

BASES PARA LA CREACION DE UNA RED DE PROTECCION SOCIAL
A HOGARES EN CONDICIONES DE POBREZA

Proyecto PNUD "Un Plan de Desarrollo Humano
de Largo Plazo para Colombia"

Jorge Armando Rodríguez
FEDESARROLLO

Santafé de Bogotá, Noviembre de 1991

**BASES PARA LA CREACION DE UNA RED DE PROTECCION SOCIAL
A HOGARES EN CONDICIONES DE POBREZA**

I N D I C E

I.	INTRODUCCION	1
II.	IDENTIFICACION DE LA POBLACION OBJETIVO	5
	1. Definiciones de la pobreza	5
	2. Evolución de la pobreza entre 1972 y 1990	7
	3. La pobreza en hogares especialmente vulnerables	10
	3.1 Población objetivo: Magnitud y características	11
	3.1.1 Los desempleados pobres	11
	3.1.2 Mujeres pobres jefes de hogar y con niños menores de 7 años	13
	3.1.3 Personas pobres de la tercera edad, sin pensiones de jubilación	16
	3.1.4 Los inhabilitados físicos	17
	3.2 Otras características probables de la población objetivo	18
III.	PROGRAMAS DE LA RED ESPECIAL DE PROTECCION SOCIAL	19
	1. Programa Especial de Empleo (PEE)	20
	1.1 Duración del programa	20
	1.2 Selección de proyectos	23

	ii
1.3 Criterios para la selección de los participantes	26
1.4 Condiciones laborales	27
2. Programas de apoyo a los jefes de hogar que no pueden incrementar su oferta de trabajo . . .	29
2.1 Programa de apoyo a hogares pobres con jefe mujer	29
2.2 Programa de apoyo a los hogares pobres con jefe mayor de 64 años	30
2.3 Programa de apoyo a los hogares pobres con jefe inválido	32
 IV. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LA RED	 32
 V. DESCRIPCION DEL FUNCIONAMIENTO DE LA RED	 35
 VI. ESTIMACION DE LOS COSTOS DE LA RED	 40

BASES PARA LA CREACION DE UNA RED DE PROTECCION SOCIAL A HOGARES EN CONDICIONES DE POBREZA

Jorge Armando Rodríguez

I. INTRODUCCION

El reconocimiento cada vez más unánime de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar el nivel de vida de la población pobre ha conducido a muchos gobiernos, sobre todo de los países en desarrollo, a instaurar, al lado de las políticas para acelerar el crecimiento, estrategias de lucha contra la pobreza. La experiencia internacional indica que la erradicación de este flagelo precisa la puesta en marcha de acciones de fondo para remover los factores que favorecen su reproducción. Entre tales acciones se cuentan, por ejemplo, el suministro de servicios sociales básicos a los pobres -v.g. salud, educación y nutrición-, la generación de empleo productivo en los sectores más dinámicos de la economía y la redistribución de activos e ingresos. Sin embargo, las políticas de erradicación por lo general toman tiempo considerable en arrojar resultados positivos. Por esta razón, varios países en desarrollo, especialmente desde la década pasada, han adoptado programas tendientes a moderar los efectos inmediatos sobre la población pobre de los cambios experimentados por la actividad económica^{1/}.

^{1/} Véase, para un repaso de la experiencia internacional en este campo, Banco Mundial, La pobreza, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D. C., julio de 1990.

El presente informe sienta las bases para la creación en Colombia de programas orientados en esta última dirección. Los programas específicos que aquí se proponen conforman una red de protección social a un grupo seleccionado de hogares cuya pobreza se manifiesta en la insuficiencia de ingresos. Por su naturaleza, la red constituye un complemento, y no un sustituto, de la estrategia nacional -apenas en ciernes- para superar la pobreza. Ello es así porque, como anota el propio Banco Mundial, "la lucha contra la pobreza no es principalmente una tarea a enfrentar mediante proyectos con un enfoque selectivo, por muy fundamentales que éstos sean. Es una tarea de política económica en un sentido más amplio."^{2/}

La segunda parte del informe se dedica a identificar la población objetivo de la red de protección social. Con este fin se examinan brevemente las definiciones de pobreza, y se escoge la que mejor sirve a los objetivos de los programas. Enseguida se ofrece un bosquejo de la evolución de la pobreza en las dos últimas décadas, y se utiliza la información más reciente para determinar su magnitud, así como las características de las personas y hogares pobres, con énfasis en aquellos que exhiben un mayor grado de vulnerabilidad. En la tercera parte del informe se presentan los programas que se juzgan más adecuados para atender a la población objetivo (Programa Especial de Empleo, y varios de apoyo a los jefes de hogares pobres). En la cuarta parte se discute la

^{2/} Banco Mundial, Op. cit., p. 4.

organización institucional y administrativa de la red, mientras en la quinta se describe su funcionamiento. El informe se cierra con una sección en la cual se estiman los costos de los programas.

Para precisar los alcances de la red, conviene adelantar algunos resultados. Utilizada a su máxima capacidad, la red podría atender en un momento determinado alrededor del 15% de los hogares con insuficiencia de ingresos en las áreas urbanas del país, con un costo que fluctuaría entre el 0.5% y 1% del PIB, según se otorguen o no beneficios a las personas dependientes del jefe de hogar. Puesto que hay rotación de los beneficiarios, el número de hogares distintos amparados por este instrumento puede llegar a ser, sin embargo, muy significativo con el paso del tiempo. Aun así, con la cobertura señalada, la red de protección social difícilmente podría concebirse como un instrumento idóneo para eliminar la pobreza por ingresos.

La población objetivo está conformada por los hogares pobres encabezados por desempleados^{3/}, mujeres con hijos de corta edad, personas inválidas incapacitadas para trabajar y personas de la tercera edad. La selección de la misma se hizo con el criterio de interferir lo menos posible en el funcionamiento del mercado de trabajo. En el caso de los desempleados esta condición se cumple mediante un programa de empleo mínimo con remuneraciones

^{3/} En el caso de los desempleados existe la opción de incorporar a la red a personas que no sean cabeza de hogar. Este caso la cobertura sería mayor.

ligeramente inferiores al valor de la línea de pobreza. Con ello se busca evitar que personas ya ocupadas abandonen sus puestos de trabajo para ingresar al programa de empleo. El programa no pretende reemplazar a las políticas para promover la creación de empleos, y por esta razón el número de personas vinculadas al mismo es limitado, dependiendo de los proyectos que la administración de la red juzgue social y económicamente viables. Los demás grupos beneficiarios, a diferencia de los desocupados, no tienen posibilidades de incrementar su oferta de trabajo y por lo tanto no pueden afectar el mercado laboral. La mayoría de los hogares pobres tienen un jefe con alguna clase de empleo, aunque, desde luego, sus ingresos son insuficientes. Por ejemplo, del total de hogares pobres por ingresos los dirigidos por obreros y trabajadores por cuenta propia representan el cerca del 60%. Naturalmente, en la red podría incluirse un programa de subsidios para atenuar los problemas de estos grupos. Se considera, no obstante, que las políticas globales para erradicar la pobreza son mucho más efectivas en estos casos. Con todo, y pese a sus limitados alcances, la red de protección social puede contribuir a aliviar la difícil situación económica de un buen número de colombianos.

II. IDENTIFICACION DE LA POBLACION OBJETIVO

1. Definiciones de la pobreza

La red especial de protección social está dirigida a los segmentos más vulnerables de la población pobre. Necesitamos, por tanto, una definición operativa de la pobreza para distinguir a la población pobre de la no pobre^{4/}. En Colombia se han utilizado dos conceptos de pobreza en las investigaciones sobre la materia. De acuerdo con el primero, la pobreza es una situación de insatisfacción de un conjunto de necesidades humanas básicas. Las necesidades consideradas básicas son, entre otras, la vivienda, la alimentación, el vestuario y la educación. Los indicadores seleccionados para captar la insatisfacción de tales necesidades son los siguientes: hogares en viviendas inadecuadas, hogares en viviendas sin servicios básicos, hogares con hacinamiento crítico, hogares con alta dependencia económica y, por último, hogares con ausentismo escolar. En este marco, se identifican como pobres o con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a los hogares que registran al menos una de las características expresadas por los indicadores^{5/}.

