

Coyuntura Social

Análisis y perspectivas de

Empleo

Educación

Violencia

Distribución del ingreso

Reformas en los sectores sociales



FEDESARROLLO

Coyuntura Social

EDITORIA COYUNTURA SOCIAL
Olga Lucía Acosta N.

Número 17
Noviembre 1997

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

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9 - 91

Tel.: 312 53 00

E-mail: fedesarr@openway.com.co

Apartado Aéreo 75074

Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Instituto SER de Investigación

Carrera 15 A No. 45-65

Tels: 2 88 01 00

Apartado Aéreo 1978

Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Impresión

Terce Mundo Editores

Tranversal 2 No. 67-27

Santafé de Bogotá D.C.

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

ISSN 0121-2532

Tarifa Postal Reducida Resolución 2258 noviembre 10 de 1993

Permiso No. 907

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
INDICADORES SOCIALES	
Empleo	11
Educación	21
ANALISIS COYUNTURAL	
Nuevos elementos sobre el diagnóstico de la violencia en Colombia	35
¿Al fin qué ha pasado con la distribución del ingreso en Colombia?	41
¿Qué sigue en materia de reformas en los sectores sociales?	49
INFORMES DE INVESTIGACION	
De las riñas a la guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia en Colombia <i>Mauricio Rubio P.</i>	69
Dimensión regional del homicidio en Colombia <i>Camilo Echandia C.</i>	89
Dinámica sociodemográfica, mercado laboral y pobreza en Cali durante las décadas de los años 80 y 90 <i>Fernando Urrea G.</i>	105



*L*a Fundación Alejandro Ángel Escobar

anuncia la apertura de sus concursos de
Ciencias y Solidaridad 1998



Tres premios en Ciencias:

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



Dos premios en Solidaridad:



Las inscripciones estarán abiertas desde
el 15 de enero y se cerrarán el 31 de marzo
de 1998



FUNDACION ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR



Carrera 7 No. 71-52 Torre A Of.: 406

Teléfonos: 3120150 - 3120151

Fax: 3120152 • A.A. 250097

E-Mail: faae@faae.org.co - URL: <http://faae.org.co>



Santafé de Bogotá, D.C., Colombia

Editorial

La generalización de la violencia y la criminalidad constituye, sin duda alguna, el principal problema de nuestro país. Es indiscutible que el progreso social y económico en los próximos años dependerá, en buena medida, de la capacidad que demuestren los diferentes estamentos de la sociedad para resolver estos conflictos de manera definitiva. Por supuesto, las estrategias que se adopten con este propósito deben estar sustentadas en un amplio entendimiento de las causas y consecuencias de la inseguridad en Colombia.

Con la intención de hacer un aporte en esa dirección, la presente edición contiene algunos estudios recientes que ofrecen nuevos elementos para el análisis de esta problemática. Los trabajos publicados sugieren la necesidad de replantear el diagnóstico de la violencia en el país. De hecho, la evidencia en cuanto a las causales de homicidios, recolectada por Medicina Legal, sumada a los datos de la Policía Nacional y a las cifras judiciales de investigaciones preliminares de delitos contra la vida y la seguridad de las personas, cuestiona el diagnóstico tradicional sobre los determinantes de la inseguridad.

De hecho, los resultados de las investigaciones recientes revelan que los municipios más violentos no son las grandes ciudades, ni aquellos con mayor incidencia de la pobreza. Lo que sí está claro es que las zonas más violentas son aquellas donde predomina la impunidad y la intimidación. Más importante aún, la evidencia reciente es categórica en afirmar que la violencia y la criminalidad no son fenómenos urbanos desligados de los conflictos políticos. Allí donde actúan los grupos armados como la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares, se registran sistemáticamente mayores tasas de homicidios que en el resto del país. De esta manera, la violencia ejercida por estos actores organizados refuerza e induce otras manifestaciones delictivas en el resto de la población. Así las cosas, los homicidios tienen un carácter intencional y no accidental, como hasta ahora ha sido sostenido por muchos analistas.

De otra parte, los estudios coinciden en señalar que el diseño de una política punitiva eficaz es un paso fundamental para la solución de los conflictos. Por ello, el manejo carcelario en el país debe incorporarse dentro de una

estrategia global y en ningún caso debe obedecer simplemente a factores coyunturales, tales como el hacinamiento penitenciario. Por este motivo, Fedesarrollo considera que el proyecto de ley de alternatividad penal para aliviar y reducir las penas de los reclusos es, a todas luces, inconveniente. Como se mencionó en el pasado número de esta revista, la solución al problema carcelario requiere de decisiones rápidas para incrementar el número de plazas en las prisiones, el cual ha disminuido desde 1990. Vale la pena insistir que para resolver este problema es necesario que el INPEC deje de concentrar sus inversiones en los pabellones de alta seguridad.



La evolución de la distribución del ingreso ha sido un tema de gran controversia reciente en Colombia. Alrededor de este debate se han tejido múltiples hipótesis, sin que existan suficientes estudios que permitan establecer y explicar el comportamiento de los principales indicadores de concentración en los últimos años. Para llenar este vacío, Fedesarrollo adelantó durante buena parte de 1997 varias investigaciones sobre el problema de la equidad en nuestro país.

El punto de partida de estos trabajos ha sido necesariamente la medición de la equidad a partir de las cifras de ingresos que reportan los individuos en la Encuesta Nacional de Hogares. Esta no es una tarea fácil ya que dichas encuestas adolecen de múltiples limitaciones. Para mencionar sólo una de ellas, hasta el segundo trimestre de 1993 el máximo ingreso mensual admisible en los formularios ascendía a \$999.998. Como resultado, los ingresos de un número creciente de individuos quedaron subestimados en la encuesta.

En un trabajo conjunto, Fedesarrollo y el Departamento Nacional de Planeación corrigieron los principales problemas de la encuesta y construyeron una serie de indicadores para evaluar el comportamiento reciente de la distribución del ingreso. Los resultados no son alentadores. En efecto, Colombia es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. En el caso del ingreso salarial las cifras de 1996 hablan por sí solas: el 20% más rico de la población recibió el 54% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre obtuvo sólo el 6%. De esta manera, la relación entre lo que reciben los más ricos y los más pobres es de 9 a 1. Más grave aún es que la participación en el ingreso laboral del 20% más rico de la población ha aumentado desde comienzos de la década pasada, con especial énfasis durante los años noventa. Cuando se adicionan otras fuentes de ingreso diferentes a los salarios, como los intereses, rentas y dividendos, las tendencias son similares.

Con todo, el mejor indicador de bienestar se obtiene a partir de la medición del ingreso total per cápita del hogar, que corresponde a la suma de todas las fuentes de ingreso del hogar dividido por el número de miembros. En este caso, el 20% más rico de la población colombiana recibe aproximadamente 14 veces más ingresos que el 20% más pobre. En contraste, esta relación era de 10 a 1 en 1982. Es indudable que los factores demográficos tienen un papel central en la explicación de estos resultados, ya que el tamaño promedio de las familias ha descendido más rápidamente en los hogares de ingresos altos.

Explicar el incremento reciente en la concentración del ingreso no es una tarea fácil. Diversos estudios atribuyen este comportamiento al

aumento de los salarios relativos de los trabajadores calificados. Esta hipótesis tiene un fuerte sustento empírico ya que la recuperación de la inversión en maquinaria y equipo que caracterizó la primera mitad de la presente década ocasionó un significativo crecimiento en la demanda por mano de obra calificada. Como respuesta natural, aumentaron los salarios de los trabajadores con mayor nivel educativo. Sin embargo, es importante mencionar que este es un proceso que se corregirá en el mediano plazo, debido a los incentivos que los mayores salarios generan para que los individuos inviertan en su formación.

Una segunda explicación con adecuado respaldo empírico atribuye el empeoramiento reciente en la distribución del ingreso a la desaceleración económica de los últimos años. De hecho, la evidencia indica que el desempleo y la inflación son las variables macroeconómicas que mejor explican el comportamiento de la distribución del ingreso. Por ello, en la medida que se logren mejores resultados en materia de inflación y crecimiento, y con ello se estimule la generación de empleo, será posible avanzar hacia una mayor equidad en Colombia.

No obstante, vale la pena mencionar que las tendencias distributivas cambian sustancialmente cuando se tienen en cuenta los subsidios que otorga el estado en la provisión de ciertos bienes y servicios. De hecho, el mayor gasto público en educación, salud y vivienda, así como su mejor focalización en los grupos de ingresos más bajos, ha permitido contrarrestar la mayor dispersión salarial. Así las cosas, el cambio radical en el manejo de los sectores sociales ha logrado resultados favorables en materia de equidad. Dado que estas reformas

hicieron parte integral del programa de modernización de la economía, es erróneo responsabilizar al nuevo modelo de desarrollo del incremento en la concentración. Todo lo contrario: sin las reformas el comportamiento de la distribución sería aún más preocupante.

En conclusión, es imperativo consolidar el proceso de reactivación económica y de reducción de la inflación a fin de obtener una disminución en los indicadores de concentración. Adicionalmente, es necesario mejorar aún más la focalización del gasto público social dirigido hacia aquellos sectores con un mayor impacto sobre la equidad. Esto es cada vez más importante ya que la crisis fiscal impide cualquier tipo de incremento en los niveles de gasto público en los próximos años. Por último, el alto diferencial de salarios que favorece a los trabajadores más calificados se corregirá más rápidamente en la medida que el país logre redefinir su política educativa.



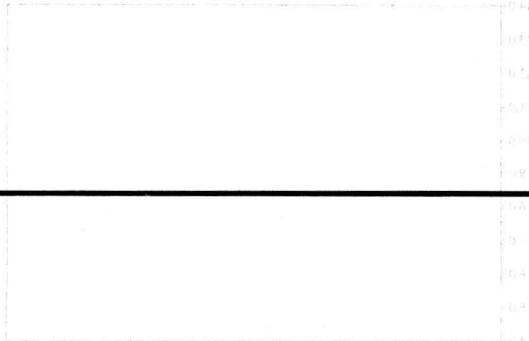
Esta revista contiene un detallado repaso de la literatura reciente sobre reformas estructurales en América Latina. En particular, se analiza la experiencia colombiana en el contexto regional, a fin de identificar las áreas donde es prioritario definir nuevas estrategias, acordes con las necesidades actuales del país. En el sector educativo los problemas son particularmente graves. Pese al significativo aumento en el presupuesto del sector, los incrementos en cobertura han sido modestos y persiste una gran dispersión regional. Esto es atribuible a la falta de claridad en las funciones de los distintos agentes involucrados en el proceso educativo, así como al equivocado esquema de asignación de recursos. Por ello, la

reforma al sector debe orientarse a esquemas de asignación del gasto en función de resultados, al tiempo que se hace necesario precisar las competencias de todos los agentes que hacen

parte de la pirámide educativa. No cabe duda que este es un aspecto vital, que debe ser parte de las plataformas de los diferentes candidatos a la Presidencia de la República.

**Indicadores
sociales**

TASA GLOBAL DE PARTICIPACION VS. TASA DE OCUPACION EN SIETE AREAS METROPOLITANAS



En esta sección se presentan algunos indicadores que permiten obtener una visión general acerca de la situación del mercado laboral en el país, principalmente en el segundo y tercer trimestre de 1997, período en el que los indicadores sugieren un quiebre en la tendencia negativa de los últimos años. Se analiza el empleo por ciudades con el fin de resaltar las marcadas diferencias en la evolución del mercado de trabajo en cada una de las regiones del país. Se revisa también el empleo por ramas de actividad económica y se identifican los grupos de mayor vulnerabilidad frente al desempleo. Se observa que las mujeres, los jóvenes y los que poseen un nivel de educación secundaria completo o incompleto, son los más afectados por este problema.

I. Tasas de Ocupación, Participación y Desempleo Nacional

Los resultados de los diferentes indicadores de empleo en el tercer trimestre de 1997 señalan un mejoramiento en la situación del mercado laboral en el país. Los datos a septiembre de la

INDICADORES DE EMPLEO EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS

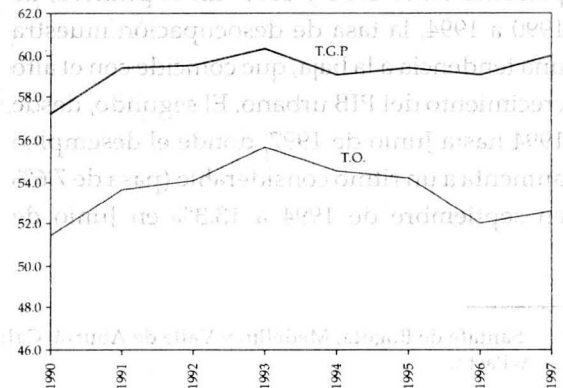
Año	Participación (P.A.)	Ocupación (O.A.)	Desempleo (D.A.)
1997	52.6	24.4	28.2
1996	52.3	24.1	28.2
1995	52.3	24.1	28.2
1994	52.3	24.1	28.2
1993	52.3	24.1	28.2
1992	52.3	24.1	28.2
1991	52.3	24.1	28.2
1990	52.3	24.1	28.2

I. Empleo

Tasa Global de Participación y la de Ocupación, muestran un ritmo descendente desde 1993 (Gráfico 1) y solo se incrementan en el último trimestre; a pesar de este aumento, la Tasa de Ocupación de septiembre de 1997 (52.6%) es la más baja comparada con la tasa de los cinco años anteriores (Cuadro 1).

Gráfico 1

TASA GLOBAL DE PARTICIPACION VS. TASA DE OCUPACION EN SIETE AREAS METROPOLITANAS



Fuente: Dane, E.N.H.

Cuadro 1
INDICADORES DE EMPLEO EN LAS SIETE
PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS

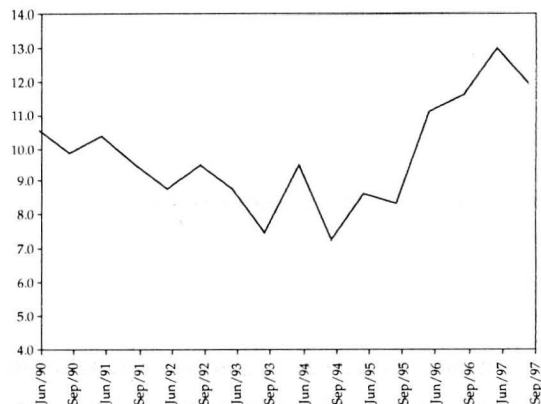
	Participación (PEA/PET)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)
Junio			
1990	58.2	51.9	10.9
1991	59.8	53.4	10.7
1992	62.0	55.3	11.2
1993	60.0	54.6	9.1
1994	59.8	53.9	9.8
1995	59.4	54.0	9.0
1996	59.1	52.3	11.4
1997	59.9	51.9	13.3
Septiembre^P			
1990	57.2	51.4	10.2
1991	59.4	53.6	9.8
1992	59.5	54.1	9.1
1993	60.3	55.6	7.8
1994	59.0	54.5	7.6
1995	59.4	54.2	8.7
1996	59.1	52.0	11.9
1997	60.0	52.6	12.2

^P Datos preliminares

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

El desempleo por su parte, en el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas¹ tal como se observa en el gráfico 2, presenta dos períodos entre 1990 y 1997. En el primero, de 1990 a 1994, la tasa de desocupación muestra una tendencia a la baja, que coincide con el alto crecimiento del PIB urbano. El segundo, desde 1994 hasta Junio de 1997, donde el desempleo aumenta a un ritmo considerable (pasa de 7.6% en septiembre de 1994 a 13.3% en Junio de

Gráfico 2
TASA GLOBAL DE PARTICIPACION VS.
TASA DE OCUPACION EN SIETE AREAS
METROPOLITANAS



Fuente: Dane, E.N.H.

1997). Esta tendencia es resultado del efecto cíclico de disminución en la actividad productiva, especialmente intensa en el sector de la construcción y en el sector manufacturero, así como también de las restricciones estructurales derivadas de la carencia de trabajadores calificados². En los últimos meses, aunque existen signos de reactivación, el desempleo en las siete áreas metropolitanas se incrementó ligeramente al pasar de 11.9% en septiembre de 1996 a 12.2% en igual mes del presente año y esta tasa resultó la más alta en el mismo mes de los últimos 10 años. En términos absolutos, mientras el año anterior había 739.582 personas sin ocupación, en septiembre de 1997 los desempleados se incrementaron a 793.470.

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

² BID. Mercado Laboral Urbano en Colombia: Logros y Desafíos para el empleo y la Productividad. Estudio preparado por Hugo López. Diciembre de 1996.

II. El empleo por áreas metropolitanas

La tendencia global a la mejoría no es homogénea en las siete principales áreas metropolitanas. Parece que los mejores resultados se explican exclusivamente por el comportamiento del empleo en la capital del país (Cuadro 2). Mientras en Santafé de Bogotá, Manizales y Bucaramanga se redujo el desempleo en septiembre de 1997 en relación con el mismo

mes de 1996, en las otras ciudades aumentó, siendo particularmente severo en Cali, Yumbo y Pasto.

Santafé de Bogotá es la ciudad con menor desempleo en septiembre de 1997. La tasa de desempleo se situó en este mes en 9.9%, registrando una reducción de 0.4 puntos frente a la de igual mes del año anterior, con una tasa de participación superior. La tasa anual de crecimiento del empleo a septiembre en esta

Cuadro 2
TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANO

	Siete Areas Metropolitanas			Santafé de Bogotá			Medellín y Valle de Aburrá			Cali-Yumbo		
	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP	TO	TD	TGP	TO	TD	TGP	TO	TD
Junio												
1994	59.8	53.9	9.8	61.5	56.7	7.7	57.9	51.0	11.9	59.9	53.8	10.3
1995	59.4	54.0	9.0	62.7	57.8	7.8	57.1	51.5	9.8	58.7	52.1	11.2
1996	59.1	52.3	11.4	60.6	54.9	9.5	56.8	50.0	12	58.5	50.1	14.4
1997	59.9	51.9	13.3	60.0	53.2	11.4	58.4	49.5	15.3	63.2	51.6	18.4
Septiembre^P												
1994	59.0	54.5	7.6	60.6	57.6	4.9	56.9	52.0	6.6	60.8	53.9	11.3
1995	59.4	54.2	8.7	62.0	58.1	6.3	56.1	49.9	10.9	58.8	52.8	10.1
1996	59.1	52.0	11.9	61.3	55.0	10.3	56.9	49.3	13.3	57.5	49.0	14.9
1997	60.0	52.6	12.2	61.7	55.6	9.9	57.2	49.2	14.1	62.8	52.1	17.2
	Barranquilla y Soledad			Manizales			Bucaramanga			Pasto		
Junio												
1994	54.0	47.6	11.8	55.0	48.0	12.7	66.7	58.0	12.9	59.8	52.5	12.2
1995	50.7	46.5	8.3	54.8	50.2	8.5	62.3	55.7	10.7	59.3	52.1	12.1
1996	54.2	47.4	12.5	57.1	49.9	12.5	64.1	55.6	13.2	64.3	54.9	14.6
1997	55.4	49.1	11.4	55.3	48.7	12	64.3	56.9	11.5	64.9	55.1	15.1
Septiembre^P												
1994	53.1	47.8	10.1	56.5	50.2	11.1	61.0	55.0	8.1	58.8	52.7	10.2
1995	53.6	47.6	11.2	56.3	49.7	11.7	64.0	57.5	10.1	61.8	54.1	12.5
1996	52.6	46.2	12.1	55.2	48.1	12.9	64.0	57.1	10.8	65.2	55.1	13.9
1997	53.8	47.2	12.2	55.8	49.0	12.2	60.5	54.4	10.1	65.1	54.8	15.8

^P Datos preliminares.

Fuente: Dane, cálculos de Fedesarrollo.

ciudad fue de 4.7% (Cuadro 3), en claro contraste con la reducción de 1.2% registrada en septiembre de 1996.

En Medellín la tasa de desempleo aumentó de 13.3% en septiembre de 1996 a 14.1% en septiembre del presente año, presentándose también un ligero aumento en la tasa de participación. Al igual que en Santafé de Bogotá, la tasa de desempleo es la mas alta de los últimos cinco años (Gráfico 3).

Cali es la ciudad con mayor desempleo del país. El mercado laboral se ha deteriorado desde 1995, lo que coincidió con la persecución a los

carteles de la droga, cuyas empresas empleaban a miles de trabajadores. Entre los meses de septiembre de 1996 y 1997, la tasa de desocupación aumentó de 14.9 a 17.2%, simultáneamente con un notable aumento de la tasa de participación que pasó de 57.5% a 62.8%. La elevación tendencial de la tasa de participación está determinada por los cambios demográficos, educativos y por la vinculación creciente de la mujer al trabajo. Sin embargo las oscilaciones coyunturales de esta tasa generalmente se explican por fenómenos que se conocen como el del trabajador desalentado o el del rebusque. En el primer caso el trabajador, ante el fracaso de la búsqueda de empleo, deja de hacerlo,

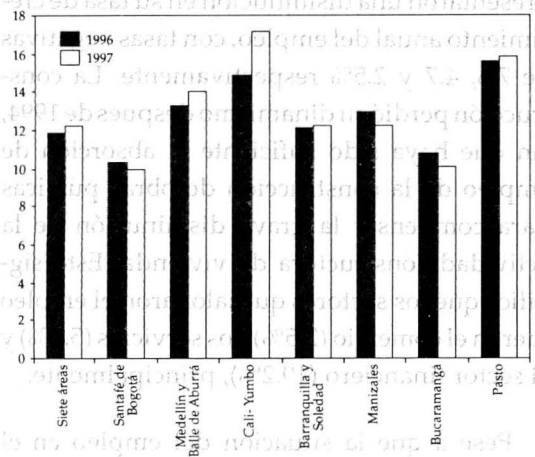
Cuadro 3
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO

	Total Siete áreas Metropolitanas	Santafé de Bogotá	Seis áreas restantes	Medellín y Valle de Aburrá	Cali y Yumbo
Junio					
1994-1995	3.8	5.7	2.1	3.4	-0.1
1995-1996	-0.8	-1.9	0.1	-1.8	-2.2
1996-1997	2.2	0.1	4.0	2.6	3.6
Septiembre^P					
1994-1995	1.6	2.8	0.5	-2.3	-0.4
1995-1996	-0.8	-1.2	-0.4	1.1	4.7
1996-1997	4.4	4.7	4.2	4.0	7.4
	Barranquilla Soledad	Tres áreas restantes	Manizales Villamaría	B/manga área metropolitana	Pasto área metropolitana
Junio					
1994-1995	1.7	2.0	6.6	0.3	1.8
1995-1996	1.2	3.7	-0.1	3.2	9.5
1996-1997	7.3	4.2	2.5	5.5	2.3
Septiembre^P					
1994-1995	3.5	4.1	0.5	5.1	5.7
1995-1996	-1.6	3.5	-1.1	3.9	7.5
1996-1997	7.4	-1.7	1.5	-3.8	1.2

^P Datos preliminares.

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 3
TASA DE DESEMPEÑO EN LAS
PRINCIPALES ÁREAS METROPOLITANAS
(Septiembre)



Fuente: Dane, ENH.

reduciendo su participación; mientras que en el segundo, ante la persistencia del deterioro del mercado de trabajo, los hogares envían a un mayor número de miembros a éste, incrementando la participación. El segundo parece ser el caso de Cali y Yumbo³, lo cual explicaría una tasa de crecimiento del empleo de 7.4% anual en septiembre de 1997, al tiempo que se incrementa notablemente la tasa de desempleo.

En Barranquilla la tasa de desempleo en septiembre de 1997 se situó en 12.2%, tasa similar a la presentada en igual mes de 1996. Al mismo tiempo, las tasas de ocupación y participación aumentaron más de un punto porcentual. Al

igual que en Cali podría ofrecerse como hipótesis la del "rebusque", para explicar un incremento anual del número de ocupados de 7.4% (Cuadro 3).

Manizales, al igual que Santafé de Bogotá, presenta síntomas de mejoría del mercado laboral. El desempleo se reduce de 12.9% en septiembre de 1996 a 12.2% en el mismo mes de 1997, simultáneamente con un aumento de sus tasas de participación y ocupación.

Bucaramanga presenta un fenómeno de desaliento laboral caracterizado por un desplome de la tasa de participación y de la tasa de ocupación simultáneamente con una disminución de la tasa de desempleo (y el número de desempleados). Entre septiembre de 1996 e igual mes de 1997 la tasa de participación cae de 64% a 60.5%, la de ocupación de 57.1% a 54.4% y el desempleo de 10.8% a 10.1%.

Pasto es, después de Cali, la ciudad de Colombia con mayor desempleo; el porcentaje de desempleados aumentó de 13.9% en septiembre de 1996 a 15.8% en igual mes del presente año, la más alta de los últimos nueve años, al tiempo que la tasa de participación no se modificó. El empleo en el último año, creció a una tasa de 1.2% insuficiente para incorporar al menos el incremento de la fuerza laboral.

