays and Giroux, 394p. New York
- Geertz, C. (1973), La interpretación de las culturas. Editorial Gedisa. New York.
- Goldenberg. Low-income hispanic parents contributions to their first grade children's word recognition skills. Anthtropology and Education quarterly.
- Halsey, A.H., et al. (1997), Education: culture, Economy society. Oxford.
- Jordan and Weedon, C. (1995), Cultural politics, class, gender and race in the postmodern world. Oxford: Blackwell.
- Lucas, T. (1997), Into, through, and beyond secondary school: critical transitions for immigrant youths (Topics in immigrant education, 1). Washington, D.C.: Delta Systems Co.
- Parson, T. (1959), The school class as a social system: some of its functions in American society. En Harvard Educational Review, 29, No. 4, pp. 297-318.
- Rabinov, P. Ed. (1991), The Foucault Reader. London. Penguin books.
- Rawls, J. (1992), Political liberalism. The John Dewey essays in philosophy. Columbia University Press.
- Sarmiento, A y Arteaga, L. (1998). Focalizar para universalizar: un falso dilema. En: Cuadernos de economía. V XVII. No. 29. Segundo Sem., pp. 197-210. Bogotá.
- Sarmiento, A. (DNP); (2001), Informe de Desarrollo humano para Colombia 2000. Misión Social. DNP. Bogotá D.C.
- Sen, A. (1995). Inequality reexamined. Oxford University Press. New York
- (2000), Desarrollo y libertad. Planeta. Bogotá. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia.
- (2000), Desarrollo y libertad. Editorial Planeta. Bogotá D.C.
- Young, M. (1961), The rise of meritocracy 1870-2033: An essay on education and equality. Penguin books. Middlesex.

## INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA SOCIAL

**L**a revista Coyuntura Social de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas sociales, especialmente el análisis económico de las mismas.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo.

Los artículos propuestos deben presentarse en duplicado en cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto escrito en **WORD**, a doble espacio, con un máximo de 50 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
  - a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
  - b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 50 palabras.
  - c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
  - d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
  - a. **Libros:** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
  - b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
  - c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volumen y número de la revista.
5. Las notas de pie de página deben ser de carácter aclaratorio

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores**, para consideración del Comité Editorial de la revista a:

**Alejandro Gaviria U. Editor Revista Coyuntura Social**  
Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C

# FEDESARROLLO

## FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

*Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.*

*El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de **Coyuntura** asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en **Coyuntura Económica** y en **Coyuntura Social** o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por **Fedesarrollo** implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.*

*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de **Fedesarrollo** deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Fedesarrollo** aparece una opinión sin firma, como es el caso del Editorial en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*



## EDITORIAL

## INDICADORES DE ENCUESTA SOCIAL ETAPA V

## ANÁLISIS COYUNTURAL

Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social  
Banco Mundial

## INFORMES DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?

Roberto Steiner S.

Jairo Núñez M.

Ximena Cadena O.

Renata Pardo P.

Estructura salarial de los docentes públicos en Colombia

Alejandro Gaviria U.

Claudia Marcela Umaña A.

El seguro obligatorio de salud en Colombia: evolución y  
determinantes de la cobertura

Jairo Humberto Restrepo Z.

Verónica Salazar R.

## ENSAYO

Desarrollo, diversidad y equidad en el siglo XXI

Alfredo Sarmiento G.