4/ Cualquier noción de pobreza es en su esencia normativa, pues se basa en juicios apriorísticos sobre lo que significa bienestar, nivel de vida mínimo o grado de privación tolerable. Aún así, representa una situación objetiva referida a circunstancias históricas y socioeconómicas determinadas.

5/ Véase, DANE y otros, La pobreza en Colombia, t. i, Bogotá, 1989.

De acuerdo con el segundo concepto, la pobreza de las personas o de los hogares se manifiesta en la insuficiencia de ingresos para cubrir sus necesidades básicas. El ingreso mínimo requerido para satisfacer dichas necesidades se conoce como línea de pobreza, y se determina a partir de un presupuesto normativo de alimentos al que se le agrega un monto que representa las erogaciones por otros bienes y servicios^{6/}. Aquí se clasifica como pobres a todos aquellos cuyos ingresos corrientes sean inferiores al valor de la línea de pobreza.

Las personas y hogares pobres bajo una y otra definición no necesariamente son las mismas^{7/}. Ello obedece a que el método de las necesidades básicas capta la pobreza que se expresa en forma de carencias de servicios esenciales mientras que el método de la línea de pobreza capta la pobreza que se manifiesta en insuficiencia de ingresos. La definición que se adopte tiene entonces una enorme importancia a la hora de determinar los programas que han de conformar la red especial de protección social. Puesto que el propósito de la red es brindar apoyo a los hogares especialmente vulnerables a los cambios coyunturales

6/ Véase, Muñoz, M., "La pobreza en trece ciudades colombianas", Boletín de Estadística, DANE, No. 429, Bogotá, diciembre de 1988. "Se supone -señala Muñoz- que la carencia de otros bienes y servicios es proporcional a la carencia de alimentos."

7/ Véase, sobre este aspecto, Glewwe, P., y Van Der Gaag, J., "Identifying the poor in Developing Countries: Do Different Definitions Matter?", World Development, vol. 18, No. 6, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra, 1990.

operados en la actividad económica, y que estos cambios inciden en forma más inmediata sobre los ingresos que sobre la vivienda, la educación y los demás servicios básicos, se ha decidido utilizar aquí la definición basada en la línea de pobreza^{8/}.

2. Evolución de la pobreza entre 1972 y 1990

En el curso de las dos últimas décadas la proporción de colombianos con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes básicos ha disminuído en forma ostensible, como lo muestra el reciente trabajo de Sarmiento^{9/}. En el cuadro 1 se observa, en efecto, que mientras en 1972 el 60% de la población del país percibía ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza, en 1990 cerca del 49% registraba ese estado de privación. No obstante, de los once puntos porcentuales en que se redujo la incidencia de la pobreza, nueve corresponden al decenio de los setenta. En los años ochenta, período en el cual la economía nacional sufrió la recesión más severa de la posguerra, el país prácticamente no

^{8/} Muñoz observa a este respecto que "la línea de pobreza es una medida coyuntural, pues en una situación de crisis, con alto desempleo, es probable que la magnitud de la pobreza sea mayor que en una situación de expansión y bajas tasas de desempleo. El método de (las necesidades básicas insatisfechas) es una definición más estructural de la pobreza, pues, dada la forma como se construye, está menos expuesto a las fluctuaciones de corto plazo, y aún de mediano plazo.", Op. cit., p. 186.

^{9/} Sarmiento, L., "Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia", en La pobreza en Colombia, PNUD, Bogotá, 1991, próximo a publicarse.

Cuadro 1
 EVOLUCION DE LA POBREZA EN COLOMBIA, 1972-1990
 Personas según Línea de Pobreza (LP)
 Miles de personas

Año	NACIONAL			URBANO			RURAL		
	Población			Población			Poblac.		
	Total (1)	LP (2)	% (2)/(1)	Total (3)	LP (4)	% (4)/(3)	Total (5)	LP (6)	% (4)/(3)
1972	23563.8	14138.3	60.0	14016.5	5943.0	42.4	9547.3	8195.3	85.8
1980	26901.0	13692.6	50.9	17836.8	7081.2	39.7	9064.2	6611.4	72.9
1990	32958.3	16116.6	48.9	23915.0	10044.3	42.0	9043.3	6072.4	67.1

Fuente: Sarmiento, L., "Magnitud y evolución de la pobreza...", Op. cit., p. 148.

consiguió ningún progreso en materia de reducción (relativa) de la pobreza.

Con todo, si se examina la evolución de la pobreza en las áreas rurales se concluye que en ellas los avances fueron notables, inclusive en el decenio de los ochenta. Allí la incidencia de la pobreza pasó de 86% en 1972 a 67% en 1990. Aun así, hay que considerar que el porcentaje de pobres de las zonas rurales se sitúa todavía bastante por encima del promedio nacional. En gran medida debido al proceso de migración hacia la ciudad, la magnitud absoluta de la pobreza rural también declinó. Las personas pobres del campo eran, en efecto, poco más de seis millones en 1990, unos dos millones menos que en 1972.

En las áreas urbanas, por el contrario, la incidencia de la pobreza se mantuvo prácticamente inmodificada, alrededor del 42,2%, entre el comienzo y el final del período de referencia. Si se tiene en cuenta que en 1980 los pobres de las ciudades representaban el 39,7% de la población total de las mismas, se infiere que en la década pasada se produjo un retroceso nada despreciable. No cabe duda que el debilitamiento de las actividades urbanas en esos años agravó las condiciones de vida de un buen número habitantes de las cabeceras municipales. De hecho, con la relativa estabilidad exhibida por la incidencia de la pobreza urbana, el crecimiento de la población en las ciudades se tradujo en un mayor número de personas afectadas por insuficiencia de ingresos. En tanto que en

1972 había casi seis millones de personas bajo la línea de pobreza, en 1990 la cifra ya rebasaba los diez millones^{10/}.

Considerando el país como un todo, tenemos, pues, que al inicio de la presente década el número de personas afectadas por la pobreza de ingresos alcanzaba 16,1 millones, cerca de dos millones más que en 1972. Poco más de tres quintas partes de los pobres se aglutinaban en las zonas urbanas y la proporción restante lo hacía en las zonas rurales.

Desde el punto de vista de los hogares, el panorama no es muy diferente. En las áreas urbanas, las únicas que cuentan con información reciente, había poco más de dos millones de hogares pobres en 1990, los cuales equivalían al 39,6% del total (Véase cuadro 2). Esta proporción rondaba el 36% en 1986, así que en los últimos años, y en términos relativos, la pobreza se ha agudizado de manera significativa. Por otra parte, se observa que las siete ciudades más grandes del país han venido albergando un porcentaje cada vez mayor de los hogares bajo la línea de pobreza. Nótese, en efecto, que en ellas se concentró casi el 48% de los mismos en 1990, frente al 43% registrado un lustro atrás.

^{10/} Las siete principales ciudades del país albergaban, en el año en cuestión, cerca del 47% del total de personas pobres de las zonas urbanas. En términos absolutos, había, entonces, unos 4,6 millones de personas pobres solamente en esas ciudades.

Cuadro 2
 HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA EN LAS AREAS URBANAS
 1986 - 1990

	HOGARES (Miles)			Estructura porcentual (2)
	Total (1)	pobres (2)	(2)/(1) %	
1986				
Total áreas urbanas	4443.0	1595.0	35.9	100.0
Siete ciudades	1994.8	685.2	34.4	43.0
Resto áreas urbanas	2448.2	909.8	37.2	57.0
1988				
Total áreas urbanas	4792.6	1908.4	39.8	100.0
Siete ciudades	2256.7	911.0	40.4	47.7
Resto áreas urbanas	2535.9	997.3	39.3	52.3
1990				
Total áreas urbanas	5066.7	2008.9	39.6	100.0
Siete ciudades	2553.0	959.7	37.6	47.8
Resto áreas urbanas	2513.8	1049.2	41.7	52.2

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO

3. La pobreza en hogares especialmente vulnerables

El diseño de la red de seguridad social para moderar la pobreza requiere saber cuántos son los beneficiarios potenciales y qué características tienen. Esta sección se dedica a esta tarea. La información disponible se refiere a las áreas urbanas, y por esta razón la red no incluye programas destinados a atender las zonas rurales. Ella presenta, sin embargo, un grado de flexibilidad que permite, una vez se cuente con los datos pertinentes, anexar programas dirigidos a la población rural.