De acuerdo con esta rápida revisión de las cifras de las principales áreas metropolitanas, es claro que la situación del mercado laboral no

³ El caso del desempleo en Cali y Yumbo se encuentra tratado con riguroso detalle en el informe de investigación "Dinámica Sociodemográfica, mercado laboral y pobreza urbana en Cali durante las décadas del 80 y 90" del investigador Fernando Urrea Giraldo, que se publica en este mismo número de Coyuntura social.

ha mejorado en todo el país. Los resultados positivos se encontraron especialmente en Santafé de Bogotá y compensaron las graves tendencias que se encuentran en las otras ciudades y sus áreas metropolitanas.

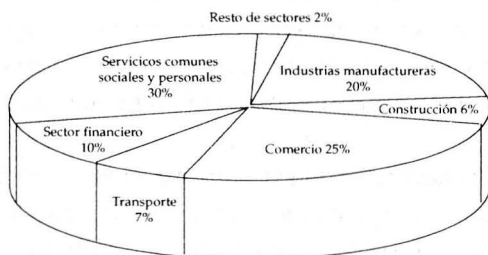
III. El empleo por Ramas de Actividad económica

El gráfico 4 muestra la participación de cada uno de los sectores productivos en el nivel de empleo en Junio de 1997. Las ramas con mayor participación en el empleo son los Servicios, que absorbieron el 30% de los empleos, el Comercio, que proveyó el 25% y la industria el 20%. Les siguen en importancia el sector financiero (10%) y la construcción (6%). El resto de sectores (Minas, Agricultura, Electricidad, Gas y Agua) solo contribuyeron con el 2%.

Así como los resultados no fueron positivos para todas las regiones del país, tampoco lo

Gráfico 4

POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA SIETE AREAS METROPOLITANAS JUNIO 1997



Fuente: Dane, E.N.H.

fueron para todos los sectores de producción. Tomando en cuenta los datos a Junio de 1997 (Cuadro 4), observamos que los sectores de la industria, la construcción y el transporte presentaron una disminución en su tasa de crecimiento anual del empleo, con tasas negativas de 7.6, 4.7 y 2.5% respectivamente. La construcción perdió su dinamismo después de 1994, sin que haya sido suficiente la absorción de empleo de la construcción de obras públicas para compensar la grave disminución de la actividad constructora de vivienda. Esto significa que los sectores que jalonaron el empleo fueron el comercio (2.5%), los servicios (5.8%) y el sector financiero (19.2%), principalmente.

Pese a que la situación del empleo en el sector industrial no ha mejorado, de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial⁴, es factible que no continúe deteriorándose. Una de las preguntas de la encuesta se refiere a lo que piensa el empresario respecto al comportamiento del empleo en los próximos tres meses. Las expectativas de los empresarios frente a la posibilidad de que aumente el número de ocupados en la producción han mostrado desde el segundo trimestre de 1997 una tendencia menos pesimista que la de los meses anteriores (Gráfico 5).

IV. Empleo según sexo, edad y nivel de educación

La Tasa Global de Participación tanto masculina como femenina venía descendiendo desde 1993 (Cuadro 5). En 1997 las mujeres aumentan su participación con una tasa de 49.6%, nivel más

⁴ Fedesarrollo, 1997.

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

Junio	1994-95	1995-96	1996-97
Total	3.8	-0.8	2.2
Industrias manufactureras	0.4	-2.3	-7.6
Construcción	5.8	-12.5	-4.7
Comercio, restaurantes y hoteles	6.0	-4.1	2.4
Transporte y comunicaciones	4.0	2.9	-2.5
Serv. comun., sociales y person.	2.3	3.9	5.8
Resto de sectores	7.6	4.9	17.6

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

elevado que el de 1991 (46.7%); por el contrario los hombres en junio de 1997 registran una tasa de participación de 72.3%, inferior en 3.2 puntos porcentuales a la de hace seis años.

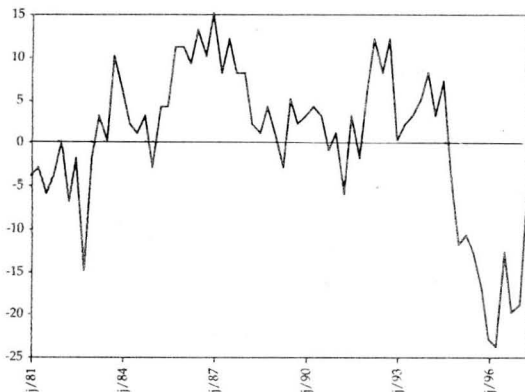
La Tasa de Ocupación presenta exactamente la misma tendencia, la tasa femenina aumenta de 39.9% en junio de 1996 a 41.2 en el mismo

mes de 1997, mientras que la tasa masculina continua disminuyendo (Gráfico 6). Hugo López (1994) afirma que la elevación del peso de las mujeres en la oferta de trabajo, se presentó paralelo al incremento en su nivel de educación (En 1994 el 73.8% de la fuerza laboral femenina había alcanzado algún grado de estudios secundarios y el 22.6% había pasado por una institución de estudios superiores).

En cuanto al desempleo, las mujeres continúan siendo las más afectadas. La tasa de desocupación femenina fue del 17% en Junio de 1997, nivel muy superior al de los hombres (Gráfico 7). Esto significa que el desarrollo de la actividad productiva no ha respondido suficientemente a la feminización del mercado laboral (López, 1996).

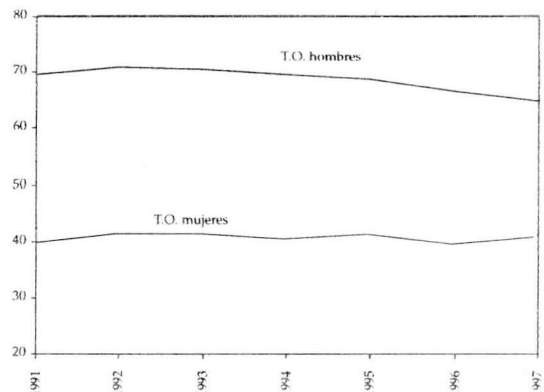
Respecto a los diferentes grupos de edad, fueron los jóvenes entre 15 y 19 años los más golpeados por el desempleo (Gráfico 8). Las diferencias entre las exigencias de los empre-

Gráfico 5
EXPECTATIVAS DE EMPLEO EN EL SECTOR
INDUSTRIAL (Balance de respuestas)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

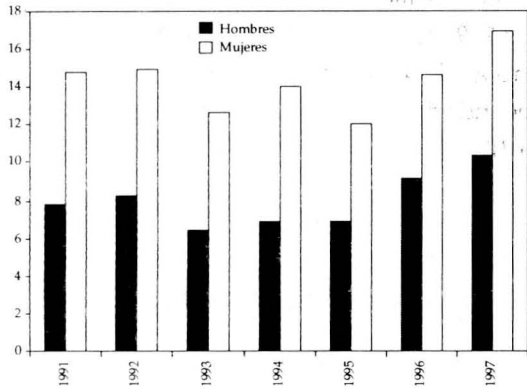
Gráfico 6
TASA DE OCUPACION SEGUN SEXO SIETE
AREAS METROPOLITANAS JUNIO 1991-97



Fuente: Dane, E.N.H.

Gráfico 7

TASA DE DESEMPEÑO SEGUN SEXO SIETE AREAS METROPOLITANAS JUNIO 1991-97



Fuente: Dane, E.N.H.

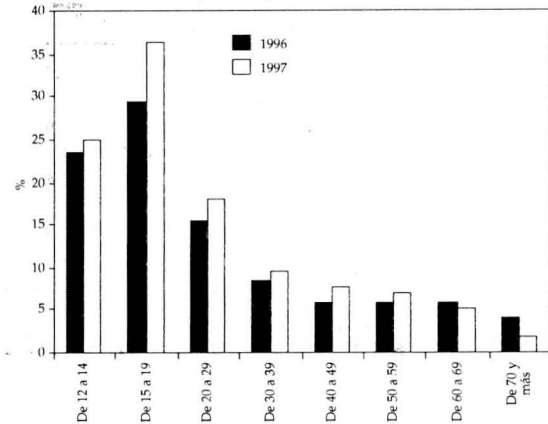
sarios y la calificación de la oferta de trabajo ocasionó el desempleo estructural, que se concentró en los jóvenes y las mujeres, principalmente los de bajos ingresos y con nivel de educación secundaria completo o incompleto⁵.

El gráfico 9 permite observar claramente que el desempleo es más grave entre los jóvenes con educación. Incluso los que solamente poseen un nivel de escolaridad primaria, pueden ubicarse laboralmente más fácil que los de secundaria, probablemente en trabajos no calificados por salarios inferiores al mínimo. Los bachilleres, en muchos casos, cuando no encuentran en el mercado un puesto de trabajo con el que al menos obtengan un salario mínimo, prefieren quedarse desempleados por algún tiempo mientras se presenta una mejor opción.

⁵ BID, López, Hugo. Op. cit.

Gráfico 8

TASA DE DESEMPEÑO SEGUN GRUPOS DE EDAD SIETE AREAS METROPOLITANAS JUNIO 1991-97

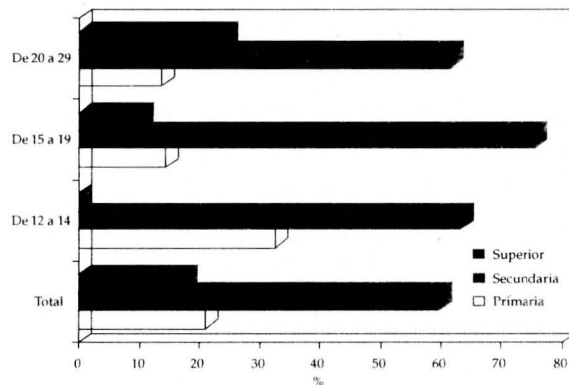


Fuente: Dane, E.N.H.

El 21% de los desempleados posee solamente un nivel de educación primaria, el 60% han alcanzado el nivel de Secundaria y un 18% son profesionales o están en proceso de obtener el título.

Gráfico 9

POBLACION DESOCUPADA POR NIVEL DE EDUCACION Y GRUPOS DE EDAD



Fuente: Dane, E.N.H.

V. Conclusiones

Aunque las estadísticas del tercer trimestre de 1997 reflejan una aparente mejoría en el mercado laboral del país, en ciudades como Cali y Pasto la situación es todavía preocupante. La tasa de desempleo del 12.2% presentada en septiembre de este año, es la más alta comparada con las tasas del mismo mes en los últimos 10 años. Es muy probable que los resultados generales estén altamente influenciados por el comportamiento de las variables de empleo en la capital del país; ciertamente en ciudades como Barranquilla el número de desempleados no disminuyó, por el contrario, se redujeron la cantidad de ocupados y la Tasa Global de Participación.

La situación es más grave en ciertos sectores de la economía como la industria, la construcción

y el transporte, pues continúan perdiendo dinamismo. Sin embargo, según la Encuesta de Opinión Empresarial⁶, las expectativas de los industriales a partir del segundo semestre de 1997 son menos pesimistas, lo que hace pensar que el empleo, si no mejora, al menos no continuará deteriorándose. Hasta el momento, los sectores que han impulsado los niveles de ocupación son los servicios, el comercio y el sector financiero.

Por otro lado, la participación de las mujeres en el mercado laboral se ha incrementado paulatinamente, en contraste con la disminución de la participación masculina; pese a ello, todavía es más alto el desempleo femenino. Los grupos de población más propensos al desempleo son los jóvenes y las mujeres, en especial aquellos cuyo nivel de calificación no corresponde a las exigencias de los demandantes de empleo.

⁶ Fedesarrollo, 1997.

II. Educación

I. Introducción

En los últimos meses se ha comentado ampliamente la necesidad de elevar el nivel de educación de la fuerza de trabajo, para obtener mejores resultados en materia de crecimiento económico. Luego de tres importantes programas de reforma en el sector educativo en esta década, la revisión de los indicadores invita a preguntarse sobre los avances en términos de ampliación de cobertura y de mejora de la calidad de la educación en el país.

En lo corrido de los años 90, La Ley 30 de 1992, La Ley General de Educación - sancionada en 1994 - y el Plan Decenal de Educación (1996 - 2006)¹, se han propuesto lograr, por un lado, mayor cobertura en los diferentes niveles de educación y, por otro lado, un mejoramiento en la calidad de la enseñanza.

La Ley 30 de 1992 organizó el servicio público de la educación superior, y se propuso fomentar

la calidad de la enseñanza y la autonomía de las instituciones. A través de esta Ley y de los decretos que la reglamentaron, el ICFES fue reestructurado por el gobierno nacional, se establecieron los requisitos para reconocer como Universidad una institución universitaria o escuela tecnológica, se determinaron los mecanismos para elegir el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y se reestructuró el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia, (junio 1993). A raíz de la Ley 30, se creó la "Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo" en 1993, cuya función consistiría en formular recomendaciones respecto al sistema educativo y el desarrollo científico. Además se creó el comité de modernización de la Universidad pública.

En febrero de 1994 el ejecutivo sancionó la "Ley General de Educación", la cual está sustentada en los principios de la Constitución Política de Colombia de 1991 y representa el instrumento de "dirección, planeación y acción

¹ Una revisión reciente de estas reformas se encuentra en Cagua, Antonio (1997), Historia de la educación.

para los próximos cien años²". Entre otros aspectos, la Ley General permite a las instituciones de educación formal organizar según criterio propio las áreas fundamentales del conocimiento, de tal forma que se articulen con las necesidades regionales; los centros educativos establecerán un Plan de estudios, metodología y criterios de evaluación, acorde con los "lineamientos generales de los procesos curriculares e indicadores de logro para cada grado de los niveles educativos"³ diseñados por el Ministerio de Educación Nacional.

Según la Ley General, la educación formal consta de tres niveles, el primero es el preescolar, del cual es obligatorio cursar mínimo un grado; el segundo nivel es la educación básica, que va de primero a noveno grado; el tercer nivel corresponde a la educación media (académica o técnica), esto es, los grados décimo y undécimo, luego de los cuales el estudiante podrá acceder a la educación superior.

Como desarrollo de la Ley General de 1994, el gobierno nacional promovió el "Plan Decenal de Educación 1996-2005", cuyo principal objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad del sector educativo, a través de propuestas en términos de una mayor eficiencia en la organización y funcionamiento del sistema nacional de educación, las cuales incluyen un incremento en la formación de los educadores y en la calidad de los programas y métodos de evaluación de los planteles educativos. Uno de

los principios fundamentales del Plan Decenal consiste en afirmar que para lograr una mejor calidad en la educación es necesario que ésta no se desligue de la realidad social.

Uno de los principales propósitos del Plan, es garantizar que para el año 2005 todos los menores entre cinco y quince años de edad puedan acceder a la educación, incluyendo a los menores de los grupos étnicos y a los que tienen necesidades educativas especiales; esto significa universalizar la educación preescolar (mínimo un grado) y la educación básica (primero a noveno). Además, el Plan pretende duplicar la cobertura de la educación media en sus distintas modalidades (áreas técnicas, ciencias, matemáticas y artes) y de la educación superior, especialmente en las ciencias naturales y las ingenierías no tradicionales.

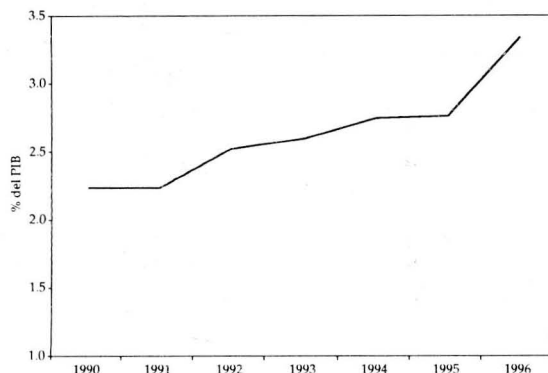
Como se puede observar, en Colombia se han realizado esfuerzos en materia de educación que de alguna manera han contribuido a mejorar en parte la situación del sector. La evolución del gasto público en educación, que de 1990 a 1996 creció más de un punto porcentual (Gráfico 1), permite afirmar que, en la actualidad, el problema principal ya no consiste en el bajo nivel de gasto, sino más bien en la orientación del mismo. Es necesario dirigir los recursos hacia programas que contribuyan a mejorar la "calidad y cantidad de la formación y educación de la población"⁴, adecuar la estructura educativa, científica y tecnológica del país, procu-

² Ley General de Educación N° 115.

³ Antonio Cagua Prada, op. cit.

⁴ Plan Decenal de Educación 1996-2005.

Gráfico 1
GASTO PUBLICO EN EDUCACION



Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Informe final (1997), T. 1.

rando la interacción entre los establecimientos educativos y los centros de investigación e involucrando las necesidades sociales y regionales en los contenidos educativos.

Aunque todavía no se dispone de indicadores precisos, a continuación se ofrecen algunos datos de la evolución de cobertura nacional y por departamentos en los distintos niveles de escolaridad. Además, conscientes de la dificultad de contar con mediciones apropiadas sobre la calidad de la enseñanza en el país, se presentan algunas aproximaciones, como la relación alumno-docente y las tasas de retención y promoción (eficiencia interna). Finalmente, respecto a la educación superior, se compara la evolución de los cupos y solicitudes tanto en el pregrado como en el postgrado, con el objetivo de obtener

una aproximación al conocimiento de los logros o deficiencias en términos de atención a la demanda de estudios postsecundarios.

II. Cobertura Nacional de la Educación⁵

En Colombia los esfuerzos por aumentar la cobertura en los distintos niveles de educación no han sido suficientes (Cuadro 1), especialmente en la secundaria, donde todavía un 42.8% de la población entre 12 y 18 años de edad no tiene acceso a los centros docentes. Sin embargo, la situación tiende a mejorar si se compara la cobertura de 1985 (42.3%) con la de 1995 (53.7) y 1997 (57.2%); el incremento en el número de matrículas ha sido más alto que el crecimiento de la población en el período. En cuanto a la educación primaria, la cobertura proyectada para 1997 es del 94%; aunque es el nivel con el que se ha logrado alcanzar mayor cobertura, todavía existen un poco más de 320.000 niños entre los 6 y los 11 años que no asisten a los establecimientos educativos.

La cobertura de educación preescolar ha aumentado considerablemente en los últimos años. De un nivel de 12.2% en 1985, pasó a 38.1% en 1997. Este incremento responde a dos factores principalmente: por un lado, la posición altamente defendida acerca de la conveniencia de la estimulación temprana del niño al aprendizaje en comunidad⁶ y, por otro lado, la creciente participación de la mujer en el mercado

⁵ Los datos de cobertura presentados en este informe son diferentes a los que manejan otras entidades (Mineducación). La diferencia consiste en el grupo de edad que se considera para realizar el cálculo de cobertura.

⁶ Plan Decenal, 1995.

Cuadro 1
COBERTURA DE LA EDUCACION PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA

	1985	1995	1997 ^a
Preescolar			
Población (3 - 5)	n.d.	2,674,832	2,679,923
Matriculados	n.d.	779,923	1,021,056
Cobertura	12.2 ^b	29.2	38.1
Primaria			
Población (6 - 11)	4,471,707	5,283,065	5,395,115
Matriculados	4,029,338	4,854,588	5,073,585
Cobertura	90.1	91.9	94.0
Secundaria			
Población (12 - 18)	4,945,765	5,733,529	5,877,950
Matriculados	2,093,161	3,080,092	3,364,096
Cobertura	42.3	53.7	57.2

n.d.: dato no disponible.

^a Proyecciones de DNP (Población) y Mineducación (Matrículas).

^b Coyuntura social N° 3.

Fuente: Cálculos con base en Mineducación, Dane, DNP.

laboral que vuelve indispensable la existencia de centros de enseñanza preescolar e instituciones en general que se hagan cargo del menor durante la jornada laboral o buena parte de ella.

III. Indicadores de eficiencia interna

Los avances en la eficiencia interna son un factor clave para el éxito de las inversiones en educación⁷. Las políticas de ampliación de cobertura deben ir necesariamente acompañadas de estrategias encaminadas al mejoramiento de la eficiencia interna y por lo tanto de la calidad de la educación (recursos físicos y humanos). El cuadro 2 muestra las tasas de retención y promoción en los diferentes grados de escolaridad primaria y secundaria.

La deserción más alta se presenta en el octavo grado: en 1993 el 11.1% de los alumnos matriculados no terminó el curso. Claramente se observa que la tasa de deserción es menor en los últimos grados de cada nivel de educación, es decir, quinto de primaria y sexto de secundaria; por el contrario, las tasas son altas en décimo grado (después de terminar la educación básica) y en sexto grado (luego de culminar la primaria). Esto significa que es necesario dirigir la atención a los períodos de transición entre la primaria y el bachillerato y entre la educación básica y la educación media, etapas en las que probablemente los estudiantes de escasos recursos económicos interrumpen su labor académica para ingresar al mercado de trabajo; en el caso de la población rural también influye la violencia

⁷ "El Salto Social en discusión". Fedesarrollo 1995.

Cuadro 2
TASAS DE PROMOCION, DESERCIÓN Y REPITENCIA

Grados	Deserción			Repitencia			Promoción		
	1985	1993	1997	1985	1993	1997	1985	1993	1997
1	8.9	8.6	8.5	28.1	24.4	22.5	63.0	67.0	69.0
2	10.0	6.1	4.2	10.4	7.9	6.6	79.6	86.0	89.2
3	7.1	4.7	3.5	10.4	6.9	5.1	82.5	88.4	91.4
4	9.5	8.5	8.0	7.5	5.6	4.7	83.0	85.9	87.3
5	5.4	3.9	3.1	6.6	5.1	4.4	88.0	91.0	92.5
6	11.8	10.1	9.2	18.8	15.0	13.0	69.4	75.0	77.8
7	10.6	7.0	5.2	13.2	12.0	11.4	76.2	81.0	83.4
8	11.7	11.1	10.8	9.9	8.9	8.5	78.4	80.0	80.8
9	12.4	10.1	9.0	7.3	6.3	5.8	80.3	83.6	85.2
10	10.9	10.7	10.5	10.4	8.2	7.0	78.6	81.2	82.5
11	4.6	2.8	1.9	5.7	4.2	3.5	89.8	93.0	94.6

Fuente: MEN, UDS y Misión Social del DNP.

que desplaza a familias enteras e impide que los niños y adolescentes continúen sus estudios. Es preocupante la situación tanto de cobertura como de calidad de la educación secundaria: un considerable porcentaje de la población entre los 12 y 18 años no tiene acceso a este nivel de escolaridad (Cuadro 1), además presenta las tasas de deserción más altas de todo el sistema educativo, excepto en undécimo grado. Pese a ello, si se comparan los datos de 1985 con los de 1993, se observa que la situación mejoró durante el período y, si la tendencia continúa, en 1997 las tasas serán mucho mejores que las de hace 12 años.

Respecto a las tasas de reprobación, las más altas se presentan en primero de primaria y en los dos primeros grados de secundaria. Con

base en estudios realizados acerca de la conveniencia de los estudios preescolares⁸, se puede afirmar que los repitentes de primer grado son, en su mayoría, niños que no tuvieron la experiencia del Jardín infantil y por lo tanto no vivieron el proceso de adaptación al aprendizaje por fuera del hogar, con todos los beneficios que éste conlleva para el desarrollo de sus habilidades. La mayor repitencia en sexto grado y séptimo grado, está claramente relacionada con la inadecuada preparación de los estudiantes en la primaria, los cuales presentan fallas especialmente en el área de matemáticas⁹. Al igual que la deserción, la repitencia es menor en quinto grado y undécimo grado.

Las tasas de promoción muestran una mejoría durante el período analizado. Sin embargo,

⁸ Fedesarrollo e Instituto Ser, 1994.

⁹ op. cit.

en el primer grado, la tasa estimada a 1997 es todavía muy baja (69%). Es posible atribuir el aumento de las tasas de retención, a las medidas de la reforma educativa respecto a la promoción automática de estudiantes, con las cuales se implementó el sistema de "períodos de recuperación de logros no obtenidos", de tal forma que los alumnos que durante el curso presentaron fallas en temas específicos, asisten a clases de refuerzo y no repiten ningún grado de primaria y secundaria (excepto sexto y once). Sin embargo, existen dudas acerca de la incidencia positiva de la promoción automática en la retención escolar, porque según algunos autores, "no garantiza una mejora en la calidad ni resuelve los costos monetarios para los grupos más pobres¹⁰".

Si el Plan Decenal cumple uno de sus objetivos primordiales en términos del mejoramiento de la eficiencia interna del sistema educativo, la deserción y la repitencia disminuirán de tal forma que el 90% de los niños que ingresan al grado primero, concluirán el grado noveno en no más de nueve años de escolaridad.