El año base para determinar la población objetivo es 1990. El módulo de pobreza de la encuesta de hogares realizada en septiembre de ese año cubre solamente las siete principales ciudades del país, de manera que para estimar el número de personas y de hogares pobres especialmente vulnerables del total de las áreas urbanas es preciso cruzar la información de esta fuente con la de otras, en particular la contenida en el trabajo de Sarmiento^{11/}. En lo concerniente a las características de la población objetivo es necesario suponer que las observadas en las siete ciudades son representativas del conjunto de dichas áreas. En este caso también se recurre en ocasiones a otras fuentes.

^{11/} Sarmiento, L., "Magnitud y evolución de la pobreza...", Op. cit.

3.1 Población objetivo: Magnitud y características

Los segmentos particularmente propensos a la pobreza pueden agruparse en dos categorías. La primera categoría está integrada por los desocupados, los cuales pueden subsanar la insuficiencia de sus ingresos desempeñando un trabajo remunerado, y la segunda corresponde a los hogares cuyos jefes, a diferencia de lo que ocurre con los desempleados, no pueden mitigar su situación vinculándose al mercado laboral. Se trata, en este último caso, de los hogares con jefatura femenina, sobre todo los dirigidos por mujeres que se dedican al cuidado de sus hijos de corta edad, y de los hogares comandados bien sea por personas de 65 años y más, bien sea por personas inválidas. El rasgo común de la segunda categoría es que difícilmente puede suplir la insuficiencia de ingresos incrementado su oferta de trabajo.

3.1.1 Los desempleados pobres

En el mercado de trabajo se reflejan de manera bastante fiel, como lo han demostrado varios estudios, las vicisitudes experimentadas por la actividad económica urbana^{12/}. Ya que la dinámica cíclica

^{12/} Véase, por ejemplo, Londoño, J. L., "La dinámica laboral y la actividad económica: un repaso de la última década", El problema laboral colombiano, Informes de la Misión Chenery, Ocampo, J. A. y Ramírez, M, editores, Contranal-DNP-SENA, Bogotá, 1987.

de la economía provoca cambios en el empleo y el ingreso^{13/}, conviene examinar la relación entre la desocupación y la pobreza que se manifiesta en insuficiencia de ingresos. Cabe esperar que los desempleados sean un segmento de la población con un grado de vulnerabilidad relativamente alto. Como se aprecia en el cuadro 3, referido a las siete ciudades más grandes, en el período 1986-1990 la tasa de desempleo en los hogares pobres excedió sistemática y sustancialmente a la observada en los hogares no pobres. En 1990, nuestro año de referencia, la tasa de desempleo en los hogares pobres alcanzó el 18,1%, casi once puntos porcentuales por encima de la correspondiente a los no pobres. Puede concluirse entonces que la pobreza por ingresos obedece en buena medida a la carencia de ocupación.

El examen del cuadro 4, en el cual se clasifican los hogares según la posición ocupacional del jefe, confirma la tendencia aludida. En los hogares encabezados por una persona desocupada se presenta la mayor incidencia de la pobreza. Casi cuatro quintas partes de los hogares cuyo jefe se encuentra en esa condición son pobres. Desde otra perspectiva, se observa, asimismo, que dentro del total de hogares pobres aquellos cuyo jefe se encuentra sin empleo representan el 6,4%. En síntesis, desde el punto de vista de la posición ocupacional del jefe, los hogares encabezados por una

^{13/} Londoño encontró que para el período 1975-1985 no puede rechazarse la hipótesis de una elasticidad unitaria empleo-ingreso, Op. cit., p. 122.

Cuadro 3
 TASAS DE DESEMPLEO POR GRUPOS DE POBREZA */
 Según Línea de Pobreza (LP)
 1986-1990

Año	No Pobres	Pobres
1986	9.4	22.1
1987	8.3	18.8
1988	7.0	17.3
1989	7.0	16.0
1990	7.5	18.1

*/ Siete Ciudades

Fuente: Muñoz, M., "Evolución de la pobreza en siete ciudades colombianas, 1986-1990", mimeo, junio de 1991.

Cuadro 4
 HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA
 SEGUN POSICION OCUPACIONAL DEL JEFE
 Areas Urbanas
 1990

Ocupación del jefe	Hogares		%	Estructura de
	Total (1)	Pobres (2)		
Trabajador familiar	4208	1110	26.4	0.1
Obrero	1105368	612904	55.4	30.5
Empleado	1238980	301089	24.3	15.0
Empleado doméstico	44187	32920	74.5	1.6
Trab. cuenta propia	1224602	578504	47.2	28.8
Patrón	320879	39578	12.3	2.0
Desocupados	162018	128721	79.4	6.4
Inactivos e inválidos	966496	314035	32.5	15.6
Total	5066737	2008860	39.6	100.0

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en la Encuesta de Hogares, DANE, septiembre de 1990.

persona desempleada son los más vulnerables, pese a que constituyen una parte relativamente pequeña del conjunto de hogares pobres.

El universo de las personas pobres desocupadas puede obtenerse, en forma aproximada, aplicando la tasa de desempleo registrada en los hogares con ingresos insuficientes a la fuerza de trabajo asociada a éstos^{14/}. Tal fuerza de trabajo, concepto restringido aquí a las personas entre los 18 y los 65 años, contaba con unos 3.5 millones de miembros en 1990, de modo que el desempleo afectaba en ese año, redondeando las cifras, a 630 mil personas pobres. Dada la naturaleza del problema de estos colombianos, la manera más idónea de remediar, así sea temporalmente, la insuficiencia de sus ingresos es a través de un programa capaz de asegurarles un empleo. En los países donde se ha ensayado este tipo de programa, los adscritos han llegado a representar en fases económicas críticas el 15% del universo de desempleados pobres. Teniendo en cuenta este antecedente, se considera que la población objetivo para el programa de empleo descrito más adelante oscila en torno a 95 mil personas.

3.1.2 Mujeres pobres jefes de hogar y con niños menores de 7 años

Las mujeres jefes de hogar a menudo se hallan en condiciones de especial desigualdad. Un estudio de Lemoine mostró que la jefatura

^{14/} Por razones que se aclararán luego, en el presente contexto se consideran en edad de trabajar las personas entre los 18 y los 65 años.

femenina ha sido más un resultado contingente de la ausencia del hombre jefe de hogar (v.g., por separación o viudez) que de un cambio profundo en el papel de la mujer en la vida social^{15/}. La mujer jefe de hogar, pese a su carácter mismo de jefe, por lo general no es la principal perceptora de ingresos. De hecho, según el citado estudio, del total mujeres cabeza de hogar existentes al comienzo de los años ochenta el 21,4% no tenía ninguna clase de ingreso, mientras que cerca de 60% carecían de ingresos por trabajo. El elevado porcentaje de mujeres jefes de hogar sin ingreso laboral alguno deja al descubierto que las limitaciones de tiempo y movilidad, de ordinario derivadas de la atención a los niños, afectan sus posibilidades de obtener un empleo remunerado^{16/}.

Por las razones citadas, un programa de empleo como el que se propone después no constituye una alternativa viable para esta parte de la población colombiana. Teniendo en cuenta lo anterior, la red de protección social incluye un programa de suministro de un ingreso mínimo a las mujeres jefes de hogares pobres y, en particular, a las que tienen hijos menores de siete años.

^{15/} Véase, Lemoine, L., "Las mujeres jefes de hogar en Colombia", Boletín de Estadística, DANE, No. 414, Bogotá, septiembre de 1987.

^{16/} La ausencia de ingresos por trabajo se suple, como lo sugiere el menor porcentaje de mujeres jefes de hogar sin ninguna clase de ingreso, con ayudas externas (v.g. contribuciones del marido o de los padres para la manutención de los hijos).

En 1990, como se observa en el cuadro 5, el 36.1% del total de hogares con jefatura femenina era pobre, porcentaje menor al registrado entre los hogares con jefatura masculina (40.7%). La circunstancia de que la incidencia de la pobreza en los hogares encabezados por una mujer haya sido menor puede llevar a pensar, erróneamente, que no hay justificación para brindarles un apoyo especial. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en otros años -como en 1985, por ejemplo-, se presentó la situación inversa^{17/}, y, más importante aún, que los ingresos medios de los hogares con jefatura femenina son inferiores a los de jefatura masculina. Baste señalar, para ilustrar este último hecho, que en Bogotá a mediados del decenio de los ochenta el índice de ingresos medios de los hombres era de 116, mientras que el de las mujeres era apenas de 74 (índice base=100)^{18/}.

El número de hogares con ingresos insuficientes comandados por una mujer ascendió en 1990 a 415 mil, esto es, el 20,6% del total de hogares pobres. Debido a que el programa de apoyo a las mujeres jefes de hogar cobija solamente, como ya se indicó, a las que tienen hijos de seis años y menos, es preciso estimar la cantidad de hogares que exhiben esta condición. Suponiendo que de los

17/ Véase, Muñoz, M., "La pobreza en 13 ciudades colombianas, medida a través de líneas de indigencia y de pobreza", Boletín de estadística, No. 429, DANE, diciembre de 1988.

18/ Véase, Banco Interamericano de Desarrollo, "La mujer trabajadora en América Latina", Progreso económico y social en América Latina, Informe anual, Washington, D. C., 1990, p. 235.

Cuadro 5
HOGARES Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE POBREZA SEGUN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR
Areas Urbanas
1990

Sexo del jefe	Hogares		Personas		%	%	Estructura porcentual de	
	Total (1)	Pobres (2)	Total (3)	Pobres (4)			(2/1)	(4/3)
Hombre	3918585	1594216	19171163	8246136	40.7	43.0	79.4	82.1
Mujer	1148152	414644	4743837	1798164	36.1	37.9	20.6	17.9
Total	5066737	2008860	23915000	10044300	39.6	42.0	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en Encuesta de Hogares, DANE, Septiembre/90.

hogares bajo la tutela de una mujer el 25% cuenta entre sus miembros con al menos un niño menor de siete años, la población objetivo de ese programa se ubica en 103 mil hogares.

3.1.3 Personas pobres de la tercera edad, sin pensiones de jubilación

Cuando llegan a la vejez las personas pobres a menudo se convierten en una carga económica para la familia. Ello afecta su autoestima y les restringe las posibilidades de contribuir a su propio bienestar. Ya que las personas de la tercera edad excluidas de los sistemas formales de seguridad social están más expuestas a la pobreza que, por ejemplo, los jubilados que reciben una pensión, la provisión de un ingreso mínimo puede ayudarles a sobrellevar su situación. No hay que olvidar, sin embargo, que la atención de los problemas de los ancianos debe contemplar otros mecanismos, aun más fundamentales, tendientes a lograr su efectiva inserción social y, entre otras cosas, a garantizarles el acceso a los servicios de salud.

Aproximadamente 125 mil hogares urbanos con jefe de 65 años y más son pobres, lo cual equivale al 27% de las familias dirigidas por personas de ese grupo etario y al 6,2% del conjunto de hogares con ingresos inadecuados (Véanse cuadros 6 y 7). Estas proporciones prácticamente se conservan cuando se examina la distribución de la pobreza por edades de todos los individuos, y no sólo del jefe. Consideremos que el 30% de los jefes de esos 125 mil hogares recibe

Cuadro 6
DISTRIBUCION DE LA POBREZA POR GRUPOS DE EDAD (personas)
Areas Urbanas
1990

Edad	Población total (1)	Pobres (2)	% (2)/(1)	Estructura de (2)
Menores de un año	514173	286263	55.7	2.9
De 1 a 4 años	2111695	1136010	53.8	11.3
De 5 a 9 años	2489552	1362007	54.7	13.6
De 10 a 14 años	2501509	1374060	54.9	13.7
De 15 a 19 años	3053946	1324843	43.4	13.2
De 20 a 49 años	10221271	3613939	35.4	36.0
De 50 a 64 años	2075822	644844	31.1	6.4
De 65 años y más	947034	302333	31.9	3.0
Total	23915000	10044300	42.0	100.0

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en Muñoz, M.,
"La pobreza en 13 ciudades...", Op. cit.

algún tipo de pensión, aun si ésta es tan baja que los coloca bajo la línea de pobreza. La proporción restante de los jefes de hogar de la tercera edad (unas 87 mil personas), conforma la población objetivo de uno de los programas de la red especial de protección social, programa que se limita a suministrar un ingreso mínimo.

3.1.4 Los inhabilitados físicos

Con frecuencia, los problemas con que se enfrentan los inválidos son similares a los que padecen las personas de la tercera edad. Un creciente número de países ha emprendido acciones encaminadas, en términos generales, a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos y civiles de los impedidos. La misma Organización de las Naciones Unidas cuenta con un Programa de Acción Mundial para los Impedidos. La rehabilitación y la integración en la sociedad constituyen, sin duda, el mayor reto para los gobiernos seriamente comprometidos en la solución de los problemas que aquejan a esas personas.

Muchos jefes de hogar pueden desempeñar un empleo remunerado, y corresponde, en este caso, velar por la creación de oportunidades y condiciones de trabajo adecuadas, así como por la provisión de la capacitación técnica y profesional necesaria. Sin embargo, otros muchos carecen de recursos mínimos debido a que no pueden realizar las tareas que exige un empleo. Con miras a subsanar así sea en parte esta carencia, que los coloca en situación de inferioridad

Cuadro 7
HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA SEGUN EDAD DEL JEFE DEL HOGAR
Areas Urbanas
1990

Edad del jefe (Años)	Hogares		(2/1)	Estructura de (2)
	Total (1)	Pobres (2)		
Menores de 20	17885	8138	45.5	0.4
20 - 25	300539	160901	53.5	8.0
26 - 45	2689074	1229877	45.7	61.2
46 - 65	1594577	484923	30.4	24.1
66 y más	464661	125022	26.9	6.2
Total	5066737	2008860	39.6	100.0

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en la Encuesta de Hogares, DANE, septiembre de 1990.

frente a los demás miembros de la sociedad, el país debería establecer un programa de suministro de ingresos a las personas impedidas para trabajar a raíz de la invalidez.

Con base en la información disponible, no es posible determinar con precisión la cantidad de jefes de hogar inhabilitados para trabajar por razones de invalidez, pues ellos se contabilizan en un solo agregado con los jefes llamados inactivos (v.g., rentistas y estudiantes). Tomados en conjunto, su número ascendía a 314 mil personas en 1990. Con el mero propósito de proporcionar un orden de magnitud, permítase asumir que el 5% son inválidos. Estos suman, bajo tan drástico supuesto, poco menos de 16 mil personas, las cuales constituyen la población objetivo de uno de los programas de la red.

3.2 Otras características probables de la población objetivo

Aunque sería deseable establecer otras características de la población pobre especialmente vulnerable, como el tamaño del hogar y el nivel educativo, la información publicada no presenta ese grado de detalle. No obstante, cabe esperar que el grupo de alta vulnerabilidad que hemos identificado exhiba, tendencialmente, rasgos similares a los del conjunto de los pobres.

En este sentido, se observa que entre mayor sea el tamaño del hogar mayor es la probabilidad de que sea pobre. Así, como se

aprecia en el cuadro 8, en tanto que del total de hogares conformados por una persona sólo el 16,7% era pobre en 1990, de los integrados por más de 11 personas el 50% presentaba esta característica. Entre estos dos extremos el porcentaje crece sistemáticamente a medida que el tamaño aumenta. Por otro lado, del total de hogares pobres, los compuestos por 6 a 10 personas representan, sin embargo, la mayor proporción (28%), seguidos por los de 4 personas (24,2%) y los de 5 personas (22,4%). Esto significa, en otros términos, que los hogares que tienen de 4 a 10 miembros constituyen el 74,6% del total de hogares pobres.