IV. Educación por departamentos

A. Cobertura

El Cuadro 3 muestra la cobertura en los distintos niveles de educación según departamentos. Chocó y Nariño presentan las tasas de escla-

rización más bajas del país en los tres niveles, siendo más grave la situación en la educación secundaria, donde tan solo el 27.8% y el 31.7% de la población entre los 12 y 18 años asiste a los salones de clase. El caso de Caquetá es también preocupante, aunque en la primaria, la cobertura alcanzada en este departamento (91.5%) supera la de los dos anteriores y se acerca al promedio nacional.

En el nivel preescolar las tasas de cobertura son bajas en todos los departamentos, especialmente en Chocó, Caquetá, Cauca y Nariño. Sin embargo, como se mencionó al inicio de esta sección, la cobertura viene aumentando progresivamente en los últimos 12 años. Esto es un punto favorable, pues se ha comprobado que haber asistido a un Jardín infantil, prekinder, Kinder o Transitorio, influye positivamente en los logros académicos y sicomotrices del menor, así como en el perfeccionamiento del lenguaje¹¹.

Respecto a la educación primaria, los departamentos de mayor cobertura son Sucre, Córdoba y Cesar, con tasas por encima del 100%.¹² Llama la atención la baja cobertura en este nivel alcanzada en Santafé de Bogotá (81.5%), pues la cantidad de niños que no asisten a los colegios asciende a 122.000. Esta situación está claramente relacionada con los niveles de pobreza de las grandes ciudades, donde los niños deben ingresar al mercado de trabajo (informal) desde muy temprana edad, ocupando el tiempo que

¹⁰ Urrea, Fernando. Dinámica sociodemográfica, mercado laboral y pobreza urbana en Cali, publicado en este mismo número en la sección de Informes de Investigación.

¹³ Plan Decenal, 1996-2005.

¹² Las tasas por encima del 100% indican que entre los matriculados en determinado nivel de educación, existen personas que no se encuentran en el rango de edad establecido; en el caso de primaria se ha tomado el rango de 6 a 11 años.

Cuadro 3

COBERTURA DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA POR DEPARTAMENTOS, 1995

Departamento	Preescolar 3-5	Primaria 6 - 11	Secundaria 12 - 18
Antioquia	28.00	95.56	57.54
Atlántico	43.53	87.77	62.03
Bolívar	35.57	97.77	49.44
Boyacá	20.56	85.55	45.00
Caldas	27.40	85.86	55.18
Caquetá	11.82	91.45	31.28
Cauca	13.85	92.68	33.89
Cesar	33.35	109.37	49.46
Chocó	11.41	78.77	28.78
Córdoba	29.23	110.87	46.37
Cundinamarca	28.13	92.94	55.69
Huila	17.92	93.15	46.83
La Guajira	37.84	91.44	55.40
Magdalena	35.79	87.84	38.95
Meta	20.90	91.86	50.82
Nariño	13.68	76.35	31.72
Norte de Santander	25.47	91.25	43.36
Quindío	18.96	88.82	63.48
Risaralda	25.65	88.38	56.75
Santafé de Bogotá	42.61	81.46	75.79
Santander	26.53	90.36	52.74
Sucre	37.49	125.58	50.65
Tolima	21.31	97.04	54.69
Valle	34.73	96.65	60.77
Total nacional	29.16	91.89	53.72

Fuente: Cálculos con base en Mineducación y Censo 93.

debería ser dedicado al estudio en el denominado "rebusque".

En el nivel secundario, las regiones con mayor cobertura son Santafé de Bogotá (75.8%), Quindío (63.5%), Atlántico (62%) y Valle (60.8%). El resto de departamentos alcanzan tasas de escolarización alrededor del 50%, a excepción de Caldas, Chocó, Magdalena y Nariño, con tasas por debajo del 38%. Los bajos niveles de cobertura de la educación secundaria en el país

tienen un efecto sobre el desempleo estructural, pues la escasa calificación de la mano de obra dificulta la correspondencia entre las habilidades necesarias para acceder a un puesto de trabajo y las capacidades reales de la oferta laboral¹³.

B. Relación alumno-docente

Se ha considerado que a menor promedio de alumnos por docente, mayor es la calidad de la

¹³ Indicadores de empleo, publicados en este mismo número.

educación, sin embargo, algunos estudios realizados¹⁴ para países con mayor éxito en cuanto a calidad de la enseñanza, muestran que la menor cantidad de alumnos por docente, no necesari-

amente redundante en una mejor calidad de la educación. El cuadro 4 muestra esta relación en cada uno de los departamentos. En el nivel de Secundaria fue posible obtener datos para

Cuadro 4
PROMEDIO ALUMNOS POR DOCENTE SEGUN NIVEL DE ENSEÑANZA

Departamento	Preescolar	Primaria	Secundaria	
	1995	1995	1985	1995
Amazonas	25	24	n.d.	20
Antioquia	22	33	23	27
Arauca	23	18	n.d.	18
Atlántico	19	25	21	21
Bolívar	22	26	21	24
Boyacá	20	23	18	21
Caldas	18	24	16	21
Caquetá	25	24	11	21
Casanare	21	22	n.d.	21
Cauca	19	23	16	21
Cesar	21	21	20	20
Chocó	20	19	15	16
Córdoba	22	26	22	25
Cundinamarca	21	22	19	21
Guainía	15	15	n.d.	15
Guaviare	22	23	n.d.	22
Huila	21	26	17	22
La Guajira	23	24	20	22
Magdalena	20	21	19	20
Meta	20	26	20	23
Nariño	18	22	14	19
Norte de Santander	22	23	18	21
Putumayo	18	20	n.d.	19
Quindío	18	29	18	25
Risaralda	18	29	19	24
San Andrés y Providencia	25	22	n.d.	21
Santafé de Bogotá	18	27	22	23
Santander	19	23	19	21
Sucre	21	24	25	23
Tolima	21	26	18	23
Valle	19	29	23	24
Vaupés	24	17	n.d.	18
Vichada	22	21	n.d.	19
Total nacional	20	25	20	22

Fuente: Mineducación. - Análisis sectorial.

¹⁴ Alain Mingat, "Costo y financiamiento de la educación en economías asiáticas de alto rendimiento". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL, 23 y 24 de julio de 1997, Santafé de Bogotá.

comparar el año 1985¹⁵ con las cifras de 1995, encontrándose que el número de alumnos por docente se incrementó ligeramente en esos diez años. En 1995 existían 157.189 profesores de secundaria para 3'080.092 alumnos matriculados en este nivel (22 alumnos por docente), mientras que en 1985 la relación era de 20 por 1.

En primaria la relación alumno-docente es más alta que en secundaria, a nivel nacional se tiene un promedio de 25 alumnos por docente. Las diferencias entre los distintos departamentos respecto a esta relación son marcadas: mientras en Guanía son quince estudiantes por maestro, en Antioquia hay un profesor para cada 33 alumnos. Claro está que se debe tener en cuenta que en departamentos como Guanía, Vaupés, Arauca y Chocó, la relación es menor porque el número de matrículas es muy bajo.

En preescolar la relación alumno - docente a nivel nacional es de 20 x 1; esta cifra que para la secundaria se puede asumir como aceptable, no lo es tanto para el preescolar, ya que los niños a esa edad exigen mayor cuidado y el aprendizaje debe estimularse de una manera más directa. Las diferencias entre los distintos departamentos no son tan marcadas en este nivel como lo son en la primaria.

V. Educación superior

La educación superior en Colombia presenta niveles de cobertura muy bajos: en 1996 la tasa

era tan solo de 12.8%¹⁶. Esta cifra se acerca al promedio de América Latina, cerca de 1.500 estudiantes por 100 mil habitantes; "acercarse a los estándares internacionales implicaría llegar a 2.200 estudiantes por cada 100 mil habitantes¹⁷". Los aumentos de cobertura que se han logrado en los últimos años, se deben en parte a la proliferación de instituciones que ofrecen carreras intermedias y que en muchos casos no cumplen con los requisitos de calidad pertinentes para promover un técnico profesional con un nivel de preparación adecuado. No se debe desconocer el incremento reciente en la oferta de carreras profesionales por parte de algunas Universidades privadas: en Cali, por ejemplo, el año pasado las Universidades ofrecieron alrededor de 10 nuevas carreras.

El cuadro 5 muestra la evolución de los cupos tanto en postgrado como en el pregrado; en ambos niveles los cupos se han incrementado. Se observa un fenómeno interesante: el número de solicitudes ha crecido a un menor ritmo que los cupos, lo que ha permitido que el porcentaje de solicitudes no atendidas disminuya. Incluso en el postgrado, en los últimos dos años, las solicitudes son menores que los cupos disponibles. Esto podría relacionarse con problemas en los ingresos de los profesionales, que les imposibilitan el acceso a un postgrado que normalmente tiene altos costos. En este sentido es importante la ampliación de créditos educativos que fomenten el aumento en el nivel de calificación de los profesionales.

¹⁵ Coyuntura Social N° 1, diciembre de 1989.

¹⁶ Cálculo realizado con base en ICFES: Estadísticas de la educación superior (Matrícula) y DNP (Población).

¹⁷ "Hacia una Política de desarrollo colombiano", Alfredo Fuentes y Sergio Bustamante.

Cuadro 5
EDUCACION SUPERIOR: CUPOS Y SOLICITUDES SEGUN NIVELES

	Pregrado ^b			Postgrado		
	Cupos	Solicitudes	Déficit (%) ^a	Cupos	Solicitudes	Déficit (%)
1990	179,559	374,974	52.1	12,882	16,299	21.0
1991	209,931	441,217	52.4	13,351	16,183	17.5
1992	244,555	412,550	40.7	14,803	15,703	5.7
1993	247,739	457,950	45.9	18,471	22,861	19.2
1994	278,286	438,312	36.5	32,372	34,353	5.8
1995	324,628	474,899	31.6	47,387	43,612	-8.7
1996	337,250	458,035	26.4	51,875	43,855	-18.3

^a Déficit: porcentaje de solicitudes no atendidas.

^b Pregrado incluye modalidades técnica profesional, tecnológica y universitaria.

Fuente: Cálculos con base en ICFES, Estadísticas de la Educación Superior.

Una forma aproximada de conocer la participación de los niveles técnicos y tecnológicos en la educación superior es diferenciar las instituciones según su carácter académico. En Colombia hay un total de 266 Institutos Superiores, de los cuales solo 92 son Universidades, más de la mitad de ellas de origen privado, 64 son instituciones universitarias (centros que ofrecen menos de cuatro carreras profesionales) y 110 son Institutos de carácter técnico y tecnológico. Como podemos observar, la participación de estos últimos en la prestación de educación superior es bastante elevada; la preocupación en este sentido no radica en la conveniencia o no de las carreras técnicas, sino más bien en la baja calidad de los programas y metodologías de formación académica empleados en algunos de dichos centros. Las perspectivas del mercado laboral sugieren la existencia de una

demanda de empleo con un nivel técnico de calificación. Por esta razón las medidas educativas se deben encaminar no solo a promover carreras técnicas sino también a ejercer un control sobre la calidad de la formación impartida a los estudiantes.

En un estudio realizado por Fedesarrollo¹⁸ acerca de la Educación técnica y tecnológica, a través de una encuesta a los empresarios se logró detectar que en la industria nacional la estructura del personal de las empresas se conforma en un 12.3% de profesionales universitarios, 4.2% egresados de instituciones universitarias, 9.5% personal técnico y 6.4% personal con carreras tecnológicas (el resto de empleados son trabajadores con nivel de educación secundaria completo o incompleto capacitados en la misma empresa). Buena parte de los empre-

¹⁸ Vallejo Claudia, Rojas Juan Manuel, 1996, con la asesoría de Luis Enrique Orózco "Evaluación de la Educación Técnica y Tecnológica: Diagnóstico y Recomendaciones". Informe final de investigación, Fedesarrollo, Mimeo. julio 1996.

Cuadro 6
EDUCACION SUPERIOR
INSTITUCIONES SEGUN CARACTER ACADEMICO, ORIGEN INSTITUCIONAL Y ORDEN, 1996

Total	Inst. técnicas y tecnológicas					Inst. universitarias					Universidades				
	Oficial			Privado		Oficial			Privado		Oficial			Privado	
	Nal.	Dptal.	Mun.	Fun.	Cor.	Nal.	Dptal.	Mun.	Fun.	Cor.	Nal.	Dptal.	Mun.	Fun.	Cor.
266	23	2	3	31	51	8	5	1	26	24	21	17	1	27	26

Fun.: Fundación, Cor.: Corporación.
Fuente: ICFES. op. cit.

sarios piensa que no es fácil encontrar un profesional técnico o tecnólogo con la adecuada preparación para ocupar satisfactoriamente ciertos cargo. Así mismo se resalta la falta de preocupación por parte de los capacitadores de los institutos, en lograr una correspondencia entre la formación impartida a los estudiantes y los requerimientos de la demanda actual en el mercado laboral. Este factor conduce, por un lado, a la existencia de excesos de oferta de mano de obra¹⁹ para determinados puestos de trabajo y por otro lado, a la existencia de exceso de demanda de trabajadores que estén capacitados en áreas específicas de conocimiento que no son ofrecidas por estos institutos.

En conclusión, es importante ejercer un mayor control sobre el contenido y la calidad de los programas ofrecidos en las instituciones técnicas y tecnológicas, de manera que los estudiantes egresados puedan ser considerados como trabajadores con la suficiente preparación para ocupar un cargo con los niveles de especialización requeridos; además es importante que dichas instituciones establezcan un contacto permanente con los empresarios para que estén al tanto de sus necesidades en materia laboral y de acuerdo con ello ofrecer programas de formación en los que se capaciten estudiantes con altas posibilidades de ubicarse en el mercado de trabajo.

¹⁹ Sena, División de empleo, Boletín Informativo "Por-supuesto", División de empleo Sena, junio de 1996.

Análisis Coyuntural

Nuevos elementos sobre el diagnóstico de la violencia en Colombia

El rechazo a la guerra y la búsqueda de alternativas para el logro de la paz han sido objeto de múltiples manifestaciones recientes por parte de la sociedad civil. La más significativa de todas ellas ha sido, sin lugar a dudas, la reciente consulta popular a favor del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad. Esta propuesta surgida de la unión de Redepaz, País Libre y la Unicef, hace parte de un proceso de búsqueda de alternativas para el logro de la Paz, como reacción a la generalización de los problemas de violencia en el país. Como aporte a este propósito nacional, Coyuntura Social ha querido dedicar este número a la presentación de estudios que ofrecen nuevos elementos para el análisis de esta problemática. En todos ellos se formulan algunas reflexiones que ofrecen nuevas opciones para encausar la acción del Estado en este campo.

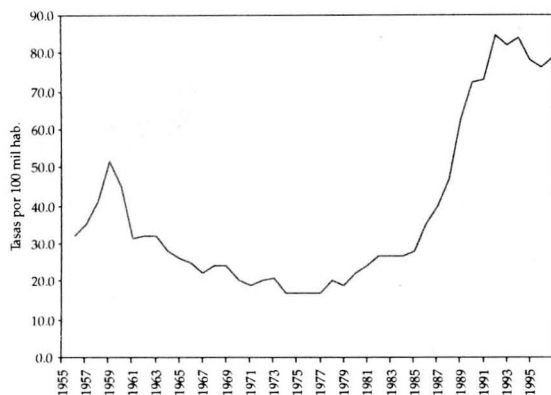
Estos trabajos complementan el artículo de Losada y Vélez¹, publicado en el primer número de esta revista, en el cual se presenta por primera

vez una serie histórica desde 1955 sobre la frecuencia relativa de los homicidios en Colombia. Con base en esta información, así como con los certificados de defunción entre 1979 y 1986 procesados por el Dane, Losada y Vélez cuestionaron la asociación tradicional de la violencia homicida y los denominados "factores estructurales", tales como la muy desigual distribución de tierra, capital e ingresos. Dado que estos factores no registraron cambios notables entre 1958 y 1988, es limitada su capacidad para explicar el notable descenso de la tasa de homicidio entre 1958 y 1973 y su posterior ascenso hasta los años noventa (Gráfico 1).

Este tipo de enfoque contrasta con la visión tradicional de la problemática de la violencia en Colombia. De hecho, se ha generalizado la percepción de la criminalidad como un fenómeno predominantemente urbano, sin relación con el conflicto político caracterizado por la acción de los grupos alzados en armas. Por ello, la violencia se ha interpretado como

¹ Losada Rodrigo y Vélez Eduardo (1989) "Tendencias de muertes violentas". Coyuntura Social. Fedesarrollo No. 1. Diciembre. Págs 121 y 123.

Cuadro 1
TASA DE HOMICIDIO EN COLOMBIA



Fuente: Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez, (1989), Policía Nacional 1990-1996.

expresión de la intolerancia y los problemas de convivencia, cuyo origen se encuentra, entre otras causas, en las condiciones de exclusión, pobreza y desigualdad, así como en la debilidad del Estado.

La información sobre defunciones del Dane, permitió a Losada y Vélez (1989) clasificar municipios y departamentos según la frecuencia relativa de la ocurrencia de homicidios. Su estudio encontró diversidad de determinantes de la violencia y complejidad de sus interacciones. Así mismo, estableció el carácter eminentemente rural de las zonas más violentas y la presencia en ellas de al menos un grupo armado, sea guerrilla, autodefensa, narcotraficantes o sicarios a sueldo. De manera complementaria, el análisis sobre criminalidad realizado en la edición de esta Revista de mayo de 1991 sugería que el

crecimiento de los homicidios y su intensidad en ciertos meses del año podía explicarse como resultado de la acción deliberada de algunos grupos bien equipados y entrenados y decididos a matar. Podrían ser grupos de paramilitares o de sicarios².

Por supuesto, estos elementos no coinciden con los diagnósticos de una violencia esencialmente urbana y débilmente asociada a las causas políticas. Por ello, es de gran utilidad el proceso reciente de reflexión de carácter interdisciplinario. En este conjunto de trabajos se ha aportado nueva evidencia sobre el carácter no accidental de la violencia, su incidencia predominantemente rural y el efecto de los grupos organizados en su generalización. Así mismo, este tipo de estudios ha analizado información que contradice la tradicional asociación entre pobreza y violencia, a través del examen de los indicadores de pobreza de las zonas más violentas. También han resaltado el alto grado de intimidación y la ausencia de una política punitiva que disuada a los criminales³.

El artículo de Mauricio Rubio que se publica en este número, sugiere un replanteamiento del diagnóstico de la violencia, sustentado en la evidencia reciente aportada por la recopilación de las causales de los homicidios, realizada por Medicina Legal. Estas estadísticas, sumadas a los datos de la Policía Nacional para los 1.053 municipios del país durante el período 1990-1995, así como a las cifras judiciales de investigaciones preliminares de delitos contra la vida y

² Coyuntura Social No 4. Mayo 1991. Pags. 29 y 30.

³ Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de los Andes. Paz Pública No. 1 y 2. Julio y octubre de 1997.

la seguridad de las personas para 1994 y 1995, le permiten al autor llegar a varias conclusiones. Por un lado, el grueso de la violencia colombiana se concentra en pocos lugares del país. Más aún, los municipios más violentos no son las grandes ciudades. En segundo término, los municipios con mayores índices de violencia presentan condiciones de pobreza menos desfavorables que los del resto del país. En tercer lugar, los municipios con mayor incidencia en homicidios inician sumarios por delitos contra la vida en menor proporción que los menos violentos, hecho que revela un alto grado de intimidación de los ciudadanos cuando la violencia se generaliza. Finalmente, se aporta evidencia sobre la coincidencia de diversos actores armados, como la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y agentes individuales, en los municipios con mayores índices de homicidios. Se sugiere como hipótesis que la violencia ejercida por estos actores organizados, al expandirse, se interrelaciona y refuerza con otras manifestaciones de violencia de los ciudadanos⁴.

Por su parte, el trabajo de Camilo Echandía presenta nueva evidencia sobre la dimensión regional del homicidio en Colombia. En particular, se presenta información cartográfica que permite identificar las regiones más afectadas por la violencia. Se concluye que no se trata de un fenómeno de las ciudades, pues entre 1990 y 1995 el 93% de los municipios con índices críti-

cos de homicidios son rurales. Más exactamente, los municipios con tasas de homicidios superiores al promedio nacional, son aquellos donde priman el campesinado medio cafetero y la colonización de frontera. En el primer tipo el 72% de los municipios registran tasas de homicidios superiores al promedio nacional y en el segundo el 56%. Por su parte, la principal causa reconocida en las zonas más violentas, es el ajuste de cuentas, revelando el carácter intencional del homicidio, en contraposición con las tesis de violencia accidental. Al igual que en el trabajo de Mauricio Rubio, Echandía proporciona evidencia sobre la alta correspondencia geográfica de los municipios más violentos con aquellos donde hay una fuerte presencia de los actores organizados⁵.

La evidencia recogida en estos documentos es consistente con la nueva literatura internacional sobre la materia. De hecho, recientemente se ha registrado un creciente interés por entender las causas y consecuencias del crimen y de la violencia. Por ejemplo, un estudio de Fajnzylber, Lederman y Loayza (1997)⁶ utiliza información para más de 100 países durante el período 1970-1994 con el fin de analizar las relaciones entre criminalidad y condiciones económicas, las políticas disuasivas del estado y los factores culturales y de capital social.

Los autores confirman la existencia de una relación inversa entre el ingreso per-cápita de

⁴ Rubio Mauricio, "De las riñas a la guerra: hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana", publicado en este mismo número.

⁵ Echandia Camilo "Dimensión Regional del Homicidio en Colombia", publicado en este mismo número.

⁶ Versión presentada en el Seminario de Latin American and Caribbean Economic Association LACEA, celebrado en Bogotá entre el 1 y el 3 de octubre de 1997.

cada país y la tasa de homicidios correspondiente. En segundo término, encuentran una relación positiva entre criminalidad y desigualdad en el ingreso, particularmente fuerte cuando el pobre está en una posición relativamente más desventajosa con el resto de la sociedad. Así mismo, identifican que a mayores tasas de castigo, menor la incidencia del crimen.

Un examen rápido de estos hallazgos sugiere posibilidades de acción del estado, principalmente mediante la aplicación de una política económica y social integral, que logre un crecimiento dinámico, con alta creación de empleos y remuneraciones adecuadas, que permita reducir la pobreza y prevenga la concentración de la propiedad. El papel de la educación como herramienta para prevenir la generalización de la violencia es otro de los mecanismos que requieren de mayor análisis para aportar al diseño de políticas preventivas. En la medida en que la elevación del nivel de escolaridad de la población es una de las recomendaciones para los próximos años, será necesario estudiar sus posibles efectos sobre el fenómeno de la violencia en el caso colombiano.

Así mismo, un campo importante de acción de las autoridades es el diseño de una política

punitiva eficaz. Esta de ninguna manera puede ser el resultado de factores coyunturales de hacinamiento carcelario, como las recientemente aducidas por el gobierno para justificar el proyecto de ley que busca reducir las penas. La capacidad del sistema judicial de afectar la actitud frente al delito es fundamental para reducir los índices de criminalidad. Es también muy importante lograr la resocialización de delincuentes, sin sacrificar la severidad de las penas frente a los infractores de la ley.

La complejidad del problema de violencia que vive el país y la poca eficacia en estrategias de solución dan gran relevancia a los nuevos elementos del diagnóstico que se recogen en esta revista. La localización marcadamente rural de la violencia -frente a la caracterización urbana-, así como la intencionalidad -frente a su pretendido carácter accidental-, son aspectos que no pueden pasar inadvertidos. Además, el papel de los grupos organizados en su generalización, la intimidación que paraliza la denuncia y las implicaciones internacionales del fenómeno, son aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar propuestas que permitan encontrar una solución a este problema que genera las mayores pérdidas humanas, sociales y económicas para el país.

Bibliografía

- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman and Norman Loayza. (1997), "What causes crime and violence ?" Mimeo. Office of the Chief Economist, Latin American and The Caribbean, The World Bank, Washington D.C.
- Guerrero Rodrigo MD. Dr PH. (1997), "Prevención de la Violencia a través del control de sus factores de riesgo" Organización Panamericana de la Salud. Washington.
- Levine, Felice and Katherine J Rosich. (1996), "Social Causes of Violence: Crafting a science agenda". American Sociological Association.
- Losada Rodrigo y Vélez Eduardo (1989), "Tendencias de muertes violentas". Coyuntura Social. Fedesarrollo No. 1. Diciembre.
- Rubio Mauricio (1996), "Homicidios, Justicia, Mafias y Capital Social -Otro Ensayo sobre la Violencia Colombiana-". Documento CEDE 96-6. Agosto.
- Rubio Mauricio (1997), "La Justicia en una Sociedad Violenta. Los agentes armados y la justicia penal en Colombia". Documento CEDE 97-03, Septiembre.
- Universidad de los Andes. Paz Pública. (1997), Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Carta No. 1 y 2. Santafe de Bogotá. Julio y octubre.

¿Al fin qué ha pasado con la distribución del ingreso en Colombia?

La distribución del ingreso ha sido un tema de gran controversia en Colombia desde hace algunos años. La razón es que las diferentes metodologías de corrección de los problemas de truncamiento de ingresos que presenta la Encuesta Nacional de Hogares¹ han conducido a diversas conclusiones, en ocasiones opuestas, acerca de las tendencias recientes de la distribución del ingreso en Colombia. Esta sección del Análisis Coyuntural presenta las cifras más recientes de distribución de ingreso calculadas con base en una metodología de destruncamiento diseñada por el Departamento Nacional de Planeación². Aunque el procedimiento es en

esencia ad-hoc, sus propiedades estadísticas son superiores a las de las metodologías alternativas. Por ejemplo, al utilizar la metodología tradicional que supone que los ingresos siguen una distribución log-normal a partir de los datos de una encuesta censurada artificialmente, se sobrestima el valor del ingreso promedio del quintil más rico en 9.5% y el coeficiente de Gini en 2.44%. Bajo la metodología del DNP, el valor promedio se sobrestima en 0.9% y el coeficiente de Gini tan sólo en 0.07%. Finalmente, cabe señalar que se utilizan tres tipos de ingresos para calcular los indicadores de distribución: ingreso laboral, ingreso no laboral³ e ingreso per cápita del hogar⁴.

¹ Es ya bien conocido el problema metodológico de la Encuesta de Hogares en materia de ingresos. Hasta septiembre de 1993 el ingreso máximo que se podía registrar era un millón de pesos, por tanto, los ingresos de la población más rica están crecientemente subestimados en los datos de la encuesta. A partir de esta fecha, se incrementó el ingreso máximo a diez millones. Aún así, los ingresos de un pequeño porcentaje de la población siguen subestimados durante este período.

² Para "destruncar" estos ingresos y obtener medidas más confiables de distribución, se diseñó en DNP un procedimiento que se basa en la estimación de los niveles máximos de los ingresos. Para hacerlo se aplica al punto de truncamiento la tasa de crecimiento del porcentaje de población justamente anterior al truncado respecto a la misma porción de población de la encuesta anterior no truncada. Posteriormente, mediante una función exponencial los ingresos truncados se distribuyen entre el punto máximo estimado y el punto de truncamiento. Para una descripción más detallada de esta metodología ver Núñez y Jiménez (1997). Ver Cárdenas y Gutiérrez (1996) para una descripción del problema de truncamiento y las diferentes metodologías propuestas para su solución.

³ Los ingresos no laborales incluyen pensiones, arriendos, intereses, dividendos, ayudas en dinero y otros.

Los Gráficos 1 y 2 muestran la distribución de ingresos laborales por perceptor del quintil 1 (20% más pobre de la población) y quintil 5 (20% más rico de la población) respectivamente. De acuerdo con esta información, Colombia es un país con una alta desigualdad en la distribución del ingreso laboral de la población ocupada. Las cifras de 1996 hablan por sí solas: el quintil más rico recibió el 54% de los ingresos, mientras que el quintil más pobre obtuvo sólo el 6%. De esta manera, el 20% más rico de la población colombiana recibe aproximadamente 9 veces más ingresos laborales que el 20% más pobre.

Cuando se analizan las tendencias de las últimas dos décadas (para las cuales existe información continua) el diagnóstico es aún más grave debido al deterioro que han registrado los indicadores de distribución en los ingresos laborales. A comienzos de los años ochenta,

cuando la equidad registró su mejor momento, el 49% del ingreso nacional estaba en manos del quintil más rico y el 6.6% en manos del quintil más pobre. Desde ese entonces, la distribución del ingreso laboral se ha deteriorado en la medida en que la participación en el ingreso del 60% más pobre de la población ha disminuido considerablemente. El quintil más pobre ha sido relativamente estable entre 1985 y 1996, pero con una participación significativamente baja en los ingresos laborales (aproximadamente 6%). La participación del siguiente quintil ha disminuido desde 1990 al pasar de 11 a 8.7%. Algo similar se observa en el caso del tercer quintil, cuya participación en el ingreso total es del orden del 12.4% en la actualidad.

Consecuentemente, la participación en el ingreso laboral del quintil más rico de la población ha aumentado desde comienzos de la

Gráfico 1
QUINTIL 1: INGRESOS LABORALES

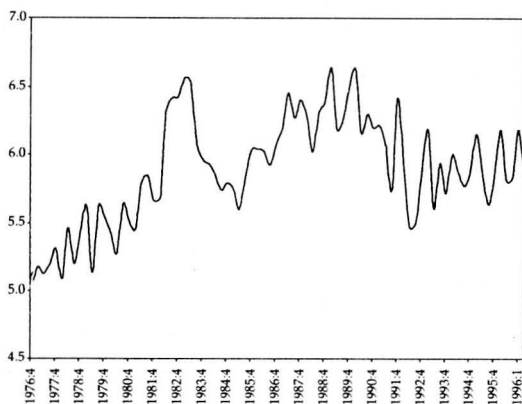
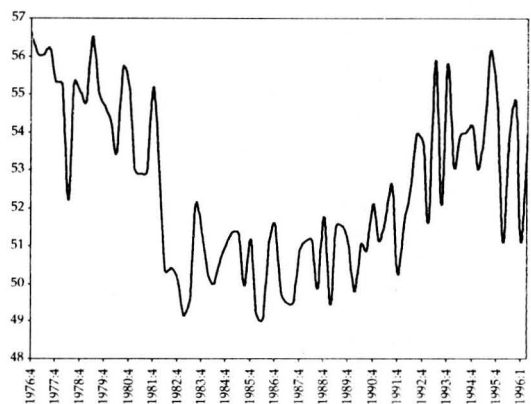


Gráfico 2
QUINTIL 5: INGRESOS LABORALES



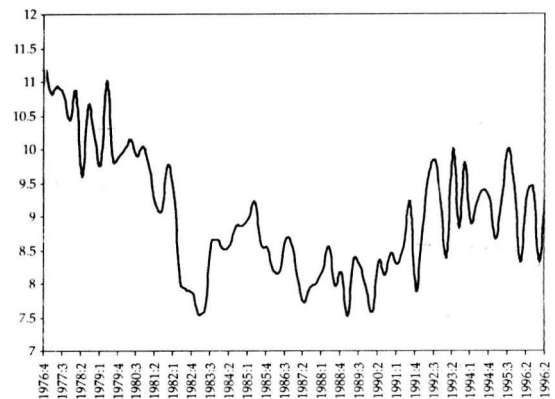
⁴ Calculado como la suma de los ingresos totales (laborales y no laborales) de todos los miembros del hogar, dividido por el número de personas del hogar.

década pasada. Sin embargo, dicho incremento ha sido más pronunciado durante los años noventa. El Gráfico 3 muestra el cociente entre la participación en el ingreso de los quintiles cinco y uno. Esta variable constituye un excelente indicador de distribución⁵. Pese a que este cociente disminuyó de 11.4 a 9.8 entre 1976 y 1980, su tendencia ha sido positiva, especialmente a partir de 1991. En el tercer trimestre de 1995 el ingreso en manos del 20% más rico de la población fue 10 veces mayor que el del 20% más pobre.

El Gráfico 4 muestra la evolución del coeficiente de Gini calculado con base en la distribución de ingresos laborales urbanos entre 1976 y 1996. Si todos los individuos recibieran exactamente el mismo ingreso, entonces el coeficiente de Gini sería igual a 0. Por otra parte, si sólo un individuo recibiera todo el ingreso, el coeficiente de Gini sería igual a 1. Durante el período comprendido entre 1976 y 1982 se evidencia un importante progreso distributivo (el coeficiente de Gini pasó de 0.49 a 0.40 en ese lapso). De ahí en adelante se presenta una tendencia relativamente estable hasta 1991, año a partir del cual se inició un deterioro en la distribución del ingreso de tal forma que el coeficiente pasó de 0.41 en 1991 a 0.47 en 1995.

Algunos trabajos recientes han tratado de explicar el incremento en la concentración de ingresos a partir de 1991. En particular, Núñez y Sánchez (1996) establecen que hasta finales de

Gráfico 3
QUINTIL 5 / QUINTIL 1:
INGRESOS LABORALES

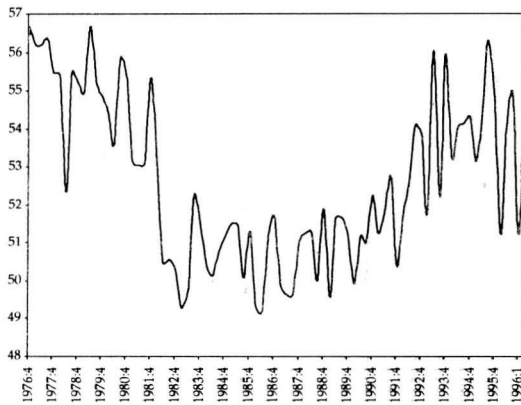


los ochenta el descenso en el salario relativo de los trabajadores calificados debido a la caída en la demanda por este tipo de trabajo había conducido a una mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, a partir de entonces el proceso comenzó a revertirse dado el incremento en la demanda por trabajadores calificados y el consecuente incremento de los salarios relativos de este tipo de trabajo. Por esta razón, la concentración del ingreso laboral urbano se incrementó considerablemente.

En una línea similar, Cárdenas y Vélez (1996) indican que la dispersión salarial entre empleados calificados y no calificados fue consecuencia de la reducción del precio del capital que permitió incrementos considerables en

⁵ La utilización de este indicador subsana en parte el hecho que una medida agregada de desigualdad como el coeficiente de Gini no tiene un único mapa de sucesos que ligue un cambio en el coeficiente con la distribución de ingresos subyacente. Es decir, una transferencia del quintil más rico a los grupos intermedios puede estar asociada con el mismo cambio en el indicador agregado que un incremento de la participación del quintil más pobre a expensas de los grupos intermedios. Ver el artículo de Deininger y Squire (1996).

Gráfico 4
COEFICIENTE DE GINI:
INGRESOS LABORALES



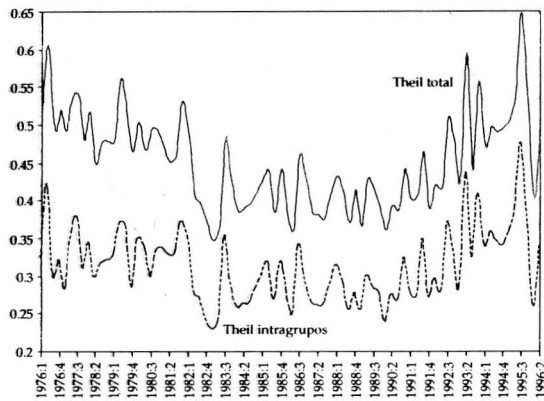
inversión y que requirió sustitución de empleados no calificados por calificados. Concluyen entonces, que el incremento de la desigualdad salarial causó un empeoramiento de la distribución del ingreso. Sin embargo, los autores argumentan que el deterioro fue atenuado por incrementos del gasto social basados en subsidios a la demanda destinados a los más pobres. El análisis muestra que el gasto público en educación, salud y cuidado infantil atenuó las tendencias negativas de la distribución del ingreso consecuencia de las transformaciones del mercado laboral. De acuerdo con algunos cálculos la asignación de gasto público (a través de subsidios) representó un cambio en el coeficiente de Gini de 0.50 a 0.47 en 1994, es decir una disminución de alrededor de 7% en la concentración de ingresos.

Por otra parte, en un trabajo reciente del DNP y Fedesarrollo, Bernal et. al (1996), se establece una estrecha relación entre el desempeño macroeconómico y la distribución del ingreso

urbano. Los resultados del trabajo indican que el desempleo y la inflación tienen efectos regresivos significativos, el incremento del producto industrial es claramente progresivo, al igual que el crecimiento del sector rural, y finalmente, la sobrevaluación de la moneda está relacionada con la concentración del ingreso. En este sentido, no es sorprendente que la reciente combinación de alto desempleo, sobrevaluación de la moneda y bajo crecimiento económico haya tenido como resultado mayor desigualdad.

Adicionalmente, se llevaron a cabo algunas descomposiciones estadísticas de la desigualdad en Colombia. El objetivo es separar la desigualdad total en un componente de desigualdad entre grupos arbitrariamente escogidos, y otro componente de desigualdad dentro de cada uno de los grupos (intra-grupos). Los individuos se pueden agrupar de acuerdo a la edad, el género, la educación, la localización geográfica, etc. Para llevar a cabo estas descomposiciones se utilizó el índice de Theil, que es un caso particular de las medidas de entropía. La característica discriminante en la formación de grupos fue la educación, de tal forma que se aisló la contribución de cambios asociados a la educación del resto de causas de los cambios en la distribución. El Gráfico 5 muestra el índice de Theil total y el intra-grupos para los ingresos laborales urbanos. La evolución del índice sugiere un rápido descenso de la desigualdad entre 1976 y 1982, seguido de un período de estabilidad hasta 1990. Durante los noventa, la desigualdad se ha incrementado sustancialmente. El cálculo del índice de Theil intra-grupos indica que entre el 28 y el 34% de la desigualdad en el período 1976-1996 es atribuible a diferencias educativas entre grupos de población⁶.

Gráfico 5
INDICE DE THEIL
INGRESOS LABORALES



Los Gráficos 6 y 7 muestran la evolución de la distribución de los ingresos no laborales por perceptor del quintil 1 y 5 respectivamente. Como era de esperarse, la concentración del ingreso no laboral es mucho mayor debido a que está directamente vinculado con la tenencia de activos. En 1996, tan sólo el 2.7% de dichos ingresos estuvo en manos del 20% más pobre de la población, mientras que el 60% estaba en manos del quintil más rico. Esto implica que el 20% más rico de la población recibe 21 veces más ingresos no laborales que el 20% más pobre.

Por supuesto, el coeficiente de Gini de ingresos no laborales presentado en la Gráfica 8 evidencia una alta concentración. El índice pasó de 0.56 en 1990 a 0.62 en 1996. La evolución es similar a la del Coeficiente de Gini de ingresos laborales urbanos.

Finalmente, el Gráfico 9 presenta el cociente entre la participación en el ingreso total per cápita del hogar de los quintiles cinco y uno. En 1996, el quintil más rico de la población recibió el 57.8% de los ingresos, mientras que el quintil más pobre obtuvo sólo el 4.1%. De esta manera, el 20% más rico de la población colombiana recibe aproximadamente 14 veces más ingresos que el 20% más pobre. De nuevo, a partir de 1991 se inició un proceso de deterioro en la distribución del ingreso, de tal forma que mientras en 1982 los más ricos recibían 10 veces más ingresos que los más pobres, en 1996 esta proporción se incrementó a 14. Explicar el comportamiento de este tipo de ingresos es un tanto más difícil debido a que por un lado, está compuesto por un grupo de ingresos muy diversos, y por otro, está afectado por factores demográficos.

En conclusión, podemos afirmar que el deterioro reciente en la distribución de ingresos está relacionado en primer lugar con el incremento de los salarios relativos de los trabajadores calificados. La reducción del costo de uso del capital en los inicios de la apertura económica permitió incrementos considerables en inversión, que ocasionaron a su vez sustitución de mano de obra no calificada por trabajadores calificados. Como consecuencia del incremento en la demanda por mano de obra calificada aumentaron los salarios de los trabajadores calificados, lo que ocasionó una dispersión salarial asociada al empeoramiento de la distribución del ingreso. Sin embargo, es importante mencionar que este es un proceso que se revierte en la medida en que se incremente la educación de

⁶ Este resultado coincide con un trabajo reciente de Núñez y Sánchez (1997), quienes encuentran que aproximadamente el 28% de la desigualdad está explicado por la educación.

Gráfico 6

QUINTIL 1:

INGRESOS NO LABORALES

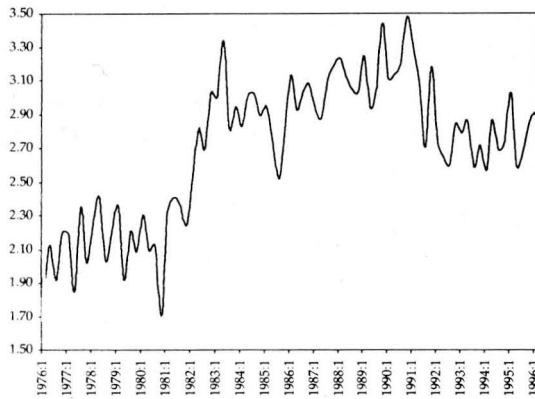


Gráfico 7

QUINTIL 5:

INGRESOS NO LABORALES

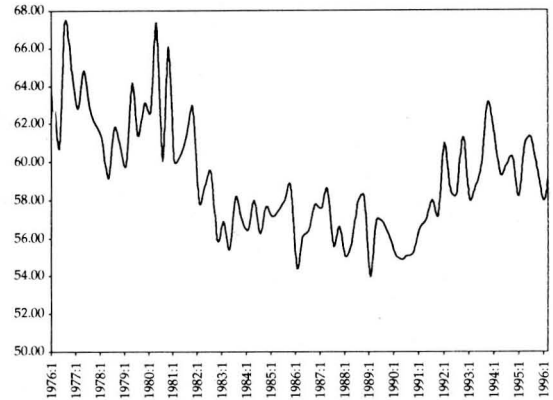


Gráfico 8

COEFICIENTE DE GINI:

INGRESOS NO LABORALES

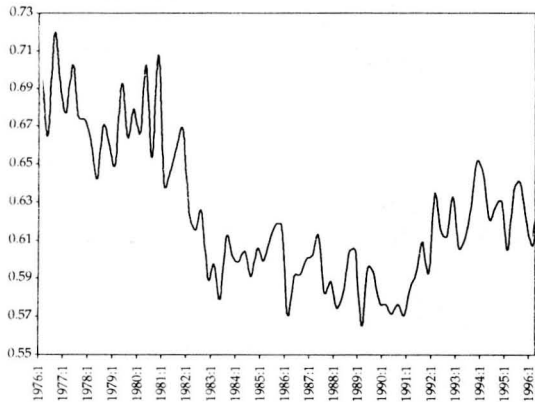
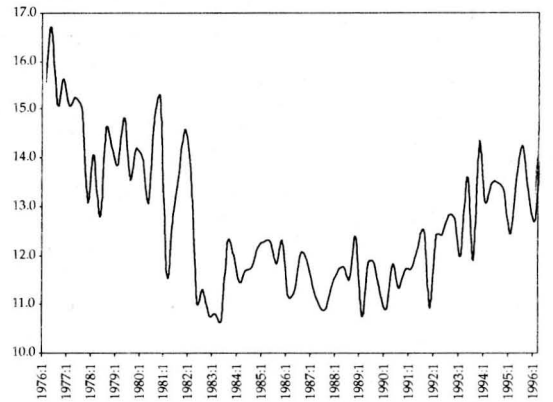


Gráfico 9

**QUINTIL 5/QUINTIL 1: INGRESOS
TOTALES PER CAPITAL DEL HOGAR**



la población. Es decir, a través del aumento de educación se genera un proceso de autocorrección frente a un efecto de impacto de la apertura económica.

En segundo lugar, el empeoramiento en la distribución del ingreso está relacionado con el aumento del desempleo y la desaceleración económica reciente. De nuevo, es importante

concluir mencionando que las cosas pueden mejorar en la medida en que la inversión en educación logre reducir de manera considerable la brecha entre la mano de obra calificada y la no calificada. Adicionalmente se requiere seguir en la lucha contra la inflación y lograr una recuperación de la economía para avanzar hacia un mejoramiento en la distribución de los ingresos en Colombia.

Bibliografía

- Bernal, R., M. Cárdenas, J. Núñez y F. Sánchez (1997) "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996". Documentos de Trabajo, No. 1, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M. and C. Gutiérrez (1996) "Impacto de las reformas estructurales sobre la eficiencia y la equidad: la experiencia colombiana en los noventa", Coyuntura Económica, diciembre.
- Cárdenas, M. and C. Vélez (1996) "Structural Reform, labor markets and income distribution in Colombia: 1989-1994", mimeo, Fedesarrollo y Banco de la República.
- Núñez, J. and J. Jiménez. (1997) "Correcciones a los Ingresos de las Encuestas de hogares y distribución del Ingreso urbano en Colombia" Archivos de Macroeconomía, No.66, Departamento Nacional de Planeación.
- Núñez, J. and F. Sánchez (1996) "Educación y Dispersión Salarial en Colombia, 1976-1995", mimeo, Departamento Nacional de Planeación.

¿Qué sigue en materia de reformas en los sectores sociales?

I. Introducción

Los más recientes informes de algunos organismos multilaterales realizan el ejercicio de evaluar las reformas en América Latina en los últimos 10 años y de proponer las acciones necesarias hacia el futuro para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y social en la región. Por un lado, los informes sobre el Progreso Económico y Social en América Latina del BID de 1996 y 1997, abordan discusiones relacionadas con "Cómo organizar con éxito los servicios sociales" y "América Latina tras una década de reformas" respectivamente. Por su parte, quizá de manera complementaria, el Informe sobre el Desarrollo del Mundo en 1997 del Banco Mundial, "El estado en un mundo en transformación", analiza la importancia de un Estado efectivo, más como socio que como agente directo, para lograr un desarrollo económico y social sostenible. Más recientemente, en agosto de 1997, Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, publicaron "La Larga Marcha: un programa de reforma para América Latina y el Caribe en la próxima década", donde se sugieren contenidos de reforma para consolidar la estabilidad macroeconómica, para acelerar el crecimiento y

para reducir la pobreza en la región. Finalmente, otra reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, editada por Nancy Birdsall y Frederick Jaspersen, "Pathways to Growth comparing East Asia and Latin America", recoge los documentos de un seminario realizado a mediados de 1994, en el que se exploraron las políticas que permitieron a los países de Asia del este alcanzar un rápido y equitativo crecimiento económico.

El propósito de esta sección es examinar, a partir de estos estudios y de evidencia adicional sobre Colombia, algunos resultados de las reformas recientes en Educación y Salud. En este ejercicio han sido muy importantes los estudios y las recomendaciones realizadas por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, así como el resultado de la aplicación del análisis neo-institucional a la evaluación de las políticas públicas (Wiesner, 1997).

En primer lugar, se examinan los principales obstáculos encontrados en los procesos de reforma en los sectores de Educación y Salud en Colombia, y posteriormente se presentan unas recomendaciones adicionales.

II. Evaluaciones recientes sobre los servicios de educación y salud en América Latina

El primer elemento que se desprende de las evaluaciones recientes del BID y del Banco Mundial es el importante aumento del gasto público social en América Latina (Cuadro 1). Sin embargo, los resultados de este incremento son modestos, en especial si se considera que otros países de similar nivel de ingreso obtienen más años de educación de la fuerza laboral y más amplias coberturas de salud, con una menor inversión de recursos¹.

En América Latina sólo dos de tres niños que entran al sistema educativo logran completar el ciclo primario. En secundaria son peores los resultados. De otra parte, en general, la fuerza de trabajo presenta dos años menos de escolaridad de lo que se esperaría de acuerdo con su nivel de ingreso. Hoy, en promedio, los trabajadores de Latinoamérica y el Caribe tienen 5.2 años de escolaridad, cuando en los países asiáticos esa cifra es 9.3 años y el promedio mundial es 7.2 años. En Asia no solamente las tasas de matrícula en secundaria son altas, sino que esta mayor cobertura ha ido paralela con una mejor calidad de la educación (Birsdall et al 1997).

Los informes del BID (1996 y 1997) indican que, teniendo en cuenta la experiencia internacional y el actual nivel de ingresos de la región, debería ser posible reducir las muertes infantiles anuales e incrementar el nivel de educación de la fuerza laboral en más de dos años de escolaridad. Las comparaciones entre diversos países han de-

¹ Este es el caso básicamente de los países asiáticos.

Cuadro 1
EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL EN
COLOMBIA^a Y AMERICA LATINA
(% del PIB)

Países ^b	1990-91	1994-95
Gasto social alto	11.6	13.0
Promedio simple	15.1	17.2
Uruguay	18.9	23.6
Costa rica	19.8	20.8
Panamá	17.1	20.0
Argentina	17.1	18.3
Chile	13.1	13.4
México	8.4	13.1
Brasil ^c	11.6	11.2
Gasto social moderado^d	9.0	12.2
Promedio simple	9.1	11.3
Colombia	9.2	13.0
Nicaragua	10.8	10.6
Ecuador	7.8	10.4
Venezuela	8.5	
Gasto social bajo^e	4.6	5.6
Promedio simple	4.4	5.9
Honduras	7.8	7.6
Paraguay ^f	2.6	6.6
Bolivia	4.6	6.3
El Salvador	5.5	5.3
Guatemala	3.3	3.7
República Dominicana	4.7	n.d.
Perú	2.1	n.d.
Promedios regionales		
Ponderado	10.6	12.3
Simple	9.6	12.3

^a Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al Gasto Social en 1994-1995.