Paralelamente, aquellos hogares cuyo jefe ha recibido algún grado de educación primaria y secundaria concentran alrededor del 91% del total de hogares pobres (Véase cuadro 9). Al interior de cada nivel educativo, la mayor incidencia de la pobreza se presenta, sin embargo, en los hogares cuyo jefe no ha participado en ningún nivel de educación (53,4%). Del total de hogares encabezados por un jefe con algún grado de educación primaria, el 50,2% se encuentra bajo la línea de pobreza. Este porcentaje se reduce al 37,8% cuando se trata de hogares cuya cabeza es una persona con algún nivel de secundaria.

III. PROGRAMAS DE LA RED ESPECIAL DE PROTECCION SOCIAL

En esta sección se describen los programas que integran la red especial de protección social. Cada programa procura adecuarse a

Cuadro 8
HOGARES Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE POBREZA, SEGUN TAMAÑO DEL HOGAR
Áreas Urbanas
1990

Número de personas en el hogar	Hogares		Personas		(2/1)	Estructura de (2)	Acumulado (2)
	Total (1)	Pobres (2)	Total (3)	Pobres (4)			
1 persona	206204	34400	216836	35280	16.7	1.7	1.7
2 personas	554087	133160	1165308	273139	24.0	6.6	8.3
3 personas	889344	305527	2805590	940053	34.4	15.2	23.5
4 personas	1177610	487142	4953297	1998466	41.4	24.2	47.8
5 personas	975964	449414	5131412	2304609	46.0	22.4	70.2
6 - 10 personas	1187078	561120	8623280	3987068	47.3	27.9	98.1
11 y más	76450	38098	1019276	505686	49.8	1.9	100.0
Total	5066737	2008860	23915000	10044300	39.6	100.0	

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en Encuesta de Hogares, DANE, septiembre/90.

Cuadro 9
HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA SEGUN NIVEL EDUCATIVO
DEL JEFE DEL HOGAR
Areas Urbanas
1990

Nivel educativo del jefe	Hogares			Estructura de (2)
	Total (1)	Pobres (2)	% (2/1)	
Ninguno	216725	115775	53.4	5.8
Primaria	2152171	1080812	50.2	53.8
Secundaria	1981737	749023	37.8	37.3
Superior	699271	57702	8.3	2.9
No informa	16833	5548	33.0	0.3
Total	5066737	2008860	39.6	100.0

Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO con base en la Encuesta de Hogares, DANE, septiembre de 1990.

las características específicas de la población objetivo a la cual está orientado. Así, mientras el Programa Especial de Empleo (PEE) ofrece una remuneración mínima y transitoria a los desocupados pobres a cambio de trabajo, los programas de apoyo a jefes de hogares pobres que enfrentan severas limitaciones para vincularse al mercado laboral (v.g. inválidos jefes de hogar) proveen un ingreso también mínimo pero sin exigencias de trabajo.

1. Programa Especial de Empleo (PEE)

El propósito del Programa Especial de Empleo (PEE) es proveer un ingreso a personas pobres afectadas por el desempleo. Está concebido para afrontar situaciones críticas en el mercado de laboral. No obstante, es preciso subrayar que más que incidir en la tasa de desempleo, se busca asegurar un ingreso mínimo a cambio de trabajo. El programa no puede ni pretende sustituir en modo alguno las políticas globales para crear empleo. La premisa de la que se parte es el PEE debe interferir lo menos posible en el mercado convencional de trabajo.

1.1 Duración del programa

Una cuestión que hay que definir desde un comienzo es el alcance temporal del PEE. En favor de su permanencia puede aducirse que una porción apreciable del desempleo presenta un carácter estructural, y que para contrarrestarlo es necesario contar con instrumentos de

largo plazo. Aquí se considera, sin embargo, que la responsabilidad de combatir esta clase de desempleo corresponde, como lo señaló en su momento la Misión de Empleo, a la política macroeconómica y a las reformas encaminadas a transformar las características del mercado de trabajo^{19/}. En favor de su transitoriedad está, en cambio, el hecho de que con el PEE se procura moderar los efectos negativos sobre los ingresos familiares de coyunturas económicas adversas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el Programa Especial de Empleo sea transitorio. Pero, qué tan transitorio? Para responder a este interrogante conviene contar con algún criterio lo menos arbitrario posible. La regla práctica que se recomienda adoptar es la siguiente: el PEE debe permanecer activo mientras la tasa de desempleo exceda su nivel estructural^{20/}. El programa es, pues, transitorio en el sentido de que opera exclusivamente en presencia de desempleo cíclico o coyuntural. Es probable que las variaciones en el ingreso familiar se encuentren en buena medida asociadas a esta clase de desocupación, y lo que se trata de aliviar es precisamente la pobreza que se manifiesta en

^{19/} Véase, Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Economía colombiana, separata No. 10, Contraloría General de la República, agosto-septiembre de 1986.

^{20/} La Misión de Empleo estimó que el componente "estructural" de la tasa de desempleo era del 8%, Op. cit., p. 15.

insuficiencia de ingresos. El instrumento -el PEE- se adecuaría así al objetivo -la moderación de la pobreza.

Obviamente, de no eliminarse el desempleo cíclico en un horizonte de tiempo prudencial se corre el riesgo de convertir el programa en permanente. Aún así, no parece conveniente escoger una tasa de desempleo superior a la estructural como base para establecer su duración. Desde luego, tasas superiores a la estructural se consiguen con mayor facilidad, y ello implica que el PEE tendría que activarse y desactivarse con frecuencia. De esta manera se desperdiciarían recursos y no se recogerían los frutos de la experiencia. Por ejemplo, ante cada situación de emergencia habría que conformar un nuevo equipo administrativo y técnico, y se tendrían que improvisar proyectos generadores de ocupación.

De otra parte, la experiencia de otros países, como Bolivia y Perú, muestra que fijar de antemano una fecha límite, sin relación con las condiciones prevalecientes en la economía, es paradójicamente la manera menos precisa de determinar la duración de un programa de esta naturaleza^{21/}. Es difícil saber en qué momento van a desaparecer las condiciones que justifican la implantación de esquemas de empleo de emergencia. Y si no desaparecen en el tiempo previsto, como de hecho ha sucedido, los gobiernos se enfrentan a la disyuntiva de cortar abruptamente la

^{21/} Véase, Wurgaft, J., "Lecciones de los programas de empleo: Una visión de conjunto", Empleos de emergencia, PREALC, Santiago de Chile, 1988, p. 3.

ejecución del programa sin haber logrado sus objetivos o ampliar la duración del mismo más allá de lo que aconsejan sus deseos.

1.2 Selección de proyectos

Todos los adscritos al PEE deben desempeñar un trabajo a cambio de la remuneración asignada. Es necesario, sin embargo, que la actividad laboral de los participantes se desarrolle en el marco de proyectos con objetivos definidos que garanticen su éxito en términos tanto de la creación y realización de obras social y económicamente útiles como del aprovechamiento adecuado de los recursos financieros implicados.

Los proyectos acometidos en el ámbito del programa han de ser muy intensivos en el uso de mano de obra, puesto que se trata de asegurar ingresos mínimos al mayor número posible de personas con unos recursos limitados. Es preciso, en consecuencia, dedicar la mayor parte de los gastos al pago de las remuneraciones de los beneficiarios. Sin embargo, el uso de insumos no laborales debe ser tal que no ponga en entredicho la viabilidad de los proyectos. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda destinar por lo menos el 60% de los costos variables del programa al pago de salarios a los beneficiarios. Conviene anotar que, de preferencia, los insumos no laborales deben provenir del mercado nacional, de manera que su adquisición contribuya a dinamizar la actividad económica local y tenga efectos insignificantes sobre la balanza de pagos.