^b Cifras promedio de los años 1994 y 1995 para todos los países excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, para los cuales se consideró sólo el año 1994.

^c Comprende el gasto del gobierno central solamente.

^d En los promedios no se incluye Venezuela.

^e En los promedios no se incluye Perú y República Dominicana.

^f Comprende el gasto del Gobierno Central presupuestado solamente.

Fuente: Coyuntura Económica, Fedesarrollo, junio de 1997.

mostrado que el reto es de carácter organizativo e institucional, y no de un mayor esfuerzo presupuestal. Por estos motivos los informes recientes de los organismos multilaterales recomiendan diseñar mecanismos que promuevan la eficiencia de los servicios de educación y salud. En el cuadro 2 se mencionan los problemas más comunes en estos sectores.

La legislación del servicio civil del sector público tiende a ofrecer muy fuertes garantías de empleo, a establecer escalas salariales basadas en el nivel de educación formal y los años de servicio, y a proporcionar elevadas pensiones después de poco tiempo de trabajo, en relación con los niveles del sector privado. Estos esquemas se constituyen en sistemas con escasos incentivos para mejorar el

desempeño laboral o incrementar la productividad una vez que las personas son contratadas.

Las estrategias que se han venido implementando en los países de la región, se han orientado hacia la descentralización y la privatización de los servicios sociales.

Los estudios mencionados, sugieren una serie de medidas encaminadas a incrementar la eficiencia del gasto en salud y educación (Cuadro 3). En particular, se señala la necesidad de aclarar los roles que desempeñan los distintos agentes, asignando particular énfasis al del sector público en el financiamiento y regulación, la autonomía de los proveedores y la mayor participación de los usuarios en los organismos de control. Estos

Cuadro 2

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION Y SALUD EN AMERICA LATINA

-
- La mayor centralización de sectores no permitió seleccionar las combinaciones de insumos requeridas por las comunidades locales y tampoco lograron ajustarse a los cambios que se dan con el tiempo. La carencia de autonomía de los administradores locales, impidió ajustarse al mercado local, especialmente en lo que toca a las contrataciones de maestros, sus despidos y sus remuneraciones.
 - Los incentivos implícitos inducen un gasto excesivo.
 - Débiles sistemas de control, información y retroalimentación.
 - Provisión insuficiente del sector público y desplazamiento hacia proveedores privados.
 - Volatilidad del financiamiento público.
 - El régimen de salarios, no tiene incentivos para inducir mejoras.
 - Los monopolios bilaterales como el que existe entre el ministerio y los sindicatos de maestros y médicos tienden a entrar en conflicto y conducir a la celebración de contratos ineficientes.
 - Como los usuarios no cuentan con opciones, los proveedores obtienen una limitada retroalimentación acerca de la calidad.
 - Segmentación de los servicios de salud entre diferentes grupos de la población, con un impacto negativo en la equidad, porque los pobres tienen poco acceso a este servicio, de mala calidad y a un precio elevado.
-

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996; Birdsall y Jaspersen (1997); y Burki y Perry (1997).

Cuadro 3

MEDIDAS ENCAMINADAS A INCREMENTAR LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

-
- Sistema con claros roles y reglas: la regulación, el financiamiento, la adquisición, la prestación y la representación de los usuarios.
 - Regulación y el financiamiento público.
 - Autonomía de los proveedores.
 - Reconocimiento de los derechos de los usuarios.
 - Avanzar en la dirección de asignar recursos según los resultados.
 - Sistemas de capacitación.
-

Fuente. Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996; Birdsall y Jaspersen (1997); y Burki y Perry (1997).

últimos tienen el papel de proporcionar información y retroalimentación a los proveedores acerca de sus necesidades y su grado de satisfacción.

A. Educación

En América Latina el financiamiento de la educación básica proviene principalmente del gobierno central. Los servicios son provistos por maestros que pertenecen a la administración pública. Generalmente estos sistemas carecen de materiales, inversiones en capacitación y bibliotecas, no realizan innovación y no se adaptan para prestar el servicio en determinadas comunidades. Los directores tienen poco control sobre la selección o la remuneración de su personal, dependen de las oficinas centrales y la responsabilidad es difusa (BID 1996).

Aunque no se cuestiona el financiamiento público de la educación, se sugiere que una reforma encaminada a dotar de mayor auto-

mía a maestros y directores dentro de sus escuelas puede funcionar mejor. La organización actual coloca a los gobiernos y a los sindicatos y los maestros en una relación conflictiva en que se recompensa la obstinación y la confrontación en lugar de la colaboración y la mayor productividad (BID 1996).

La ausencia de mecanismos de evaluación y pruebas de logro impiden que los maestros, las escuelas o los administradores se responsabilicen por el rendimiento del sistema educativo. Tampoco se cuenta con indicadores para medir la calidad de la educación.

De acuerdo con el informe del BID de 1996 sobre los Servicios Sociales, en América Latina los exámenes estandarizados en la enseñanza primaria constituyen una novedad. Así mismo en sólo siete de los 18 países de habla hispana existe actualmente algún tipo de prueba de medición de la calidad del sistema educativo.

El estudio sobre las lecciones de los países asiáticos (Birdsall y Jaspersen, 1997) menciona cuatro síntomas de los problemas de la calidad de la educación en América Latina:

- En primer lugar, la expansión de la matrícula no se acompañó de mayor gasto por alumno en libros, equipo y profesores. En la década pasada el gasto por alumno cayó de US\$ 164 dólares en 1980 a US\$ 118 en 1989.
- Adicionalmente, el costo de las altas tasas de repitencia en las escuelas de América Latina se estima en US\$ 2.5 billones por año. De esta manera la inversión en calidad podría financiarse ampliamente con los recursos que se invierten en repetir los años.

Cuadro 4
GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	Como % del PIB		Como % del gasto del gobierno	
	1980	1990	1980	1990
Argentina	2.7	3.3	15.1	12.4
Bolivia	4.4	2.7	25.3	20.1
Brasil	3.6	4.6	n.d.	n.d.
Chile	4.6	2.7	11.9	12.9
Colombia	1.9	3.5	14.3	12.3
Costa Rica	7.8	4.6	22.2	20.2
Guatemala	1.9	1.6	11.9	12.8
Honduras	3.2	4.1	14.2	15.9
México	4.7	6.0	n.d.	n.d.
Nicaragua	3.4	3.9	10.4	12.8
Perú	3.1	1.5	15.2	14.7
Uruguay	2.3	2.8	10.0	15.4
Venezuela	4.4	5.2	14.7	23.5

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996.

Cuadro 5
TASAS DE ESCOLARIDAD DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA^a

	Preescolar	Primaria		Secundaria		Terciaria
		Bruta ^b	Neta ^c	Bruta	Neta	Bruta
Argentina	68	108	95	72	59	43
Bolivia	29	95	91	37	29	22
Brasil	35	111	90	43	19	12
Chile	70	99	86	69	52	23
Colombia	44	117	83	61	44	15
Costa Rica	66	103	87	43	37	28
Guatemala	16	84	n.d.	24	n.d.	9
Honduras	18	112	90	33	21	9
México	63	113	100	56	46	14
Nicaragua	12	103	80	41	26	10
Perú	36	119	88	65	46	39
Uruguay	34	108	93	83	n.d.	32
Venezuela	45	96	88	35	20	30

^a En la mayor parte de países corresponde a la información del año 92 o a la más próxima a este año.

^b La tasa bruta resulta de relacionar todos los alumnos -de cualquier edad- matriculados, con la población entre 6 y 11 años y mide la capacidad de atención del sistema.

^c La tasa neta resulta de relacionar los alumnos entre 6 y 11 años matriculados, con la población de este mismo rango de edad y es una medida precisa de la cobertura.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996.

Cuadro 6
INDICADORES DE RESULTADOS DEL SISTEMA DE EDUCACION EN ALGUNOS PAISES
DE AMERICA LATINA^a

	Tasa de alfabetismo como % de la población mayor de 15 años		Medidas de años de escolaridad población mayor de 25 años		Tasa de compleción primaria	
	1980	1995	1980	1992	1980	1992
Argentina	94.0	96.0	6.0	9.2	63.0	n..d.
Bolivia	n.d.	83.0	4.0	4.0	44.0	44.0
Brasil	75.0	83.0	3.3	4.0	20.0	30.0
Chile	91.0	95.0	6.2	7.8	53.0	77.0
<i>Colombia</i>	<i>85.0</i>	<i>91.0</i>	<i>5.2</i>	<i>7.5</i>	<i>n.d.</i>	<i>59.0</i>
Costa Rica	93.0	95.0	5.6	5.7	75.0	79.0
Guatemala	n.d.	56.0	4.0	4.1	40.0	36.0
Honduras	60.0	73.0	3.0	4.0	n.d.	34.0
Mexico	83.0	90.0	4.0	4.9	66.0	73.0
Nicaragua	n.d.	66.0	3.5	4.5	38.0	43.0
Perú	82.0	89.0	5.7	6.5	75.0	n.d.
Uruguay	95.0	97.0	6.1	8.1	n.d.	97.0
Venezuela	85.0	91.0	5.3	6.3	70.0	86.0

^a En la mayor parte de países corresponde a la información del año 92 o a la más próxima a este año.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996. Banco Mundial. World Development Report 1997.

- En tercer término, las tasas de deserción son altas debido probablemente a la incapacidad del sistema de retener los alumnos con una educación de calidad.
- Finalmente, los mediocres resultados en los test internacionales confirman la baja calidad del sistema educativo latinoamericano.

Este mismo estudio muestra la importante relación positiva que existe entre la tasa de escolaridad primaria y secundaria y el ingreso per cápita de los países evaluados. Este hecho se confirma al observar las diferencias entre las experiencias de Asia y América Latina. Otra enseñanza de los países asiáticos es que cuando se compara el porcentaje de gasto dedicado a la

educación no difiere sensiblemente del de América Latina, pero sí su asignación. La diferencia surge de que los países asiáticos han privilegiado en una etapa inicial la educación primaria sobre la secundaria.

Los sistemas existentes se han concentrado en la medición de la cantidad de insumos físicos y humanos. En efecto, los sistemas de educación se han especializado en recopilar y procesar información sobre tasas de escolaridad, de repetición, de deserción, número de estudiantes, número de maestros y número de escuelas. Incluso en algunos casos la información financiera no es considerada por las agencias gubernamentales como una de las variables relevantes (BID 1996) (Cuadros 4, 5 y 6).

A manera de resumen, el cuadro 7 presenta los principales elementos de reforma propuestos por la agencias multilaterales para el sector educativo de los países de América Latina. Estas recomendaciones buscan la organización de los servicios de educación con medidas que promuevan la eficiencia. Entre ellas sobresalen la introducción de la competencia, la definición precisa de funciones entre los agentes involucrados en el servicio, la evaluación de resultados, el pago de salarios de acuerdo con el rendimiento, la promoción de la educación preescolar, las inversiones en procura de elevar la calidad y, especialmente, la financiación a través de sistemas de costeo estandarizado o

per-cápita. Este último mecanismo consiste en asignar los recursos en función de lo que vale atender adecuadamente un alumno en el sistema educativo y busca relacionar el monto de recursos asignado con ciertas metas en materia de calidad, eficiencia interna y cobertura del servicio².

B. Servicios de salud

De acuerdo con los informes del BID de los dos últimos años, los servicios de salud de los países latinoamericanos presentan una gran dispersión en los resultados y en los sistemas utilizados. El gasto público en salud varía entre el 2% y más

Cuadro 7 PROPUESTAS DE REFORMA PARA PROMOVER LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION

- Fomento de la autonomía de las escuelas bajo el control de padres y las comunidades.
 - Promoción de la competencia entre los proveedores públicos y privados.
 - Prolongación del tiempo de asistencia a la escuela.
 - Remuneración de los maestros sobre la base de su rendimiento.
 - Reforma de las instituciones pedagógicas.
 - Aumento del suministro de servicios de Guardería Infantil.
 - Reasignación del gasto público en educación, a favor de la educación básica, pero especialmente para inversiones que eleven la calidad (libros, escuelas, capacitación).
 - Uso de los sistemas de costeo estandarizado (Capitación).
 - Reestructuración de los Ministerios de Educación para que asuman sus funciones de reguladores y evaluadores.
-

Fuente: Burki Javed Shahid and Perry Guillermo E. (1997); Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996; Birdsall y Jaspersen (1997).

² Las unidades de costeo estandarizado o costeo per-capita son el resultado de distribuir entre los alumnos de un grupo estándar el costo de los recursos necesarios para ofrecer un servicio de calidad en cada uno de los tipos de enseñanza identificados como diferentes desde el punto de vista de costos. Misión Social y Unidad de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación.

del 5% del PIB en los países más desarrollados (Cuadro 8); La tasa de mortalidad infantil oscila entre 12 por mil y 69 por mil; la esperanza de vida al nacer es de 57 años en Haití y de 77 años en Costa Rica. A pesar de los progresos en materia de esperanza de vida, mortalidad infantil y cobertura, los logros deberían ser mayores en cuanto a extensión de los servicios a un mayor porcentaje de la población, mejor calidad y menores costos.

La baja calidad del gasto público en salud se demuestra por el paso de los usuarios de los sistemas públicos a los privados. El quintil más pobre de América Latina gasta un volumen desproporcionado de dinero en medicamentos

y servicios médicos privados, el doble que el promedio de otros países en desarrollo comparables (BID 1996).

Los países del Caribe de habla inglesa y Costa Rica, con sistemas públicos integrados, muestran los mejores resultados, aunque su gasto consume una proporción del ingreso comparable a la del resto de la región. Los países del Cono Sur poseen una amplia gama de contratos entre los compradores y los proveedores y muestran servicios similares al nivel que se esperaría en función de su ingreso. Mientras tanto en el resto de América Latina los sistemas segmentados producen resultados inferiores a los esperados con un gasto 50% menor que el del promedio de la región.

Cuadro 8
INDICADORES DE GASTO Y DE RESULTADOS DEL SISTEMA DE SALUD EN
ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA^a

	Gasto total en salud 1990 como % del PIB				Resultados de salud 1995		
	Público	Privado	Asistencia	Total	Tasa de mortalidad infantil		Esperanza de vida
					1980	1995	
Argentina	5.85	3.70	0.01	9.56	35	22	73
Bolivia	1.60	3.10	0.82	5.52	118	69	60
Brasil	2.76	3.64	0.02	6.42	70	44	67
Chile	3.32	3.90	0.03	7.25	32	12	72
Colombia	2.91	2.17	0.06	5.14	45	26	70
Costa Rica	7.50	1.60	0.08	9.18	20	13	77
Guatemala	1.64	2.93	0.46	5.03	75	44	66
Honduras	2.57	2.76	0.35	5.68	70	45	67
México	3.10	2.36	0.03	5.49	51	33	72
Nicaragua	4.90	1.24	1.77	7.91	90	46	68
Perú	1.06	2.00	0.07	3.13	81	47	66
Uruguay	6.32	1.88	0.06	8.26	37	18	73
Venezuela	1.96	2.20	0.01	4.17	36	23	71

^a En la mayor parte de países corresponde a la información del año 92 o a la más próxima a este año.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996 Banco Mundial. World Development Report 1997.

En casi todos los países subsiste un enorme sistema privado de servicios que atiende alrededor de la mitad de las consultas externas, y cerca de una cuarta parte de las hospitalizaciones.

A manera de resumen, el Cuadro 9 recoge las propuestas de reforma de los servicios de Salud formuladas para los países de América Latina por el BID y el Banco Mundial.

III. La situación en Colombia

Simultáneamente con las reformas estructurales y con el programa de estabilización, adoptados a comienzo de esta década, en Colombia se decidió profundizar la descentralización económica y administrativa. En términos de recursos, esta estrategia significa la transferencia de cerca de 6 puntos del PIB, asignados esencialmente al gasto social y en su mayor proporción a los sectores de educación y salud. Esta estrategia, aunque correcta, conlleva grandes riesgos. Debido por una parte a la debilidad tradicional de las instituciones sociales ante un reto enorme de eficiencia, y de otra, a la incoherencia del esquema de incentivos con los objetivos buscados. El problema político no está resuelto, pues aunque se busque reemplazar la estructura centralista en materia de decisiones, ni los gobiernos locales, ni el gobierno central, están obrando de acuerdo con este marco³.

Un análisis de la descentralización desborda el alcance de esta sección⁴. En esta ocasión se pretende solamente enmarcar la situación de los sectores de educación y salud, para contribuir al debate sobre las necesidades de reformas adicionales. Los problemas son particularmente graves en el sector de Educación, porque éste padece problemas institucionales y políticos que la reforma no solucionó. En cuanto al sector salud, aunque también se requieren ajustes, la reforma fue exitosa en promover la competencia en el sector.

A. Educación

Aunque Colombia avanzó en los últimos cincuenta años en términos de cobertura, e incrementó la escolaridad promedio de un año en la década de los 50 a cinco años en la de los 90, estos logros esconden grandes diferencias regionales. Mientras la cobertura en primaria llega en las zonas urbanas al 90%, en las rurales apenas alcanza 60%. De otra parte, a pesar de que los recursos asignados al sector aumentaron en un punto del PIB en sólo seis años, los resultados no han mejorado de manera sustancial. Con la aplicación del esquema de repartición establecido por la Ley 60 de 1993, estos recursos adicionales se asignaron sin ningún compromiso en materia de logros en cobertura y eficiencia, y su distribución regional es altamente inequitativa, pues

³ A juicio de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (Informe Final Tomo 1 pag. 97) las transferencias, a pesar de su aumento, no son indicativas de una mayor autonomía de las regiones, razón por la cual el conflicto con el Gobierno Central es creciente... La coordinación y el liderazgo del proceso reside en el Gobierno central que no está interesado en cumplir estas funciones.

⁴ En otras entregas de esta revista se han analizado ampliamente las disposiciones y la puesta en marcha de las mismas. Coyuntura Social Nos. 10 y 16, mayo de 1994 y de 1997.

Cuadro 9

PROPUESTAS DE REFORMA PARA PROMOVER LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS DE SALUD

-
- Definir mejor los roles complementarios de los diferentes actores mediante reglas más simples y más efectivas.
 - Las instituciones de seguridad social pueden desempeñar un mayor rol en el financiamiento del sistema, combinando los impuestos sobre el salario y otros recursos públicos para asegurar la equidad y la eficiencia en la asignación de los recursos.
 - Las organizaciones de seguridad social pueden desempeñar un importante aporte como compradores de proveedores independientes de servicios, pero esta opción debería estar abierta a la competencia y a las opciones de los usuarios.
 - Los usuarios pueden desempeñar un rol crítico haciendo responsables a los proveedores por la provisión de un buen servicio a través de su representación en las juntas de salud, o el proceso político, pero en particular a través de la oportunidad de elegir libremente entre diferentes planes y proveedores.
 - Se propone asignar los recursos mediante un sistema de capitación ajustada por riesgo, acompañada de medidas de aseguramiento de la calidad.
 - Autonomía de los hospitales o las redes regionales, mayor flexibilidad administrativa en materia de presupuestación, contratación y pagos.
 - Los sistemas de medición de resultados deben ser la base para el aumento de la responsabilidad de los proveedores.
 - Separar y aclarar las responsabilidades de los diferentes actores, en particular distinguiendo el financiamiento de la provisión, asignando recursos en base al número de usuarios en lugar del volúmen de insumos.
 - Separar en la medida de lo posible el financiamiento de la provisión y asignar recursos con base en resultados.
 - Al despojarse de la pesada carga de la provisión directa de los servicios personales el sector público puede dedicar su atención a la salud pública y a movilizar los recursos financieros para ampliar la capacidad del sistema y realizar investigación.
-

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996; y Burki y Perry (1997).

las rigideces en la asignación del gasto se traducen en mayores transferencias para las regiones con menores necesidades⁵.

1 Principales problemas

La dificultad más notable del sector educativo en Colombia radica en que no hay claridad sobre las funciones de los distintos niveles de gobierno. Los municipios, aunque tienen una tarea central en la gestión del servicio de educación en el marco de la descentralización, no tienen herramientas para realizarla. Así

mismo, la carencia de autonomía para el manejo de los recursos le impide a los departamentos cumplir su función de planeación del sector. Todas las instancias comprometidas en el servicio, (Nación, Departamento, Municipio y plantel educativo), elaboran planes sin que existan mecanismos para articularlos.

De otra parte, el esquema de asignación de recursos no ha posibilitado la universalización de la educación básica. Los recursos se distribuyen independientemente de los resultados y no se toman en cuenta criterios de equidad. Las dife-

rencias del gasto por alumno entre municipios puede ser hasta de siete veces y la relación entre los montos asignados de situado fiscal por alumno y los índices de necesidades básicas insatisfechas muestran una tendencia claramente regresiva.

Por otro lado, el sector obtiene la financiación independientemente de los resultados. No existen mecanismos para premiar el buen desempeño o castigar el incumplimiento de las funciones.

Un elemento que permite sustentar la afirmación sobre la deficiente calidad de la educación que se imparte en el país, surge de los resultados obtenidos en el Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias TIMSS, realizado entre 1991 y 1997. Aunque aún se está en proceso de divulgar la información, los resultados conocidos señalan problemas tanto en el área de matemáticas como en la de ciencias. En la primera se observa una gran dificultad de los estudiantes colombianos para resolver problemas y para el razonamiento matemático. En ciencias las noticias no son mejores, pues se registra una baja capacidad para resolver problemas, dificultad en el uso de procedimientos científicos y baja capacidad para realizar investigación (TIMSS 1997). Más preocupante aún es el resultado que indica que en Matemáticas sólo se responde al 29% del currículo tanto internacional como nacional, mientras que en ciencias esas cifras son 39% y 41% respectivamente.

Los problemas de información antes señalados son consecuencia de la debilidad del Ministerio

de Educación y de las Secretarías de Educación departamentales para realizar su trabajo. Estas instituciones no poseen instrumentos para el diseño de políticas, su evaluación y seguimiento. El Ministerio ha fallado en sus distintos intentos de reforma, debido a los problemas de índole institucional que resultan de la poca claridad del papel de la entidad en un proceso de descentralización, una de cuyas manifestaciones es la altísima rotación de los Ministros del ramo. Ello ha facilitado que en la práctica la regulación del sector esté a cargo de la institución que ejerce el monopolio de la oferta, es decir, el sindicato de educadores Fecode.

El cuadro 10 presenta un resumen de los principales problemas del sector educativo colombiano.

De acuerdo con estudios de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, cuyas conclusiones acogió la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, si se mantiene la tendencia actual, el sector seguirá demandando recursos sin que esto tenga un impacto positivo en la calidad y la cobertura. Teniendo en cuenta que cada 10 años aumenta 1 año en promedio la escolaridad, serán necesarios 40 años para cumplir el mandato constitucional de universalizar la educación básica, o para aproximarnos a la escolaridad promedio que hoy tienen los países asiáticos, con una inversión menor o similar a la realizada por el país.

De esta manera, el mandato constitucional de universalizar la educación básica a través de

⁵ Un análisis detallado de estos problemas se encuentra en el artículo de Jesús Duarte "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", publicado en el número anterior de esta revista. (Coyuntura Social. No. 16, Fedesarrollo, mayo de 1997.

una oferta descentralizada del servicio resulta difícil de cumplir, porque sucesivas reformas y, en particular, el proceso de descentralización, no resolvieron los principales problemas del sector.

2. Propuestas de reforma

Las reformas por emprender buscan definir las competencias de los distintos agentes y corregir las prácticas equivocadas en la asignación de recursos. Estas propuestas deben estar enmarcadas en una reforma más integral de la administración pública en Colombia, que promueva la competencia y la evaluación de resultados

como condiciones indispensables para mejorar la calidad de las decisiones públicas.

En línea con las recomendaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, así como con los informes técnicos de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, el cuadro 11 reúne los principales elementos de Reforma. Serán necesarias modificaciones legales para reemplazar el sistema actual de asignación de recursos, por uno que cubra el costo por alumno matriculado en el sistema. Así mismo, será necesario contemplar la posibilidad de desnacionalizar la financiación de la educación para un grupo determinado de

Cuadro 10

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA PROVISION DEL SERVICIO DE EDUCACION PUBLICA EN COLOMBIA

-
- Falta de claridad de las competencias de los distintos niveles de gobierno en materia de educación.
 - Equivocado modelo de asignación de recursos:
 - por inercia,
 - sin tener en cuenta criterios de equidad,
 - financiación de la oferta independientemente de los resultados.
 - No existe un marco adecuado de incentivos.
 - No existe una práctica cotidiana de evaluación de la calidad de la educación que se imparte, sólo se cuenta con ejercicios no periódicos, con base en muestras, y sólo para algunos años.
 - Clientelismo Político regional para el nombramiento de maestros.
 - Regulación del sector por parte de Fecode, quien ejerce el monopolio de oferta de este servicio.
 - Precaria ubicación institucional del sector educativo.
 - En la legislación reciente se asigna un importante papel al establecimiento escolar, pero no cuenta con instrumentos para realizarlo.
 - El estatuto docente impide una mayor eficiencia en la asignación del recurso humano.
 - El salario de los maestros lo fijan entidades diferentes a las entidades territoriales, responsables del pago.
-

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Wiesner (1997).

grandes ciudades. Ello se lograría a través de incorporar criterios de competencia para acceder a una parte del situado fiscal, y de estimular el uso de recursos municipales en el financiamiento del servicio.