Aunque el principal propósito del PEE no es la creación o mantenimiento de activos, los proyectos serán tanto más exitosos cuanto más beneficiosos resulten para los propios participantes y para la sociedad, y en particular para sus miembros pobres. Ello asegura, de paso, el respaldo político necesario para esta eventual erogación del tesoro público. A continuación se presenta una lista tentativa de las áreas hacia donde podrían orientarse los proyectos desarrollados por los participantes en el programa como contraprestación por el ingreso provisto. Estas áreas de trabajo presentan la ventaja de ser tanto intensivas en el uso de mano de obra como poco explotadas por el sector privado.

A. Infraestructura Social (Educación, Salud y Vivienda)

- Mantenimiento de centros educativos
- Mantenimiento de centros de salud y hospitales
- Construcción y mantenimiento de centros comunitarios
- Refacción y remozamiento de asilos y orfanatos
- Construcción y mantenimiento de infraestructura deportiva, cultural y áreas de esparcimiento
- Mejoramiento de zonas de tugurio
- Habilitación de servicios de agua potable
- Mejoramiento y reconstrucción de viviendas
- Construcción de letrinas y obras para evacuar excretas

B. Infraestructura Urbana

- Habilitación de áreas verdes. Arborización urbana y reforestación de zonas erosionadas aledañas a la ciudad
- Mantenimiento y reparaciones menores de edificios públicos
- Conservación de monumentos públicos
- Tareas de aseo y ornato
- Construcción y mantenimiento de obras básicas de infraestructura vial (calles, aceras y caminos)
- Construcción de obras de alcantarillado, en general, y de obras de evacuación y recolección de aguas lluvias y de prevención de inundaciones, en particular.

- Construcción de obras para la prevención de desastres en zonas de alto riesgo.
 - Demarcación y señalización de tránsito
 - Construcción y mantenimiento de plazas de mercado
- C. Asistencia Social
- Campañas de salud y de planificación familiar
 - Atención a la madre y al niño
 - Cuidado y equipamiento de casas-cuna
 - Campañas de alfabetización
- D. Proyectos productivos especiales
- Talleres comunitarios de carpintería, tejidos y confecciones, por ejemplo.
- E. Otros
- Servicios de salud a los participantes en el programa
 - Servicios de apoyo para la búsqueda de empleo
 - Labores administrativas

La participación activa en la selección de proyectos específicos tanto de los participantes en el programa como de las comunidades directamente beneficiadas reviste especial importancia. El conocimiento de sus propias necesidades debe aprovecharse al máximo. Por esta razón, la administración del programa debe mostrar flexibilidad a la hora de determinar las actividades y proyectos a realizar. Es necesario idear algún mecanismo de consulta para recoger los intereses y prioridades comunitarias. No obstante, es preciso garantizar la vinculación del PEE a los lineamientos del gobierno relativos al gasto público. Los organismos de planeación, reservarían ciertos rubros de gasto para ser ejecutados por el programa.

Con miras a evitar que no haya adscritos permanentes al programa y a estimular la búsqueda de fuentes regulares de ingresos, conviene que los proyectos tengan una duración limitada. La experiencia internacional indica que, para los fines señalados, proyectos de tres a seis meses de duración son los más apropiados.

1.3 Criterios para la selección de los participantes

El participante en el PEE debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser síquica y físicamente apto para trabajar
- b) Estar desempleado, y no tener calidad de estudiante
- c) No ser mayor de 65 años ni menor de 18 años
- d) No percibir simultáneamente remuneración adicional ni pensión de ninguna especie.

Aunque en el país la población en edad de trabajar está constituida por las personas de 12 años y más, con el fin de no atraer a segmentos de la población económicamente inactiva, como los estudiantes y los jubilados, el programa exige que la edad del solicitante esté entre 18 y 65 años.

Si por alguna circunstancia los solicitantes que reúnen las condiciones exigidas para adscribirse al programa exceden los puestos de trabajo disponibles, los sorteos podrían servir como mecanismo de escogencia. Por otra parte, no es necesario indagar si

el solicitante pertenece a un hogar pobre, pues, como se verá luego, el nivel de remuneración obra como instrumento de autoselección. Por lo demás, tal indagación acarrearía costos adicionales.

1.4 Condiciones laborales

Se ha dicho ya que el PEE busca interferir lo menos posible en el mercado de trabajo convencional y está orientado a los desocupados pobres. Por lo anterior, las remuneraciones deben ser tales que no creen incentivos para que los ocupados abandonen sus puestos trabajo con el propósito de participar en el programa y que no resulten atractivos para los desempleados no pobres. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda fijar una remuneración mensual igual al valor de la línea de pobreza per-cápita. La experiencia internacional indica que, en cualquier caso, tal remuneración no debe rebasar el salario mínimo legal, siendo lo usual que represente entre el 70% y el 90% del mismo. Esta condición se cumple en el caso de Colombia -o al menos así sucedió en 1990-, ya que el valor de la línea de pobreza equivale al 79,6% del salario mínimo legal. Con todo, no parece conveniente utilizar el salario mínimo - en reemplazo de la línea de pobreza- como base para establecer las remuneraciones del PEE, ya que, como lo muestra un trabajo reciente de López^{22/}, la norma al respecto cobija sólo a

^{22/} Véase, López, H., "Salario mínimo o salario medio:Cuál es el objetivo?", La pobreza en Colombia, PNUD, Bogotá, 1991.

los trabajadores asalariados, y no a los trabajadores por cuenta propia y a los empleados domésticos, buena parte de los cuales acopian ingresos por un monto inferior al del salario mínimo.

Los beneficiarios desempleados abiertos deben cumplir una jornada de trabajo completa, de ocho horas diarias de lunes a viernes, y los subempleados el equivalente a media jornada. Sin embargo, la flexibilidad en el horario de trabajo es necesaria para permitir la búsqueda de ocupaciones permanentes. Los mismos beneficiarios deben presentar pruebas a los responsables directos de cada proyecto de que efectivamente han realizado gestiones para buscar empleo.

Los contratos de trabajo son temporales, y un mismo beneficiario no debería permanecer adscrito al programa durante más de un año continuo. Podría exigirse que el beneficiario se hubiera desvinculado seis meses o un año antes para ingresar nuevamente al programa. Por otra parte, los contratos no dan lugar a beneficios directos de seguridad social. Sería deseable contar, sin embargo, con un seguro de salud. Como quiera que el Informe sobre Desarrollo Humano contiene, en la parte relativa salud, una propuesta para la creación de un seguro de salud para los pobres, los participantes en el PEE pueden acogerse a él en los términos allí estipulados.

2. Programas de apoyo a los jefes de hogar que no pueden incrementar su oferta de trabajo

Estos programas están dirigidos a los **jefes** de hogares pobres inhabilitados para vincularse al mercado laboral, en particular las mujeres con niños de corta edad, los mayores de 64 años y los inválidos, todos los cuales fueron identificados ya como especialmente vulnerables. Dadas sus características, ellos no pueden participar en el Programa Especial de Empleo.

2.1 Programa de apoyo a hogares pobres con jefe mujer

Como lo indica su nombre, el objetivo de este programa es apoyar a los hogares pobres con jefe mujer. Más precisamente, el programa está orientado a los hogares pobres encabezados por mujeres que tienen hijos menores de 7 años.

Pueden ser beneficiarias de este programa aquellas mujeres que acrediten:

- Ser jefes de un hogar pobre
- Tener por lo menos un hijo o dependiente con edad inferior a los seis años
- Carecer de un empleo regular
- No percibir simultáneamente pensión alguna
- No estar adscritas a ninguno de los otros programas de la red especial de protección social

Las adscritas a este programa reciben un beneficio igual al valor de la línea de pobreza para una persona más una asignación por cada hijo menor de 7 años equivalente al 70% de dicha línea de pobreza. En una sección posterior se sugiere un criterio para establecer si el hogar de la solicitante es o no pobre.

Con el fin de aminorar el impacto que el suministro de un ingreso como el indicado puede ocasionar sobre la tasa de natalidad, conviene limitar el tiempo durante el cual la mujer beneficiaria puede permanecer adscrita al programa. La administración de la red puede fijar la duración del beneficio en uno o dos años. Este relativamente corto período se justifica porque el propósito de la red es apoyar transitoriamente a la población objetivo. El reingreso al programa podría otorgarse uno o dos años después de haber salido de él.