Complementario a lo anterior, se requiere precisar las competencias de los diferentes agentes. En particular es fundamental que la Nación se concentre en el mejoramiento continuo de la política educativa, a través de mecanismos claros

de regulación y seguimiento. Su función primordial sería el monitoreo de la aplicación del gasto por capitación y la evaluación de la calidad a través de pruebas de logro académico. En el mismo campo, debe dotarse a la institución y al gobierno escolar de la autonomía necesaria para manejar todos los recursos involucrados en el proceso educativo.

Con el propósito de modificar el esquema de financiación de la educación pública superior, y

Cuadro 11

PROPUESTAS DE REFORMA PARA EL SECTOR EDUCATIVO

- **Modificación del sistema actual de asignación de recursos:**
 - Unificar en un solo sistema las transferencias asignadas al sector educativo, con el fin de que sean distribuidas entre los departamentos dependiendo de la población efectivamente matriculada, para garantizar la coincidencia del gasto con los costos del servicio (costo alumno/año) y con las personas realmente atendidas (alumnos matriculados).
 - Introducir condiciones de competencia para acceder a una parte del Situado Fiscal.
 - Estimular y premiar las contribuciones municipales adicionales para el financiamiento de la educación.
 - Reasignar a la educación básica dineros de otros componentes del sector educativo, como universidades, cultura y recreación. Todos se deberían destinar a mejorar la calidad de la educación en renglones diferentes al pago de personal.
- **Precisar las Competencias de los distintos agentes:**
 - La Nación debe concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento continuo de la política educativa, el monitoreo de la aplicación del gasto por capitación, la evaluación de calidad a través de pruebas de logro académico de los alumnos y de evaluación de los educadores, y la promoción de programas nacionales para apoyar el mejoramiento de la administración del sector y de la calidad de enseñanza en las regiones y áreas temáticas donde las pruebas señalen las principales carencias.
 - La institución y el gobierno escolar deben convertirse en el núcleo básico del sistema educativo, con amplia autonomía en el manejo de todos los recursos docentes, físicos y financieros.
- **Autofinanciamiento de la educación superior:**
 - Los pagos por matrícula del pregrado en la educación superior pública deben cubrir los costos y ser asumidos de manera creciente por los estudiantes.
 - El ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP deben programar asignaciones directas decrecientes. Los recursos restantes serán destinados al montaje del sistema de crédito educativo.
 - Tanto durante la transición -cuando se asignan recursos decrecientes al pregrado-, como después de ella -cuando se financian los costos no correspondientes al pregrado-, las asignaciones deben basarse en indicadores de eficiencia, calidad y pertinencia, y deben tener en cuenta las canastas de costos que el sistema de información de la educación superior publique. De manera gradual, estos recursos deberán asignarse únicamente a los programas universitarios que estén acreditados.
 - Como complemento indispensable de la política, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico adquiere especial significado, por ello es necesario aumentar las fuentes.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Wiesner (1997).

con base en argumentos de equidad, de eficiencia y de prioridades, se recomienda que el costo de la matrícula sea asumido progresivamente por el estudiante. Se pretende lograr un sistema de autofinanciamiento del pregrado, acompañado de un sistema universal de crédito para todo estudiante aceptado en una entidad aprobada por el Ministerio de Educación.

B. Salud

La reforma al sistema de salud realizada en esta década en Colombia es considerada una de las más radicales en Latinoamérica. Con ella se sustituyen los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, se separa la financiación del aseguramiento de la provisión de los servicios, se incorpora el pago por capitación y, como ya se dijo, se establece la competencia entre las unidades de prestación de servicios⁶.

Los principales problemas que han emergido tras la reforma son de carácter institucional y organizativo. En cuando a los primeros, no existen normas claras sobre las responsabilidades del departamento o del municipio, de organizar y financiar el Plan de Atención Básica. El Ministerio de Salud, a nivel central, continúa siendo muy débil técnicamente para realizar las labores

de regulación, seguimiento y campañas de salud de carácter nacional.

Los problemas de carácter organizativo más importantes, se refieren a la asignación de los recursos, pues aunque suficientes están mal repartidos. Los recursos disponibles alcanzarían para atender a toda la población pobre⁷ con el Plan Obligatorio de Salud subsidiado -POSS- y el Plan de Atención Básica -PAB- definido, por ejemplo, para 1996⁸. En efecto, ese año la afiliación de toda la población objetivo del régimen subsidiado y el PAB tenía un valor de \$1.7 billones (1.92% del PIB), mientras los recursos disponibles para salud⁹ eran \$2.07 billones (2.29 del PIB). Sólo cerca del 35% de estos recursos se destina a las principales responsabilidades del sector público: la afiliación al régimen subsidiado (24.4%) y la atención del PAB (10%). Los demás, que suman \$1.35 billones (65.6% del total), se dispersan en un sin número de propósitos, en especial a seguir financiando los hospitales y la burocracia del sector (CRGP, Informe Final 1997).

Por otra parte, los plazos de la Ley 100 para la conversión de los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado no se han cumplido, básicamente por los problemas de pasivo pensional y la falta de voluntad de las autoridades

⁶ Véase en el informe del BID, "Progreso económico y social en América Latina, 1996", un capítulo especial sobre reformas de los sistemas de salud en América Latina: "Cómo organizar con éxito los servicios sociales".

⁷ Casi toda la población de los niveles 1 y 2 del Sisben y el 40% del nivel 3 del Sisben con menos capacidad de pago, subsidiándoles el 50% del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado -POSS-.

⁸ El objetivo es llegar a la población no afiliada al régimen contributivo de los niveles 1 y 2 del Sisben (12.2 millones de personas), subsidiando el 100% del POSS y del nivel 3 del Sisben (9.6 millones) con el 50% del POSS.

⁹ Las Fuentes de Financiación del sector son: aportes patronales, situado fiscal, participaciones municipales, rentas cedidas, aportes del presupuesto nacional, recursos propios, aportes de Ecosalud, recursos para subsidios del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-, y a partir de 1997, las participaciones y transferencias por concepto del impuesto a la renta sobre la producción de la industria petrolera.

locales y del gobierno central que parecen preferir el sistema tradicional de financiamiento de los hospitales. Así mismo será necesario resolver las excepciones a la Ley 100, pues se constituyen en servicios altamente costosos e inequitativos. Finalmente, el Instituto de Seguros Sociales carece de un sistema de información que le permita conocer el número de afiliados y no ha separado por completo los negocios de servicio de salud y riesgos profesionales.

El cuadro 12 relaciona los principales problemas actuales del sector y el cuadro 13 los elementos requeridos para una reforma.

IV. Comentarios finales

Lo expuesto en esta sección permite diferenciar los tipos de medidas que se requieren para los sectores salud y educación en Colombia.

En el sector salud se requieren ajustes a las disposiciones de la Ley 100 de 1993. Esta norma modificó favorablemente el sistema de financiamiento generando elementos de competencia en la provisión del servicio. Resta por remover obstáculos de orden institucional y político, que favorecen la discrecionalidad de la asignación de los recursos y se oponen a los esquemas donde los usuarios, con criterios de servicio y de calidad, escogen la entidad prestadora del servicio. (Londoño 1997). Una política diferencial para reglamentar la transición puede resultar más adecuada.

El sector educativo requiere un cambio radical en los criterios de asignación de recursos. La Ley 60 descentralizó el gasto en educación primaria y secundaria, pero fortaleciendo el monopolio de la oferta, añadiendo así una enorme confusión entre las competencias de los actores del sistema. La situación de la educación en el país obliga a responder negativamente la pregunta formulada por Wiesner (1997) sobre si la educación que se suministra a los niños y jóvenes en Colombia, les da oportunidad para que eventualmente puedan competir en el mercado de trabajo nacional y externo.

Es urgente avanzar en el diseño de propuestas inmediatas que contemplen los contenidos de reforma que se han planteado. La reforma a la Ley 60, a la Ley General de Educación, el cumplimiento y los ajustes a la Ley 100, entre otras, requerirán de la presión de los ciudadanos, beneficiarios inmediatos de mejor salud y educación para un mayor número de colombianos. Las propuestas de los candidatos para las próximas elecciones para la Presidencia y para el Congreso tendrán que expresar sus posiciones sobre estos aspectos.

La reducción de la pobreza y de la desigualdad de manera sostenida sólo será posible por la vía de un mayor crecimiento. Para ello no existe otra alternativa, tal como lo demuestra la experiencia de otras economías, que avanzar en la cobertura y en la calidad de la salud y la educación de los colombianos.

Cuadro 12

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA PROVISION DEL SERVICIO DE SALUD PUBLICA EN COLOMBIA

- Problemas Institucionales: Competencias y Responsabilidad por Niveles.**
 - Las normas no son claras respecto a qué división territorial debe ser la principal responsable del aseguramiento de los usuarios del régimen subsidiado.
 - No hay claridad acerca de qué nivel debe financiar el PAB y quién o quiénes son los responsables de su organización. Dadas sus múltiples externalidades el PAB se debe prestar a toda la población gratuitamente; sin embargo, no se han definido claramente cuáles de los componentes del plan podrían ser ofrecidos por cada nivel de la administración del Estado, ni cuál debe ser responsable por su financiación.
 - El Ministerio de Salud continúa siendo débil técnicamente para cumplir las funciones de definición de políticas nacionales, asistencia a las entidades territoriales y seguimiento de los programas prioritarios.
 - La administración del sector en los órdenes nacional, departamental y distrital, continúa siendo manejada más con criterios clientelistas que con criterios técnicos.
 - Multiplicidad de fuentes de financiación del sector.
 - No hay claridad con respecto a quién debe financiar la actualización de la infraestructura y dotación durante el período de transición, mientras las instituciones se convierten en empresas sociales del Estado (ESE). Según la Ley 100, las ESE deberán funcionar autónomamente con sus propios recursos obtenidos por la venta de servicios y serán responsables por su actualización hospitalaria y médica. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, esta función corresponde a departamentos y municipios.
- Problemas organizativos: criterios equivocados de asignación de recursos.**
 - Los instrumentos financieros están orientados a lograr diversos objetivos a la vez y, algunas fuentes están dirigidas a financiar funciones en cabeza de varios niveles territoriales. No se establece en ninguna norma dónde deben mezclarse los recursos i) Los recursos del situado fiscal, que deben financiar parcialmente el régimen subsidiado, son transferidos al departamento, ii) Las participaciones municipales destinadas al mismo programa llegan al municipio.
 - Cada entidad territorial recibe transferencias, no relacionadas con las variaciones de los costos unitarios. Algunos departamentos y municipios están recibiendo recursos por encima, o por debajo, de lo que resultaría de una asignación basada en las necesidades y no atada a porcentajes fijos de distribución entre salud y educación.
 - Las participaciones municipales se asignan dándole un gran peso al índice de NBI (60%), indicador que no tiene información sobre las necesidades de salud de la población.
 - El situado fiscal se maneja con base en los gastos históricos del sector por departamento, los cuales contemplan grandes ineficiencias e inequidades.
 - Las rentas cedidas son repartidas teniendo en cuenta criterios como el gasto de funcionamiento en los hospitales de los niveles II y III y los gastos de las direcciones seccionales.
 - Los cupos indicativos del FIS para cada departamento se basan principalmente en el número de personas con NBI que, como se anotó, no tiene información sobre las necesidades de salud de la población.
- Transición del sistema de financiamiento de los hospitales públicos.** Los plazos de la Ley 100 no se cumplieron: sólo 50% de los hospitales se ha convertido en ESE.
- Separación entre administración y prestación.** Las entidades territoriales restringen los principios de libre escogencia por parte de la población subsidiada por que: definen el mercado (seleccionan los beneficiarios), son propietarios de la oferta de servicios públicos, financian la demanda y, en la mayoría de los casos, administran los recursos por si mismos o contratando con las administradoras que ellos eligen.
- Las excepciones al régimen general de la Ley 100, de entidades del estado son costosas e inequitativas.**
- Carencia de un Sistema de Información en Salud (SIS).**
- El Instituto de Seguros Sociales:** No posee un sistema de información en salud que le permita conocer oportuna y mensualmente el número de afiliados activos, ubicación geográfica, estado civil, edad, género y monto pagado por el cotizante. Además no ha separado por completo los negocios de EPS e IPS en salud.

Fuente. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Wiesner (1997).

Cuadro 13

PROPUESTAS DE REFORMA PARA EL SECTOR SALUD

- **Reorganización de las fuentes de financiación**
- Con el fin de alcanzar la mayor cobertura con los recursos disponibles. Los recursos dirigidos a la financiación del régimen subsidiado, tales como el situado fiscal, las participaciones municipales y los del Fondo de Solidaridad y Garantía, deben asignarse directamente al municipio para la financiación
- Crear una central única que canalice los aportes de salud con el objetivo de mejorar el recaudo de los diferentes aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía. Aunque el punto de cotización ha sido superior al esperado, el hecho de que las empresas prestadoras de servicios (EPS) capten estos recursos -que no son sus verdaderos ingresos-, desmotivan el recaudo e incentivan la elusión del Plan Obligatorio de Salud (POS).
- **Crear un sistema de información**
- **Promover la afiliación al régimen contributivo.** Todos los empleados e inclusive los trabajadores de las microempresas deberán aportar y afiliarse, independientemente del nivel de ingresos.
- **Ampliar la aplicación de medidas de contención de costos** y fortalecer las auditorías médicas y hospitalarias, para racionalizar el precio y uso de medicamentos y la utilización de tecnologías.
- **Responsabilidad de las IPS y EPS:** Creación de nueva infraestructura y adquisición de equipamiento, así como el funcionamiento de los sistemas de referencia y contrarreferencia.
- **Diseño y puesta en marcha de una política hospitalaria,** entendida como la administración eficiente de los recursos y el mejoramiento de la calidad de la atención, debe convertirse en factor fundamental de la acción pública.
- **La nivelación salarial** definida en el decreto 439 de 1995 sólo debe autorizarse para aquellos casos en los cuales los hospitales públicos se hayan transformado en Empresas Sociales del Estado (ESE) y los ingresos que se obtengan permitan este incremento.
- **El Instituto de Seguros Sociales** debe centrar su acción en el régimen contributivo, de manera exclusiva, sin que para ello requiera ampliar su actual planta de personal. Lo indicado es fortalecer la contratación con IPS y ESE.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Wiesner (1997) Duarte (1997), Vargas y Sarmiento (1997), Perez y Gonzalez (1997).

Bibliografía

- Asociación Internacional para la evaluación del logro educativo. (1997), Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias TIMSS. Ministerio de Educación Nacional. Universidad del Valle.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996, Tema especial Cómo organizar con éxito los Servicios Sociales.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997, América Latina tras una década de Reformas.
- Birdsall, Nancy and Frederick Jaspersen, editors (1997), "Pathways to Growth comparing East Asia and Latin America". Inter-American Development Bank.
- Burki Javed Shahid and Perry Guillermo E. (1997), "The long march: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade". World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints. The World Bank. Washington, D.C.
- Duarte Jesús (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", Coyuntura Social. No. 16, Fedesarrollo, mayo.
- Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), "El Saneamiento Fiscal: Un compromiso de la Sociedad".
- Londoño Juan Luis (1996), "Las Brechas Sociales en Colombia". Mimeo.
- Galan Augusto, Jorge Ivan Gonzales, Maria del Pilar Granados, Juan Luis Londoño, Nelcy Paedes, Francisco Pérez C, Gabriel Rosas. (1997), "¿Cómo acelerar la reforma de salud para los pobres?" Revista Estrategia octubre 31,
- Lora Eduardo y Barrera Felipe (1997), "El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales". Revista Coyuntura Económica. Fedesarrollo. septiembre.
- Rojas Fernando. Economía Pública Contemporánea. Escuela Superior de Administración Pública.
- Vargas, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento G. (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia". Coyuntura Social No. 16, Fedesarrollo, mayo.
- Wiesner Duran Eduardo (1995), "La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Wiesner Duran Eduardo (1997), "Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia: Un enfoque neo-institucional". Departamento Nacional de Planeación. Tercer Mundo.

**Informes de
investigación**

De las riñas a la guerra Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana

Mauricio Rubio P.¹

I. Introducción

El país ha entrado en una nueva etapa de euforia y optimismo en la búsqueda de la paz. La intensificación del conflicto armado durante el último año, y la abierta amenaza de la subversión al proceso electoral volvieron a colocar en los primeros lugares de la agenda política el tema de la negociación con los grupos alzados en armas. La gran acogida del mandato ciudadano por la paz en las urnas le ha dado un impulso adicional a este proceso.

Las circunstancias anteriores han puesto en evidencia la precariedad del diagnóstico sobre la violencia colombiana que por muchos años ha inspirado las acciones públicas orientadas a su control. La parte más pertinente de este diagnóstico tiene que ver con la idea de que la contribución

del conflicto armado al número de homicidios en el país es baja. Por defecto, se adoptó la visión de una violencia fundamentalmente casual y fortuita, como la que resulta de los problemas de intolerancia entre los ciudadanos.

En este contexto, sorprende la importancia que está recibiendo actualmente el tema de la paz negociada con las organizaciones armadas. Aquí hay una inconsistencia. Si, como se ha venido afirmando por tantos años, el grueso de los muertos en el país poco tiene que ver con el conflicto, las prioridades y los esfuerzos en materia de paz deberían estar orientados hacia otros frentes. Si, por el contrario, resulta ahora fundamental e inaplazable buscar el diálogo con los grupos armados, es porque se les asigna una alta responsabilidad en el elevado número de muertes intencionales que anualmente sufre el país.

¹ Profesor-Investigador. CEDE y Paz Pública - Universidad de los Andes. La mayor parte de este trabajo se hizo dentro del estudio "La Violencia en Colombia - Dimensionamiento y Políticas de Control" financiado y realizado en el marco del Proyecto Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se agradecen los comentarios de Juan Luis Londoño, Rodrigo Guerrero y los demás participantes en los seminarios de dicho proyecto. Una versión de este trabajo fué publicada como Documento de Trabajo No. 11 de Paz Pública, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de los Andes. Las interpretaciones, opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor y el contenido del documento no compromete ni al BID ni a la Universidad de los Andes. Email : mrubio@uniandes.edu.co

Lo que parece haber sucedido es que los hechos desbordaron y desvirtuaron el enfoque convencional sobre la violencia colombiana. Realidades como los desplazados, las masacres, las renunciaciones de los candidatos a las elecciones municipales, el interés internacional por la situación de orden público en Colombia y el tema de los derechos humanos no son fáciles de enmarcar en un escenario dominado por los problemas de convivencia ciudadana. Es cada vez más claro que el diagnóstico fue benigno en cuanto a la contribución de las organizaciones armadas a la tasa de homicidios y que, por el contrario, hizo demasiado énfasis en los conflictos cotidianos entre los colombianos. La evidencia reciente -en particular los avances logrados por parte de Medicina Legal en la recopilación de las causales de los homicidios- y el limitado alcance de las políticas inspiradas en ese diagnóstico sugieren la necesidad de un replanteamiento del mismo. Parece conveniente pasar de las riñas a la guerra como elemento central de análisis de la violencia colombiana. Con este trabajo, se pretende avanzar en esa dirección. Sin desconocer la importancia y relevancia que tuvo en su momento tal visión, se busca señalar sus debilidades, sobre todo en lo relativo a los elementos que no concuerdan con la evidencia disponible.

Fuera de esta introducción y de unas breves reflexiones a manera de conclusión, el trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera

se trata de resumir el diagnóstico convencional sobre la violencia colombiana y se anotan sus principales limitaciones. En la segunda se ofrecen algunos elementos, preliminares, para una caracterización de las localidades colombianas más violentas. En la tercera se presentan algunos datos globales acerca de los tipos de violencia que se están dando en el país. En la cuarta se argumenta que la asociación entre las organizaciones armadas y las muertes intencionales en Colombia es más estrecha de lo que se piensa.

II. El diagnóstico tradicional y sus limitaciones

No cabe duda que, en la última década, el trabajo más comprehensivo e influyente sobre la violencia colombiana es el realizado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia -los llamados violentólogos -convocada por la administración Barco en 1987. Como se plantea en la presentación de la edición más reciente del resumen de estos trabajos, "se trata de ideas completamente interiorizadas en el discurso político cotidiano"².

Son varias las características de la aproximación adoptada por la Comisión de Estudios sobre la Violencia que parece conveniente superar para avanzar en la comprensión del complejo escenario actual de la situación colombiana³. La primera es la naturaleza ideológica

² "Como tal es un referente analítico que hace parte ya de lo adquirido en el mundo académico e incluso de lo apropiable por distintas dependencias oficiales. A su manera, se le incorpora también en el diseño de los planes gubernamentales." Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995) presentación a la 4a edición.

³ No sobra aclarar que el énfasis que se le da en este trabajo a los aspectos más debatibles del diagnóstico de los violentólogos no implica desconocer la pertinencia de los numerosos componentes que no se mencionan y que guardan plena vigencia. En ningún momento se trata de sustituir un enfoque por otro. Se pretende aportar elementos para complementar, y hacer más compleja, tal visión.

de algunas explicaciones, entendida bien sea como la formulación de teorías sin el suficiente respaldo empírico o como el planteamiento de ideas en forma de afirmaciones y no de hipótesis susceptibles de ser contrastadas. La segunda es la debilidad de las teorías del comportamiento de los actores de la violencia. Por el contrario, se optó por una aproximación exclusivamente sociológica, en el sentido de analizar las violencias como fenómenos colectivos, con dinámicas autónomas, y totalmente desvinculados de los individuos que toman las decisiones⁴. La tercera característica es la definición de una amplia gama de violencias de acuerdo, no con elementos observables -como las actuaciones de ciertos grupos sociales, o las consecuencias de los actos de violencia- sino con las intenciones de estos grupos. Este punto, sumado a la precariedad de las teorías de comportamiento de los agresores, hace particularmente difícil la formulación de hipótesis contrastables y genera una confusión no deseable entre la explicación de los actos de violencia y la justificación, ex-post, que de ellos ofrecen los agentes violentos. El último punto es la consideración de que unas intenciones son más legítimas que otras⁵, lo que en forma casi

automática lleva a la justificación, abierta o implícita, de la violencia política⁶.

En conjunto, estas características presentan como consecuencia una completa dilución de la responsabilidad de los actos de violencia. Bajo este enfoque los violentos son, o bien individuos forzados por las circunstancias, o bien ciudadanos comunes que presentan, todos, una propensión similar a tal tipo de conductas. Son raros los individuos que, bajo este enfoque, tienen la violencia dentro de sus propósitos y que deban responder por sus decisiones. En forma consecuente, las recomendaciones de política contra la violencia aparecen orientadas bien sea a cambiar las condiciones objetivas que empujan a los violentos⁷ o a medidas preventivas, como la educación o la superación de las dificultades materiales, para la totalidad de la población.

Una de las ideas más controvertibles del análisis de la Comisión, y sobre la cual gira la mayor parte de este trabajo, se resume en dos frases: "el porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.51% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que las del monte,

⁴ El largo y complejo debate entre la aproximación sociológica clásica, en la tradición de Durkheim, y el llamado individualismo metodológico, dentro del cual se enmarca el enfoque económico del comportamiento, sobrepasa los alcances de este trabajo. Se quiere simplemente llamar la atención sobre la necesidad de complementar ambos enfoques. Para un buen resumen del estado actual del debate, y una propuesta de síntesis entre la visión sociológica y el modelo de agentes racionales, ver Vanberg (1994).

⁵ "No hay una violencia, sino violencias que deben ser jerarquizadas ..." Cita de Jean-Claude Chesnais, *Histoire de la Violence*, Paris, Editions Robert Laffont, 1981. Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995). Presentación.

⁶ Al respecto, es interesante señalar la manera como se desvirtúa la asociación entre narcotráfico y guerrilla con el argumento que tal actividad no hace parte de los objetivos declarados de los grupos subversivos: "En otra dimensión, la incidencia del fenómeno (el narcotráfico) en la actividad de los grupos guerrilleros ha dificultado las gestiones de posible acercamiento a ellos al distorsionar su imagen y asignarles motivaciones y acciones que no se compadecen con sus fines políticos declarados". Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995) pag 87.

⁷ Aún para una actividad tan "de mercado" como el narcotráfico se recomienda que las acciones estatales deben "dirigirse a eliminar las condiciones que hacen atractiva la actividad". Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995), Pag 89.

las violencias que nos están matando son las de la calle⁸". Con un mayor contenido ideológico, más adelante se llega a la siguiente afirmación categórica: "los colombianos se matan más por razones de la calidad de sus vidas y de sus relaciones sociales que por lograr el acceso al control del Estado"⁹". El principal punto que vale la pena destacar de estas afirmaciones, en efecto categóricas, es la debilidad de la evidencia que podría sustentarlas. En un país en donde, ya en 1986, sólo se capturaban el 20% de los presuntos homicidas y únicamente el 5% de los homicidios se aclaraban¹⁰, parece difícil encontrar una base sólida para adjudicar una cifra tan precisa al porcentaje de muertes resultantes de la subversión, y mucho menos para hacer una generalización tan contundente acerca de las razones por las cuales se matan los colombianos. Conviene aclarar que la precariedad de la información sobre los homicidas, que necesariamente impone una gran cautela en la tipificación de la violencia, ya era un factor conocido en el momento en que se hicieron estas afirmaciones, y lo era por quienes las formularon¹¹. Aún más, cierta información, parcial, analizada por la Comisión contradice abiertamente estas afirmaciones¹².

Lamentablemente, la idea de que sólo una pequeña fracción de las muertes violentas es atribuible al conflicto armado y que, por defecto, el saldo puede asimilarse a problemas de convivencia entre los ciudadanos hizo carrera sin la indispensable aclaración sobre el limitado alcance de los datos disponibles. En 1993 se continuaba afirmando oficialmente que "la mayoría de los homicidios (cerca del 80%) hacen parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no directamente relacionada con organizaciones criminales"¹³". Actualmente, en los programas locales contra la violencia, como por ejemplo el de convivencia ciudadana de la capital del país, se sigue percibiendo la influencia de las mismas ideas: "es indiscutible que el mayor problema que enfrenta Bogotá es el alto nivel de violencia con que muchos habitantes resuelven sus conflictos cotidianos, ante la absoluta indiferencia por parte del resto de la sociedad"¹⁴".

III. Los municipios violentos

Son básicamente tres las fuentes de información disponibles para aproximarse a la dimensión

⁸ Ibid, pag 18.

⁹ Ibid, pag 27.

¹⁰ Ver Rubio (1996).

¹¹ "Si entre 1980 y 1984 el porcentaje de sindicados que se logró identificar en una ciudad como Cali fué de 51.2%, en 1986 es de sólo 30.7%, y actualmente, si se excluyen los sindicados de homicidio en accidentes de tránsito, se reduce a 13.5%" Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995) pag 27.

¹² "En una observación sistemática de prensa en la ciudad de Cali se encontró que, de ciento veintinueve homicidios sobre los cuales se halló información, cuarenta y cuatro, o sea el treinta y cuatro por ciento, fueron cometidos por sicarios". Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995) pag 67.

¹³ Presidencia de la República (1993) pag 15.

¹⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá (1997) "Seguridad y Convivencia - Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral" Bogotá, pag 7.

regional de la violencia colombiana en la actualidad¹⁵. Para el período 1990-1995, se cuenta con datos de la Policía Nacional para los 1053 municipios del país. También al mismo nivel de desagregación se dispone de las cifras judiciales de investigaciones preliminares por delitos "contra la vida e integridad de las personas"¹⁶ para los años de 1994 y 1995. Está por último la información de "necropcias por causa de muerte", probablemente la fuente más confiable, que lleva Medicina Legal (ML)¹⁷.

Los 124 municipios colombianos en los cuales ML ha establecido una oficina regional se han ido seleccionando en los últimos años con base en la demanda por servicios de necropcia y presentan en conjunto algunas peculiaridades que vale la pena destacar¹⁸. En primer lugar se trata de localidades con niveles de violencia superiores a los observados en el resto del país. Con el 61.9% de la población, los municipios cubiertos por Medicina Legal (MCML) concentraron, en 1995, el 79.5% de las muertes violentas. De los 160 mil homicidios que, según la información de la Policía Nacional, hubo en el país entre 1990 y 1995 un poco más de 113 mil, o sea el 71% del total, ocurrieron en alguno de los municipios cubiertos por Medicina Legal.

Para una tasa nacional de 88 homicidios por cien mil habitantes (hpcmh), el promedio en los MCML es de 106 hpcmh mientras que en el resto de los municipios es de 58 hpcmh.

Por otro lado, se puede señalar que en todas las dimensiones de los indicadores de pobreza¹⁹, los MCML muestran una situación más favorable que la del resto del país. De acuerdo con los datos del último censo, un 35.8% de la población colombiana se encuentra por debajo del índice compuesto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En los MCML este porcentaje es del 26% y en los demás municipios es superior al 50%. Mientras que en los MCML un 9% de la población vive por debajo de la línea de miseria, en el resto del país dicho porcentaje alcanza el 25%.

El ejercicio de ordenar los MCML de acuerdo con sus tasas de homicidio y destacar entre estos los más violentos sirve para corroborar estos puntos. Se confirma, en primer lugar, que el grueso de la violencia colombiana está concentrada en unos pocos sitios. Los 20 municipios más violentos del país, en donde habita únicamente el 8.5% de la población dan cuenta del 28.8% de las muertes violentas. En cincuenta

¹⁵ Las cifras sobre defunciones a nivel municipal no se utilizaron puesto que presentan un subregistro global que no es posible diferenciar por causas de muerte. Ver Flórez Carmen Elisa y Méndez Regina (1995) "El Nivel de Subregistro de las Defunciones en Colombia 1990" Mimeo CEDE.

¹⁶ Tal es el título del Código Penal Colombiano que incluye no sólo los homicidios sino las "lesiones personales" o sea los ataques no letales contra las personas. No fue posible obtener las cifras judiciales con un mayor nivel de desagregación.

¹⁷ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

¹⁸ En un principio existía una oficina regional de Medicina Legal únicamente en las capitales de departamento. Al incrementarse la violencia, aumentando así la demanda por servicios de necropcia, se fueron estableciendo oficinas regionales en los municipios que más las demandaban.

¹⁹ Los indicadores de pobreza, tomados del Censo de Población, son para 1993.

localidades, con el 22.6% de los habitantes, ocurren más de la mitad (51.1%) de los homicidios nacionales. Esta concentración de los homicidios en una pequeña fracción de las localidades no significa que deba considerarse la violencia colombiana, en términos per cápita, como un fenómeno exclusivo de las grandes urbes. Si bien es cierto que las tres grandes ciudades -Bogotá, Medellín y Cali- dan cuenta del mayor número absoluto de muertos, Medellín, que entre las ciudades es la más violenta, ocupa un modesto noveno lugar en el ordenamiento de los municipios colombianos de acuerdo con su tasa de homicidios. Entre los diez municipios más violentos del país sólo tres cuentan con una población superior a los 20 mil habitantes. Parecería conveniente, con base en esta información, empezar a replantear la idea de una violencia fundamentalmente urbana. Si a esto se suma el problema cada vez más apremiante de los desplazados se podría sugerir que *tanto como las de la calle, nos están matando las violencias del monte y del campo.*

Otra característica de las localidades con mayor número de muertes intencionales por habitante en Colombia es la de presentar indicadores de pobreza menos desfavorables que los del resto del país. Mientras que, como ya se mencionó, un poco más de uno de cada tres colombianos se encuentra por debajo del índice compuesto de NBI, en los diez municipios más violentos apenas uno de cada cinco habitantes

se encuentra en tal situación. Para la población bajo la línea de miseria los porcentajes respectivos son del 14.9% y del 6.3%.

En uno de los aspectos que parecería razonable encontrar una diferenciación entre los municipios más violentos y los demás sería en el número y la composición de los procesos penales que allí se inician. Si bien en los diez municipios con mayor incidencia de homicidios se inicia un mayor número de sumarios por habitante que en las 124 localidades con regional de ML, en dónde a su vez se abre un mayor número de sumarios que en el resto del país, no deja de sorprender que esta mayor inclinación de la justicia hacia la apertura de investigaciones formales no se dirija a los incidentes que atentan contra la vida. Así, en los municipios en dónde ocurrieron el 22% de las muertes violentas nacionales se iniciaron únicamente el 6.5% de los sumarios por atentados contra la vida.

Las cifras sobre violencia de medicina legal son valiosas no sólo por ser las más confiables sino porque son las únicas que, sin sesgos sistemáticos²⁰, permiten avanzar en el diagnóstico más allá del simple conteo de las muertes violentas.

En el conjunto de MCML tres de cada cuatro de las necropsias realizadas en 1995 tuvieron que ver con homicidios, de los cuales un 68% fue resultado de un ataque con arma de fuego.

²⁰ Es cada vez más claro que en la violencia que llega a los juzgados está sub-representada, de manera sistemática, la violencia profesional y organizada, como la asociada con el conflicto o con el narcotráfico, y que por lo tanto le otorga un énfasis excesivo a los problemas como las riñas o la violencia entre personas conocidas. Ver Rubio (1997). Este punto, crucial para el diagnóstico de la violencia, ya había sido implícitamente reconocido por la Comisión de Estudios sobre la Violencia: "... debe señalarse la dificultad creciente para identificar a los victimarios. En los tradicionales casos de riña, son relativamente fáciles de localizar". Comisión de Estudios sobre la Violencia (1995) pag 217.

Aunque en principio cabría esperar que las diferentes causas de muerte contempladas en las necropsias²¹ sean independientes entre sí es pertinente señalar la existencia de algunas interrelaciones. En particular el homicidio, aún en términos per cápita, presenta una correlación positiva, cercana al 70% con dos de las otras causales de muerte -las accidentales y los suicidios- y entre el 28% y 42% con las otras causales. Puesto que en los municipios más violentos las necropsias reflejan también una incidencia superior al promedio nacional para suicidios, muertes naturales y muertes accidentales²² se sugiere la posibilidad de sesgos de clasificación que hacen que, en los lugares más violentos, parte de los homicidios queden registrados bajo otras formas de muerte. No deja de parecer extraño que un 75% de las diferencias, entre municipios, en las tasas de muertes accidentales, un 62% en las de homicidios y un 59% en las de muertes naturales se expliquen en función de las demás causales.

Con relación a otra valiosa información de Medicina Legal, las diferentes formas, o tecnologías²³, con las cuales se cometen los homicidios, cabe hacer algunas anotaciones. La primera es que, a pesar de que los homicidios con arma de fuego son los que presentan una mayor incidencia, y geográficamente están estrechamente relacionados con el total de las muertes violentas, la asociación entre estas dos variables no es uniforme a lo largo de la escala de violencia. Es justamente en los municipios más violentos

dónde las muertes con arma de fuego se tornan un predictor casi inequívoco del total de los homicidios. La segunda anotación es que las demás modalidades de muerte violenta no son para nada despreciables en el país. Los homicidios con arma blanca, por ejemplo, presentan, entre los MCML, una incidencia promedio de 18.1 hpcmh y alcanzan un máximo de 430 hpcmh. Para otras formas de muerte violenta (asfixia, estrangulamiento..) las cifras respectivas son de 7.9 hpcmh y 92 hpcmh. Así se dejaron de contabilizar las muertes con arma de fuego, las tasas de homicidio colombianas seguirían situándose entre las más altas del continente. El tercer comentario es que las distintas tecnologías del homicidio presentan incidencias que no son independientes entre sí. A nivel municipal, las muertes con arma cortopunzante están bastante asociadas con los homicidios con arma de fuego.

Con relación a este último punto, un interrogante de interés es el relacionado con si las armas de fuego constituyen un factor de riesgo exógeno, que contribuye a la explicación de la violencia homicida o si, por el contrario, se trata de una manifestación adicional de una violencia que se determina por otros elementos. Se puede, en principio, imaginar dos escenarios extremos en términos del rol que juegan las armas. Bajo el primero, las muertes con arma de fuego serían simplemente una de las consecuencias de una violencia determinada por circunstancias diferentes a la disponibilidad de

²¹ Homicidios, suicidios, accidentes, muertes indeterminadas, neonatales y naturales.

²² Sumado al hecho que entre estas dos últimas categorías los datos muestran una correlación positiva y estrecha.

²³ Por accidente de tránsito, arma de fuego, arma cortopunzante y "otras" (asfixia, estrangulamiento).

armas. Bajo el escenario extremo opuesto se invertiría la causalidad armas-violencia y se tomaría como dato exógeno el número de homicidios con armas de fuego, para convertirlo así en el factor que estaría determinando los niveles globales de violencia. Los datos disponibles de Medicina Legal parecen más consistentes con el primer escenario que con el segundo²⁴.

Comparando las cifras de las distintas fuentes sobre homicidios disponibles para 1995 se confirma que en Colombia las cifras de la Policía Nacional, aunque por lo general ligeramente inferiores a los de Medicina Legal, constituyen una fuente confiable de información. Vale la pena por lo tanto analizar lo que muestran estos datos en términos de la evolución de la violencia a nivel regional.

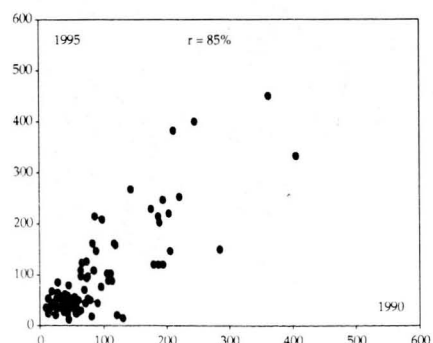
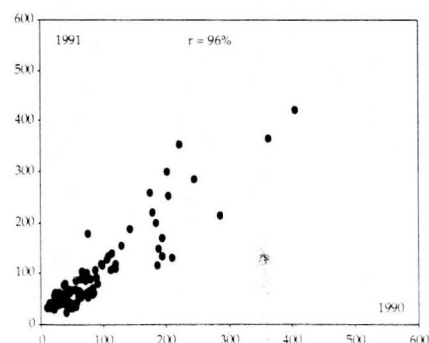
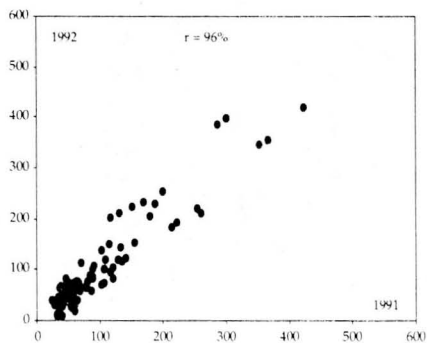
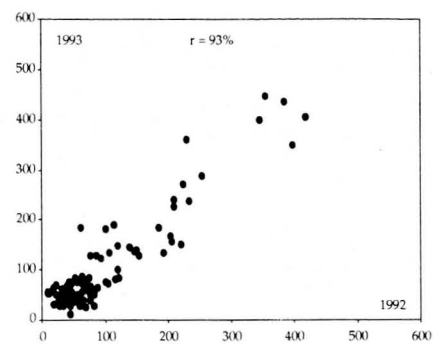
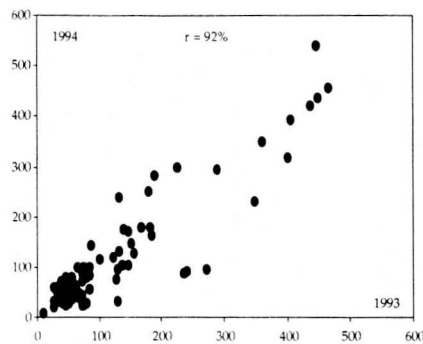
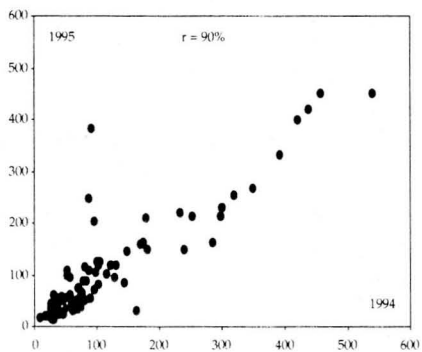
De acuerdo con los datos de la Policía Nacional entre 1990 y 1995 cerca de 500 municipios mostraron una tasa de homicidios, promedio para el quinquenio, superior a 50 hpcmh, 272 tuvieron una tasa superior a 100 hpcmh, 70 municipios presentaron un promedio de 200 hpcmh o más y 24 localidades una cifra superior a los 300 hpcmh.

El aspecto que más se debe destacar de las cifras policiales sobre muertes violentas en los

municipios es que muestran, en forma similar a lo que se observa para los datos agregados a nivel nacional, una considerable inercia. Esta capacidad de la violencia colombiana para persistir y reproducirse se puede captar por varias vías. En primer lugar, por la altísima asociación entre el número de muertes en un municipio en un año determinado y el número de muertes en ese mismo lugar en el año anterior. Como se observa en el Gráfico 1, para los 100 municipios con mayor número de muertes en el período 90-95 las correlaciones entre los datos de dos años consecutivos son siempre superiores al 90%. La segunda característica de estas correlaciones entre los datos municipales de dos períodos es que decrecen con el paso del tiempo. Con contadas excepciones, y como se observa en el Gráfico 2, para cualquier año la correlación más alta se observa con los datos del año inmediatamente anterior o posterior y va descendiendo para los períodos más alejados. Tal tendencia invita a restarle importancia a los factores intrínsecos -culturales, raciales- de cada municipio como elemento explicativo de la violencia y sugiere, por decirlo de alguna manera, un patrón de persistencia móvil, que va desplazándose de un sitio a otro. La inercia también se percibe a través de la evolución de los homicidios en las localidades con mayor número de muertes, que no presentan cambios bruscos de un año a otro.

²⁴ El primer escenario se puede modelar postulando que el número total de homicidios (HT) es el dato exógeno que define el número de muertes que se llevarán a cabo con cada una de las tecnologías disponibles. Así, los homicidios con arma de fuego (HAF) serían una fracción de HT, aquellos con otro tipo de arma serían también una fracción de HT y se definiría una última categoría residual (HR). Así, bajo el escenario 1: HT exógeno, $HAF = \beta_1 \cdot HT$, $HACP = \beta_2 \cdot HT$, $HR = (1 - \beta_1 - \beta_2) \cdot HT$. Bajo el escenario 2, por el contrario, HAF, HACP exógenos, $HT = \partial \cdot HAF$ y $HR = (\partial - 1) \cdot HAF - HACP$. El segundo escenario, que postula los homicidios con arma de fuego como la variable exógena, no es compatible con la estrecha asociación (80%) que se observa entre esta variable y las muertes con arma blanca. Tal correlación, por el contrario, se explica mejor postulando la existencia de un factor subyacente conjunto -como un nivel de violencia determinado por otros factores- tal como se plantea en el primer escenario. Para corroborar este punto se realizó un ejercicio estadístico muy simple: se estimaron los parámetros de los modelos anteriores y se calculó la correlación entre el HR observado y el HR calculado a partir de los parámetros estimados en cada uno de los modelos.

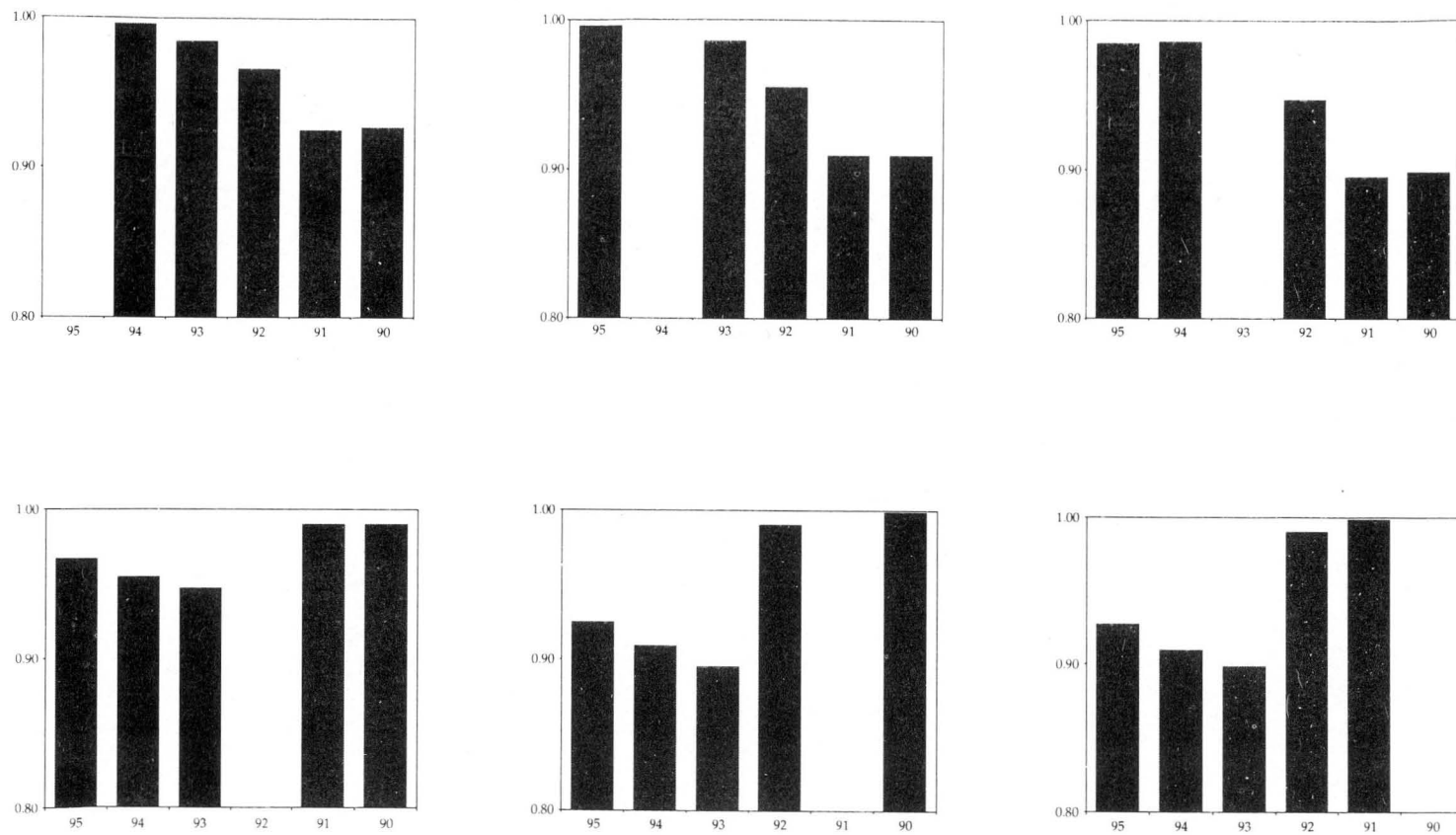
Gráfico 1
HOMICIDIOS POLICIA NACIONAL 1990-1995
100 MUNICIPIOS CON MAYOR NUMERO DE MUERTES
(No incluye Medellín, Bogotá ni Cali)



Nota: Número de cada año en función del anterior.
 Fuente: Policía Nacional.

Gráfico 2

TASAS DE HOMICIDIOS POLICIA NACIONAL 1990-1995
(Correlaciones entre las tasas por municipios de distintos años)



Fuente: Policía Nacional.

En la actualidad, el mejor predictor de la violencia en un municipio colombiano es el número de homicidios observado en ese mismo municipio en el año anterior. Esta inercia local, sumada a los análisis geográficos de la violencia, que sugieren patrones de contagio, constituye una de las vías más promisorias de investigación empírica sobre la violencia²⁵.

Una historia micro analítica compatible con estos patrones que se observan a nivel municipal sería la de unos agentes violentos -como los guerrilleros, los paramilitares o los narcotraficantes- que, por diversas razones, se mueven por el territorio nacional y, al instalarse en una localidad, desatan situaciones de violencia que posteriormente persisten por unos años. No parece, por el contrario, corroborarse con la información disponible la idea de una violencia esencialmente ciudadana que, como por generación espontánea, surge y se perpetúa en los municipios.

IV. Los tipos de violencia

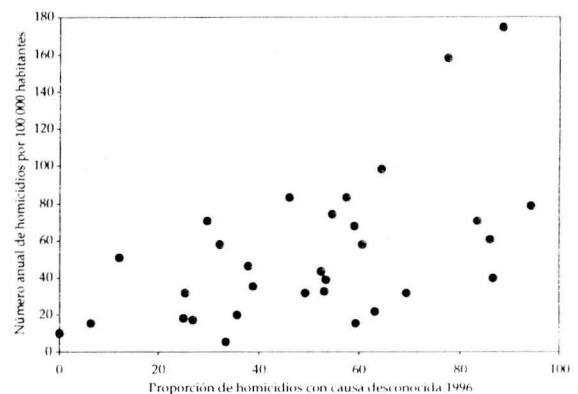
Teniendo en cuenta el precario desempeño de la justicia penal colombiana en la tarea de investigar y aclarar los homicidios es poco lo que se sabe en el país acerca de los agresores, o de las circunstancias que rodean las muertes violentas. Con base en la información de Medicina Legal se pueden obtener algunas luces

acerca de los distintos tipos de violencia que se dan actualmente en Colombia²⁶.