2.2 Programa de apoyo a los hogares pobres con jefe mayor de 64 años

Este programa busca suministrar un ingreso mínimo a las personas de la tercera edad que son jefes de hogares pobres. Está orientado, en particular, a las personas de la tercera edad excluidos de los sistemas convencionales de seguridad social, y que ejercen, sin embargo, la jefatura familiar.

Los requisitos para participar en este programa son los siguientes:

- Ser mayor de 64 años
- Ser jefe de un hogar pobre
- No percibir simultáneamente remuneración ni pensión de ninguna especie
- No estar adscrito a ninguno de los demás programas de la red

A la persona que reúna estas condiciones se le suministra una subvención igual al valor de la línea de pobreza. La administración de la red puede considerar la factibilidad de conceder una asignación adicional por cada dependiente relevante (v.g., niños). En caso de que se opte por esta última alternativa, la asignación extra podría fijarse en el 70% de la línea de pobreza, dado que al interior del hogar se generan economías de escala que rebajan los costos de manutención de un miembro adicional.

El programa no pretende constituirse, sin embargo, en un sistema de pensiones. La instauración de un sistema de este tipo rebasa los alcances de la red (En la parte concerniente a seguridad social del Informe sobre Desarrollo Humano se presenta una propuesta al respecto). Por consiguiente, es necesario que la administración de la red establezca, al igual que en los demás programas, un límite temporal a la duración del beneficio.

2.3 Programa de apoyo a los hogares pobres con jefe inválido

Como su nombre lo sugiere, este programa está orientado a las personas inválidas que son jefes de hogares pobres. Al igual que en los casos anteriores, el programa provee una subvención mínima. Además de ser personas inválidas jefes de un hogar pobre, los elegibles no deben recibir pensión ni ninguna otra clase de remuneración regular. El beneficio conferido al jefe es igual al valor de la línea de pobreza. También se puede contemplar aquí la asignación extra por dependientes relevantes.

Al igual que los demás programas de la red, el apoyo brindado por este programa es temporal. No tiene por tanto el carácter de un seguro de invalidez, cuya implantación se contempla en la parte relacionada con la seguridad social del Informe sobre Desarrollo Humano.

IV. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LA RED

Puesto que los programas que conforman la red tienen un objetivo común -aliviar la pobreza que se expresa en insuficiencia de ingresos de grupos seleccionados-, conviene colocarlos bajo un solo esquema institucional y administrativo. Una decisión clave a este respecto es el grado de centralización o descentralización que conviene aplicar a tal esquema. Aquí se propone adoptar una solución intermedia. La propuesta consiste, a grandes rasgos, en

dejar la orientación y administración general de la red y la distribución de recursos en manos de una instancia del más alto nivel de gobierno central, y adjudicar lo relacionado con la administración y ejecución de los programas a nivel local a instancias descentralizadas. Premisa básica para el adecuado funcionamiento de este esquema es, sin embargo, la prestación mutua de apoyo y colaboración entre las instancias comprometidas en el manejo de la red.

La simplicidad y agilidad de la organización influyen en forma decisiva en el éxito de la red de protección social. Es necesario apoyarse, en la medida de lo posible, en entes gubernamentales ya existentes. En países donde la administración de este tipo de programas ha implicado la creación de una numerosa burocracia, no se ha podido cumplir con los objetivos propuestos. La forma de funcionamiento de la red, descrita más adelante, tiene en cuenta esta limitante.

La participación activa del gobierno central se requiere porque este ente cuenta con la capacidad necesaria para velar por el funcionamiento de la red a nivel nacional. Además, buena parte de los recursos para financiar el tipo programas propuestos de ordinario proviene del presupuesto nacional, de manera que el gobierno debe asegurar la correcta utilización de esos dineros públicos. El gobierno puede también obtener, con más facilidad que

otros niveles del Estado, recursos financieros de organismos internacionales interesados en apoyar políticas de lucha contra la pobreza.

Conviene, de otra parte, que las unidades de administración y ejecución a nivel local sean los municipios o entes dependientes de ellos. Estas unidades deben gozar de autonomía administrativa, de modo que el desarrollo de los programas no se vea entorpecido por cuestiones puramente operativas.

Dado que la selección de los participantes en todos y cada uno de los programas de la red puede ser presa de la corrupción y el clientelismo, se debe ejercer un estricto control para que esta importante tarea no se desvirtúe. Las dependencias encargadas de del proceso de selección se situarán en las zonas afectadas por la pobreza de las ciudades y municipios. En cualquier caso, y en todas de las etapas de desarrollo de los programas, los organismos de evaluación y control del Estado deben vigilar y asegurar el uso apropiado de los recursos públicos destinados a la red.

La responsabilidad de preparar y presentar los proyectos del Programa Especial de Empleo a la dirección general de la red corresponde a las autoridades locales, pues ellas conocen mejor que otras instancias las necesidades y características de sus comunidades. Es necesario de las propias comunidades afectadas por la pobreza también tengan la posibilidad de presentar proyectos a

la consideración de la administración de la red. Incluso la administración y ejecución de proyectos específicos puede entregarse, por medio de contratos, a organizaciones comunitarias y a entidades privadas.

Conviene establecer criterios lo menos arbitrarios y discrecionales que sea posible para distribuir los recursos que el gobierno destine a al financiamiento de la red y de otros que puedan acopiarse de organismos internacionales y nacionales. Se sugiere que como criterio de distribución se fije el peso absoluto y relativo de la pobreza (según la metodología de la línea de pobreza) en las distintas entidades territoriales, de acuerdo con las encuestas de hogares efectuadas por el DANE.

V. DESCRIPCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA RED^{23/}

El diseño de la red especial de protección social está ideado para que el proceso de ingreso sea el mismo para todos los postulantes que por cualquier razón -v.g., desempleo, vejez o invalidez- se consideren a sí mismos como elegibles. Gracias a ello los aplicantes pueden presentar su solicitud en el mismo lugar y no es necesario crear organismos administrativos independientes para cada programa. En términos generales, el proceso de ingreso está

^{23/} Esta sección se apoya ampliamente en el artículo de Paull, G., "Poverty Alleviation and Social Safety Schemes for Economies in Transition", IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, 1991.

conformado por dos etapas. En la primera se trata de establecer si el nivel de ingreso del individuo o del hogar está por debajo de la línea de pobreza. Y en la segunda, se asigna al solicitante a un programa específico, una vez se determine si puede o no incrementar su oferta de trabajo y si cumple los requisitos exigidos en cada caso.

Debido a que desempeñan un papel crucial en el proceso de selección de los aplicantes, las categorías "ingreso", "hogar" y "capacidad para trabajar" requieren una definición precisa. El **ingreso** comprende las entradas, del individuo o del hogar, provenientes de cualquier fuente, como, por ejemplo, de la remuneración al trabajo, del rendimiento de inversiones o ahorros y de las rentas. El **hogar**, acogiendo la definición utilizada por el DANE en las encuestas de hogares, es una persona o grupo de personas que ocupan la totalidad o parte de una vivienda para compartir la comida y la dormida. No obstante, para efectos de la red, es importante excluir de esta categoría a aquellos que compartiendo la misma vivienda reciben una renta del hogar por concepto de arrendamiento y a aquellos que pagan una renta al hogar, contabilizada por éste como ingreso. Por lo demás, las personas que lo conforman pueden o no tener vínculos familiares entre sí. Finalmente, la **capacidad para trabajar** se atribuye a todas las personas de 18 años y más habilitadas física y síquicamente para el trabajo, excluidos, en el presente contexto y sólo en él, los jefes de hogar que son a) mujeres con hijos menores

de 7 años, b) mayores de 64 años, y c) inválidos imposibilitados para desempeñar un oficio. Las personas con los atributos a), b), y c) se consideran aquí, con fines puramente operativos, como **inhabilitados para trabajar**^{24/}.

Todos los solicitantes se clasifican en dos categorías. La primera categoría corresponde a los individuos desempleados total o parcialmente pero capacitados para trabajar. Estas personas son elegibles para el Programa Especial de Empleo. La segunda categoría engloba, mientras tanto, a los jefes de hogar inhabilitados para trabajar, y sus miembros son elegibles para uno de los restantes programas de la red, según sus características específicas.

El proceso de aplicación comienza por indagar si el ingreso de la persona solicitante está por debajo del valor de la línea de pobreza X (el símbolo X indica que se trata de la línea de pobreza correspondiente a un individuo, y no a un hogar). Si lo está, el solicitante es elegible para participar en la red. Enseguida se trata de determinar si está desempleado total o parcialmente y si, simultáneamente, está en capacidad para trabajar. Si la respuesta es positiva en ambos casos, el solicitante se asigna al Programa Especial de Empleo. En esta situación particular, no es necesario recurrir a complicados procedimientos de prueba del nivel de

^{24/} Debe tenerse en cuenta que la clasificación de los individuos en capacitados e inhabilitados para trabajar no guarda correspondencia con la clasificación de la población en económicamente activa y económicamente inactiva que se utiliza con frecuencia.

ingreso del solicitante ya que la remuneración y la jornada de trabajo correspondientes al PEE operan como mecanismos de autoselección.

Cuando el aplicante pertenece a la categoría de los inhabilitados para trabajar su caso se trata exclusivamente sobre la base del hogar (tégase en cuenta que el hogar puede consistir de un solo miembro). Con ello se busca evitar que personas inhabilitadas para trabajar pero pertenecientes a un hogar no pobre resulten beneficiados. A semejanza del caso individual, el primer paso consiste en determinar si el ingreso del hogar es inferior al valor de la línea de pobreza Z (el símbolo Z indica que se trata de la línea pobreza correspondiente a un individuo multiplicada por el número de miembros del hogar). Dada la condición de los eventuales beneficiarios, las pruebas relativas al ingreso del hogar que se considere necesario aportar deben ser relativamente poco exigentes.

Cuando el hogar percibe un ingreso menor al valor de la línea de pobreza Z, el jefe de hogar inhabilitado para trabajar se asigna a uno de los programas de la red -excluido desde luego el PEE-, dependiendo de la condición del jefe (mujer con niños menores de 7 años, etc.). La responsabilidad para demostrar el carácter de inhabilitado para trabajar recae por completo sobre el jefe de hogar. Así, por ejemplo, cuando se aducen razones de invalidez el certificado o verificación médica constituyen instrumentos de prueba. Del mismo modo, la mujer jefe de hogar debe proveer algunas

evidencias de su responsabilidad por los hijos menores de siete años.

La permanencia de un individuo o de un hogar en cualquiera de los programas de la red está ligada, obviamente, del cumplimiento de las condiciones exigidas para pertenecer a ellos. Así, por ejemplo, un individuo adscrito al PEE que obtenga un empleo regular automáticamente se excluye de ese programa. Igualmente, si el ingreso del hogar de un jefe adscrito a la red se eleva por encima del nivel fijado, ya no necesita más apoyo. Cuando, para citar otro ejemplo, todos los hijos de una mujer jefe de hogar sobrepasan los seis años, el hogar pierde el derecho a continuar en el programa especialmente diseñado para este caso, pero la madre podría ser asignada al PEE.

La administración de la red debe adoptar una política contra el fraude. Si el participante se rehúsa a suministrar información o no reúne algún requisito, todos los beneficios deberían retirarse inmediatamente. Es necesario poner al tanto de este hecho a los solicitantes para que tengan la oportunidad de cumplir antes de que la sanción sea impuesta. Parte esencial de la política contra el fraude es la realización de chequeos. Como ya se sugirió, el PEE sólo requiere chequeos ocasionales para comprobar que los participantes directos satisfacen los requerimientos de elegibilidad, ya que su diseño se basa en mecanismos de autoselección.

Por el contrario, los programas orientados a jefes de hogar precisan la realización de chequeos frecuentes para verificar los hechos reportados. Ello obedece a que los ingresos del hogar así como las condiciones de sus miembros pueden -en algunos casos- cambiar con rapidez. Por ejemplo, una persona temporalmente inválida que recibe beneficios por considerarse inhabilitada para trabajar se torna potencialmente elegible para el PEE si recupera su salud. Conviene que tales chequeos se apoyen en métodos estadísticos (v.g. muestras aleatorias) con el fin de moderar sus costos y garantizar su efectividad.

VI. ESTIMACION DE LOS COSTOS DE LA RED

En el cuadro 10 se presenta la población objetivo por programa y se estiman los costos que habría tenido la red si hubiera operado en 1990. Los cálculos se efectúan como si la red atendiera de una vez la totalidad de la población objetivo potencial. En la práctica, sin embargo, en un determinado período ella sólo cubre parte de dicha población. Por ejemplo, el número de participantes del Programa Especial de Empleo está restringido por la disponibilidad de proyectos. Los costos estimados corresponden, pues, a los que se generarían en un período de elevada utilización de la capacidad de la red.

La población objetivo básica, los desocupados y los jefes de hogar inhabilitados para trabajar (pobres, desde luego), sobrepasa

Cuadro 10
 RED ESPECIAL DE PROTECCION SOCIAL
 POBLACION OBJETIVO Y COSTOS
 Estimación para 1990

Elegibles	Personas Pobres	LP \$/ Persona	Costos	Costos	Costos Anuales	
			Mensuales	Anuales	Como % de	
			Millón. \$	Millón.\$	PIB	Ingresos Corrientes Sector Público Consolidados
Desocupados	94500	1	3086	37036	0.18	0.93
Mujeres jefes de hogar	103750	1	3388	40662	0.20	1.02
Personas de 65 años y más jefes de hogar	87500	1	2858	34293	0.17	0.86
Inválidos jefes de hogar	15700	1	513	6153	0.03	0.15
SUBTOTAL	301450	1	9845	118144	0.57	2.97
Dependientes relevantes						
Personas de 65 años y más no jefes de hogar	107250	0.7	2452	29423	0.14	0.74
Niños menores de 7 años en hogares con jefatura femenina	103751	0.7	2372	28463	0.14	0.72
Inválidos no jefes de hogar	30000	0.7	686	8230	0.04	0.21
SUBTOTAL	241000.8	0.7	5510	66117	0.32	1.66
TOTALES	542450.8		15355	184261	0.89	4.6

\$/ Línea de Pobreza per-cápita mensual.

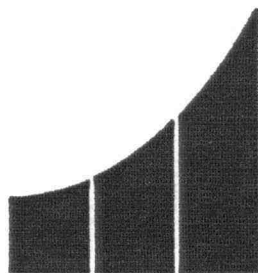
Valor LP per-cápita mensual pesos corrientes de 1990=\$32660.0

ligeramente las 300 mil personas. Cada una de ellas recibe el equivalente a una línea de pobreza X (es decir, calculada sobre bases individuales). A comienzos de la presente década el valor de esta línea era de \$32660 por persona-mes. Si se hubiera atendido al conjunto de la población objetivo básica durante todo el año 1990, los costos de la red habrían alcanzado los \$118 mil millones, monto equivalente al 0.57% del PIB y al 2.97% de los ingresos corrientes del sector público consolidado.

Como ya se señaló, la administración de la red puede ampliar los beneficios de la red a los dependientes relevantes de los participantes directos en los programas. El cuadro 10 contiene una estimación en líneas gruesas de estos dependientes (más o menos 240 mil personas). Por las economías de escala que surgen en hogares de más un miembro (v.g. preparación de alimentos para varias personas), se recomendó otorgar una asignación del 70% del valor de la línea de pobreza X por cada dependiente relevante. En estas condiciones, los costos por dependientes son de \$66 millones de pesos de 1990 (0.32% del PIB y 1.66% de los ingresos del sector público consolidado).

Dada la complejidad asociada a proyecciones de costos en programas de este tipo (piénsese, por ejemplo, en la necesidad de contar con estimaciones de las tasa de desempleo entre la población pobre y de la línea de pobreza en cada año), se considera que los cálculos efectuados para 1990 -una vez corregidos por un índice de

precios apropiado- brindan una idea de la magnitud de los recursos indispensables para sufragar, en el próximo futuro, una red como la descrita.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.