Un primer punto que vale la pena destacar es que el desconocimiento acerca de las razones por las cuales ocurren los homicidios es proporcional a la intensidad de la violencia. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, los datos de Medicina Legal por departamentos para 1996 muestran cómo el misterio alrededor de las causas de los homicidios aumenta con los niveles de violencia. Mientras que en los departamentos con tasas de homicidio inferiores a los 40 hpcmh se conocen las causales en dos de cada tres de los casos, en los departamentos más violentos,

Gráfico 3 VIOLENCIA Y MISTERIO

(Tasa de homicidio y conocimiento de causas)



Nota: Cada punto representa un departamento.
Fuente: Medicina legal, 1996.

²⁵ Utilizando, por ejemplo, metodologías estadísticas desarrolladas por la epidemiología.

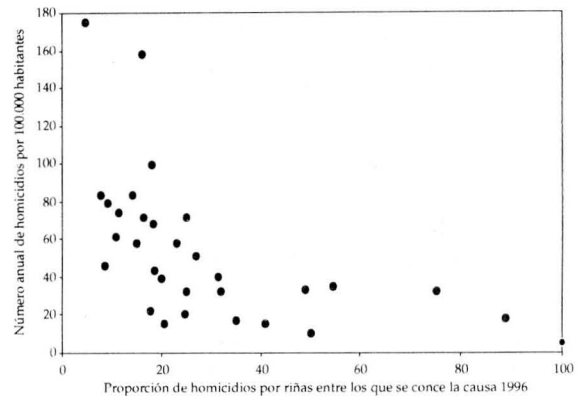
²⁶ La información, a nivel de departamentos y para 1996, está basada en los reportes de los familiares de las víctimas a los médicos legistas. Se consultaron directamente archivos magnéticos suministrados por Medicina Legal. Se agradece la colaboración de Andrés Fernández, Michel Formisano, Germán Pineda y de los funcionarios de Medicina Legal en Bogotá. Estos datos por departamentos no incluyen a Bogotá.

con tasas superiores a 80 hpcmh -y en dónde ocurren la mitad de los homicidios colombianos- esta proporción baja a la mitad. En los lugares con niveles críticos de violencia hay una completa ignorancia alrededor de cerca del 80% de los homicidios.

Las causales reportadas por Medicina Legal sirven para desvirtuar el planteamiento más corriente sobre la tipología de la violencia. Como se observa en el Gráfico 4, la noción de que la violencia colombiana es algo fortuito, causado principalmente por las riñas, parece pertinente únicamente para una pequeña fracción de los homicidios colombianos, precisamente los que ocurren en los lugares más pacíficos.

Es interesante comparar la composición de la violencia en los diez departamentos más sangrientos del país, en donde en 1996 ocurrieron el 68.5% del total de las muertes violentas, y en donde la tasa de homicidios fue de 124 hpcmh, con la observada en los diez departamentos más pacíficos. Es precisamente en estos últimos, que dan cuenta tan sólo del 9.6% de los homicidios y presentan una tasa de 24 hpcmh, en donde los asuntos como las riñas, o la violencia familiar, ocupan un lugar destacado en la caracterización de la violencia. Aún en este caso, el de los departamentos menos violentos, los muertos por problemas de intolerancia (58% del total) muestran en 1996 una participación bastante inferior a la que tradicionalmente se les ha atribuido, superior al 80%. Como se puede apreciar en la Gráfica 5, en los lugares más violentos el atraco y, sobretodo, los ajustes de cuentas desplazan los problemas atribuibles a

Gráfico 4
LA VIOLENCIA FORTUITA
(Tasa de homicidio y muertes por riñas)



Nota: Cada punto representa un departamento.
Fuente: Medicina legal, 1996.

la intolerancia²⁷ como principal causal de los homicidios y sugieren un escenario diferente al de la violencia accidental, o a la asociada con el alcohol, sobre las cuales se ha hecho tanto énfasis en los últimos diez años.

V. Los agentes armados y la violencia

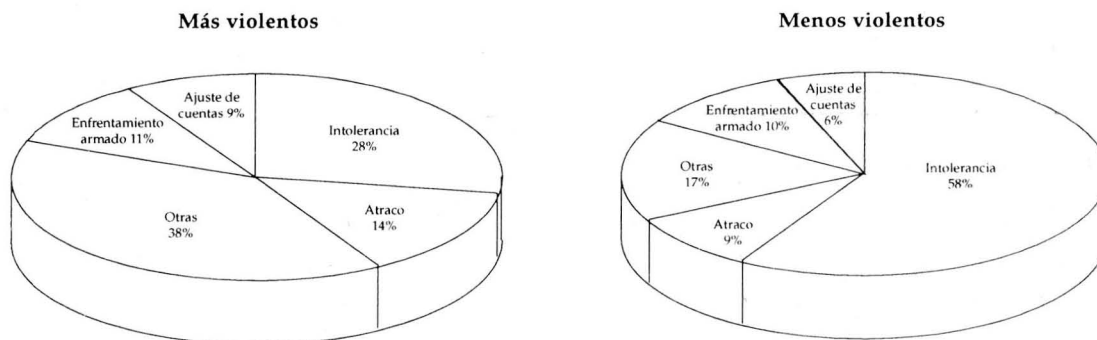
Una dimensión de la violencia particularmente difícil de medir y de cuantificar pero que sería imprudente ignorar para Colombia es la asociada con los diversos agentes armados que operan en el territorio nacional. En la actualidad, son básicamente dos las fuentes de información que se tienen acerca de las actividades de grupos armados en el país. Están por un lado los informes de inteligencia de los organismos de seguridad, a partir de los cuales: (i) se ha construido

²⁷ Se agruparon bajo este rubro las causales de riñas, intolerancia social, violencia conyugal, infantil e intrafamiliar.

Gráfico 5

LOS TIPOS DE VIOLENCIA

(Participación de las distintas causales)



* En el total de homicidios con información sobre causal.
Fuente: Medicina Legal, 1996.

la evolución del número de frentes y efectivos de la guerrilla desde los sesentas y (ii) se pueden clasificar los 1053 municipios con base en el criterio de si hay o no hay presencia de alguno de los siguientes grupos armados: guerrilla, narcotráfico y los llamados grupos paramilitares²⁸.

De acuerdo con esta fuente²⁹, tanto el número de frentes como los efectivos de la guerrilla han crecido continuamente durante las últimas dos

décadas, en forma similar al incremento de la tasa de homicidios.

En la actualidad³⁰ en más del 50% de los municipios colombianos se considera que hay presencia guerrillera, y en cerca de una cuarta parte de ellos se han detectado actividades de narcotráfico o actuaciones de grupos paramilitares³¹. El porcentaje de la población colombiana que vive en una localidad con presencia guerri-

²⁸ Probablemente la mejor tipificación de lo que en Colombia se conoce con el nombre de paramilitares sería la de grupos armados privados dedicados a la lucha anti-guerrillera.

²⁹ En principio, cabe esperar que la información acerca de los grupos armados, sobre la cual es difícil tener algún tipo de verificación, esté sesgada hacia la sobre-estimación. Para los organismos de seguridad una opinión de "no presencia" es costosa puesto que puede ser rebatida por los hechos mientras que la opinión contraria no presenta mayores riesgos. Además, para la fuerza pública, la presencia de grupos armados puede convertirse en un elemento importante de negociación de recursos.

³⁰ La información acerca de la situación actual que aquí se presenta fue suministrada, durante el primer semestre de 1997, por el Ejército Nacional y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Esta labor no hubiera sido posible sin la colaboración de Luisa Fernanda Charry, asistente de investigación del proyecto y quien realizó, como trabajo de grado, una buena geografía municipal de los agentes en conflicto.

³¹ En el 9% de los municipios operan simultáneamente los tres tipos de agentes, en el 36% no opera ninguno de ellos y en el 24% actúa únicamente la guerrilla.

llera es del 79%. Para los narcotraficantes y los paramilitares, las cifras son del 55% y del 28% respectivamente. Únicamente el 15% de la población del país reside en municipios libres de la presencia de alguno de estos agentes.

La segunda fuente de información, limitada a la actividad guerrillera, la constituyen los datos recopilados desde hace varios años por la Consejería para la Paz³² acerca de las acciones ejecutadas por la guerrilla. Definiendo como criterio de presencia activa la ocurrencia de diez o más enfrentamientos por año se clasifican los municipios del país. De acuerdo con esta fuente, para 1994 en el 17% de los municipios colombianos, en los cuales habitaba más de la mitad de la población, había una presencia activa de los grupos guerrilleros.

Antes de entrar en el ejercicio de analizar las interrelaciones entre la influencia de estos grupos y los indicadores de violencia, vale la pena preguntarse si su presencia tiene algún efecto perceptible sobre la disponibilidad o la calidad de la información. El análisis simultáneo

de las distintas fuentes sugiere que sí. La información más sensible a la influencia de agentes armados parece ser la de los atentados "contra la vida e integridad de las personas" de las estadísticas judiciales. En efecto, se ha encontrado que la probabilidad de que en un municipio se presente un sub-registro en las cifras sobre violencia que remiten los juzgados -con relación a los datos de homicidios de la Policía Nacional- se incrementa en forma significativa con la presencia de actores armados en ese municipio³³. Los testimonios periodísticos sobre las masacres ocurridas en los últimos meses sugieren que en las zonas de mayor conflicto se puede estar perdiendo la capacidad para contar las muertes violentas³⁴.

La asociación entre violencia y presencia de grupos armados se puede captar en Colombia por varias vías. Trabajos recientes³⁵ señalan una correspondencia geográfica entre la influencia de estos grupos y las tasas de homicidio a nivel municipal. En los últimos años la principal expansión de los grupos armados se ha dado en las localidades cafeteras del centro del país y en

³² Organismo adscrito a la Presidencia de la República.

³³ Además, el hecho de que exista en el municipio una regional de Medicina Legal contribuye a que disminuya la probabilidad de que se observe ese sub-registro. Mientras que en un municipio sin Medicina Legal y libre de actores armados la probabilidad de sub-registro es del 19%, la presencia de la guerrilla sube esta probabilidad al 35% y la de grupos paramilitares al 47%. Una regional de Medicina Legal hace que estas probabilidades se reduzcan al 3%, 7% y 11% respectivamente. El cálculo de estas probabilidades se basa en la estimación de un modelo Logit donde la variable dicotoma dependiente es que exista o no sub-registro y las independientes son la presencia o no de grupos armados en todas sus combinaciones y que haya o no una regional de medicina legal en el municipio. Ver una exposición detallada de este punto en Rubio (1997a).

³⁴ "Incierto era ayer el número de víctimas que dejaron las incursiones de un grupo de autodefensas en Mapiripán (Meta). Aunque en el casco urbano fueron hallados tres cuerpos sin cabezas y otros dos que no fueron identificados, los pobladores aseguran que cerca de 30 personas fueron sacadas de sus casas, mutiladas y arrojadas a las aguas del río Guaviare". Incertidumbre sobre masacre en Mapiripán, El Tiempo Julio 22 de 1997.

³⁵ Ver por ejemplo los trabajos, aún no publicados, del Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de los Andes.

las zonas de colonización de frontera, el piedemonte llanero, favorables a los cultivos ilegales. Ambas regiones presentan altos índices de violencia.

Por otro lado, los municipios más violentos del país se distinguen de los demás por una mayor presencia de agentes armados. En nueve de las diez localidades con mayor tasa de homicidios en 1995 había presencia guerrillera activa (contra un 54% a nivel nacional), en siete se habían detectado actividades de narcotráfico (23% para el país) y en otro tanto operaban grupos paramilitares (28% nacional).

Es interesante observar cómo la clasificación de los municipios colombianos de acuerdo con el criterio de si cuentan o no con una regional de Medicina Legal, que como ya se vió es un indicador de problemas serios de violencia, no parece independiente del accionar de los grupos armados. En efecto, mientras que únicamente en un 9% de los 124 que cuentan con una oficina de Medicina Legal no se ha detectado influencia de organizaciones armadas para el resto del país dicho porcentaje es del 40%. Por el contrario, mientras en el 58% de las localidades con Medicina Legal operan dos o más grupos armados, únicamente en el 28% de los demás municipios se da una presencia similar de agentes violentos.

Al aproximarse a la incidencia del conflicto armado no por la proporción de los municipios que lo sufren sino por el porcentaje de la población que vive bajo esa influencia, las diferencias entre los municipios de Medicina Legal y los demás son aún más marcadas. Mientras en el primer grupo únicamente el 2% de los habitantes está libre de la influencia de algún grupo armado, en el resto del territorio nacional dicho

porcentaje es del 40%. En el otro extremo, el 84% de los pobladores de los municipios con Medicina Legal vive bajo la influencia de más de uno de los grupos armados. Esta cifra se reduce al 33% en las localidades en donde Medicina Legal no ha considerado aún necesario establecer una regional.

Casi la totalidad (93%) de los homicidios registrados en Colombia en 1995 ocurrieron en municipios en donde se ha detectado la presencia de alguno de los tres principales grupos armados que operan en el país. Más del 75% de las muertes intencionales ocurrieron en localidades en donde confluyen dos o tres de estos agentes. Únicamente el 12% de la muertes violentas en 1995 sucedieron en sitios libres de la influencia de la guerrilla.

A pesar de su baja participación en el total de la violencia colombiana, las muertes que ocurren en los municipios sin presencia de agentes armados son analíticamente muy útiles puesto que constituyen una sub-muestra no contaminada que, en sentido estricto, es la única que permite estudiar los factores de riesgo de la violencia colombiana diferentes del conflicto armado. Un 36% de los municipios colombianos se pueden considerar ajenos a la influencia de los grupos armados. En ellos habita el 14.9% de la población colombiana y se presentaron en 1995 el 6.5% de la muertes violentas intencionales. Aunque sigue siendo elevada para los estándares internacionales, la tasa de homicidios de 39 hpcmh que se presenta en esta parte de Colombia se asemeja más al promedio latinoamericano.

La asociación precisa entre la violencia y la presencia de grupos armados no es fácil de

establecer, ni siquiera conceptualmente. El punto que se quiere destacar es que, más allá de las muertes ordenadas o ejecutadas directamente por miembros de las organizaciones armadas, es necesario tener en cuenta las que, de una u otra manera ocurren, o se ven facilitadas, por la presencia en un municipio de tales actores. En este sentido, la información disponible sugiere un efecto no despreciable de los grupos armados en dos aspectos: en el desempeño de la justicia penal y en la difusión de la tecnología para matar.

Con relación al primer punto, los datos muestran que la presencia de organizaciones armadas en un municipio afecta: (1) el número de denuncias sobre hechos criminales que los ciudadanos elevan ante la justicia; (2) el número de investigaciones formales o sumarios que, por cada denuncia, emprende la justicia penal y (3) la prioridad que, en materia de investigación, la justicia penal le otorga a los atentados contra la vida³⁶.

Con relación al segundo aspecto, los datos sugieren un efecto de los grupos armados sobre la utilización de armas de fuego en los ataques a las personas. A pesar de la alta correlación que, a nivel municipal, y de acuerdo con la información de Medicina Legal, se observa entre

los homicidios con tecnologías primitivas y aquellos cometidos con arma de fuego, la participación de estos últimos en el total de muertes intencionales, con un promedio del 78% muestra importantes variaciones por municipios, desde un 20% hasta un 100%. Puesto que los homicidios con arma de fuego son un buen predictor del total de homicidios, parece pertinente tratar de entender qué elementos contribuyen a la adopción de una u otra tecnología. En principio, cabe esperar que en los lugares menos violentos, menos desarrollados, y menos urbanizados, se presente una mayor tendencia a utilizar las armas más primitivas. En forma extraña se encuentra que estos factores contribuyen poco a la explicación de las diferencias observadas en la tecnología predominante para matar³⁷.

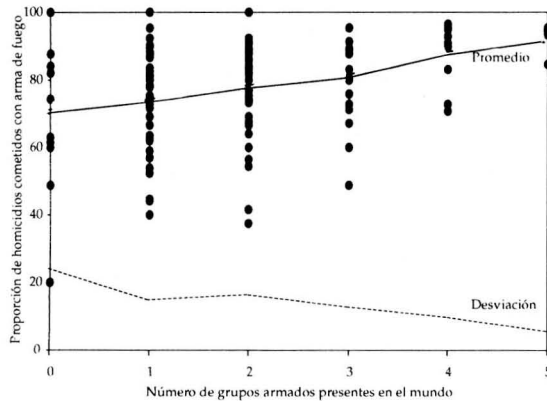
Por otro lado, la presencia de grupos armados en el municipio, sí contribuye a la explicación de la escogencia de técnica para cometer los homicidios. Aunque la relación está lejos de ser lineal, los datos muestran con claridad que al aumentar el número de grupos armados³⁸ que actúan en un municipio se incrementa la fracción de homicidios con arma de fuego y, además, se vuelve ésta la tecnología predominante-disminuye su varianza-. Como se observa en el Gráfico 6, mientras en los municipios en donde no actúa ninguno de los tres principales

³⁶ Ver Rubio (1997a).

³⁷ Sorprende, por el contrario, que los indicadores de pobreza muestren una asociación positiva con la utilización de armas de fuego y negativa con la de otras armas. Aunque el porcentaje de la población por debajo de la línea de miseria explica tan sólo un 9% de las variaciones en la proporción de homicidios cometidos con arma de fuego, su efecto es positivo y estadísticamente significativo. Los indicadores de urbanización utilizados, la población de cada municipio y la proporción de ésta que vive en la cabecera no mostraron ningún efecto. Tampoco se capta una influencia de la tasa de homicidios.

³⁸ Se consideran como agentes armados los tres grupos guerrilleros (FARC, ELN y EPL) los paramilitares y los narcotraficantes.

Gráfico 6
PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS Y
TECNOLOGIA DE LA VIOLENCIA EN
COLOMBIA (Datos por municipios para 1995)



Nota: Cada punto representa un municipio.
 Fuente: Medicina Legal. Ejército y Policía Nacional - Charry (1997).

grupos guerrilleros, ni los paramilitares, ni los narcotraficantes, el porcentaje de muertes con arma de fuego empieza en el 20%, y muestra un promedio del 70%, para los municipios en donde actúan todos estos agentes, el promedio sube a más del 90% y en ninguno de estos se observa una proporción inferior al 80%.

VI. Conclusiones

El renovado afán por alcanzar la paz, y el énfasis en la violencia asociada con el conflicto armado, tienen un buen asidero en la realidad. Por varios años, la visión oficial sobre la violencia colombiana, y las políticas públicas inspiradas en esa visión, se basaron sin mayores reservas en el diagnóstico, propuesto por los llamados violen-

tólogos a finales de la década pasada, que minimizaba el impacto del conflicto armado sobre la violencia. La evidencia reciente invita a una reformulación de este diagnóstico. Cada vez parece más clara, y mayor, la responsabilidad de las organizaciones armadas en el elevado número de muertes violentas que anualmente ocurren en el país.

La información disponible, que sigue siendo precaria, sugiere varios puntos novedosos acerca de la violencia colombiana actual. En primer lugar el problema está lejos de ser, como se pensaba, esencialmente urbano. En segundo término no parece corroborarse la vieja noción de las causas objetivas de la violencia. Los patrones migrantes, la persistencia local y el contagio invitan, de manera alternativa, a pensar en factores de riesgo con una gran movilidad, como la que tienen las diversas organizaciones armadas que actúan a lo largo y ancho del territorio nacional. Parafraseando a los campesinos de las zonas del Tolima, el Valle y el Viejo Caldas en las épocas de la violencia política de los "chulavitas", los datos actuales invitan más a referirse al momento en que "llega la violencia" a un municipio que al momento en que "comienza la violencia"³⁹.

El alcance de las políticas dirigidas a mejorar los niveles de tolerancia entre los ciudadanos, o a ampliar la gama de los mecanismos para resolver sus conflictos cotidianos, ha sido limitado. Simultáneamente, la proliferación de mecanismos privados de seguridad, y aún de justicia, los repetidos incidentes de masacres, la preocupación internacional por la situación de derechos hu-

³⁹ Sánchez (1989).

manos en el país, las amenazas al proceso electoral, y el creciente fenómeno de los desplazados sugieren para la violencia colombiana de hoy un escenario más de guerra que de riñas. El reciente "voto por la paz, la vida y la libertad", depositado por cerca de diez millones de ciudadanos, dirigido a los actores del conflicto armado pidiendo no más guerra, no más atrocidades y el respeto por el Derecho Internacional Humanitario tiende a corroborar esta percepción de la situación.

Desafortunadamente, el conocimiento que se tiene en el país sobre la dinámica del conflicto y sobre las motivaciones de los diversos actores que participan en él es limitado. Las visiones predominantes están polarizadas y son, en esencia, maniqueas. Para la guerrilla, por ejemplo, están quienes siguen pensando en un grupo de rebeldes, con completa uniformidad de criterio y objetivos, que en representación de la población oprimida buscan un cambio en las relaciones sociales y las estructuras de poder existentes. Están, en el otro extremo, quienes ven en estas organizaciones unas simples bandas de criminales, motivadas exclusivamente por el lucro económico y sin aspiraciones políticas. La realidad guerrillera se insinúa bastante más compleja. Para los grupos paramilitares la situación es similar. Se enfrentan posiciones radicalmente opuestas que los asimilan bien sea a cuadrillas de asesinos al servicio de la

oligarquía rural, bien sea a la única salida viable y efectiva al problema de la subversión.

Las interrelaciones entre las distintas organizaciones armadas, legales e ilegales, no han sido analizadas en forma sistemática y objetiva. Su impacto sobre la violencia apenas empieza a comprenderse.

Lo que muestra la información disponible es que la responsabilidad del conflicto en el número de muertes violentas va más allá del simple conteo de las bajas en los combates. Hay en los datos señales de efectos indirectos, como por ejemplo a través del deterioro en el desempeño de la justicia penal o de la difusión de la tecnología de la guerra.

La persistencia de la violencia a nivel municipal, evidente en los datos, sumada a los testimonios sobre las peculiaridades locales de los grupos armados⁴⁰, sugiere unas estructuras de poder en extremo segmentadas. Resulta difícil de compartir el optimismo que reina actualmente sobre la viabilidad de un diálogo entre en Estado más que descentralizado, fragmentado, y unos grupos paraestatales armados, económicamente poderosos, también divididos, algo rebeldes, algo criminales, algo mafiosos, algo populares, algo clientelistas ... cuyo único denominador común parece ser el afán, primario, de controlar territorios.

⁴⁰ Ver por ejemplo, Corporación Región (1997) "Una aproximación a la Conflictividad Urbana en Medellín", Medellín: Mimeo.

Bibliografía

- Comisión de estudios sobre la violencia (1995), Colombia: Violencia y Democracia, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Colciencias. Cuarta Edición.
- Corporación Región (1997) "Una aproximación a la Conflictividad Urbana en Medellín", Medellín: Mimeo.
- Klevens, Joanne (1997) "Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención", Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Presidencia de la República (1993) "Seguridad para la gente - Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia", Bogotá.
- Rubio Mauricio (1996) "Crimen sin Sumario - Análisis Económico de la Justicia Penal Colombiana" Documento Cede 96-04, Bogotá: Universidad de los Andes.
- _____ (1997) "Percepciones Ciudadanas sobre la Justicia - Informe final de Investigación", Mimeo, Bogotá: Ministerio de Justicia, CIJUS, Universidad de los Andes.
- _____ (1997a) "La Justicia en una sociedad violenta" Documento de Trabajo Paz Pública No. 5, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sánchez, Gonzalo (1989) "Violencia, guerrillas y estructuras agrarias" en Nueva Historia de Colombia, Vol II, Bogotá: Planeta, pags 127 a 152.
- Vanberg Viktor (1994), Rules & Choice in Economics, New York: Routledge.

Dimensión regional del homicidio en Colombia

Camilo Echandia C¹.

I. Introducción

En los últimos diez años se registraron en Colombia 249.055 homicidios comunes. Con un número tan elevado de muertes violentas, el país tiene también una de las más altas tasas de homicidio a nivel mundial. Esa tasa además ha tendido a crecer a partir de mediados de la década del setenta, con intensidades variables en algunos subperíodos, sin que sea fácil encontrar una explicación tanto para ese dramático nivel de violencia como para la tendencia persistente a aumentar. De hecho, la tasa de homicidios se situó en 1996 en 75.9 por cada cien mil habitantes, triplicando la de países grandes como Brasil o México, cuadruplicando la de países con niveles de desarrollo similar como Venezuela, y haciéndose seis veces mayor que la de países con estructuras sociales seme-

jantes, pero con mayor pobreza relativa como Perú y Ecuador. Así mismo los índices de violencia en Colombia superan los de cualquier otro país que haya tenido guerras civiles o violencia política durante largos periodos, como es el caso de los países centroamericanos, llegando incluso a equipararse a los niveles experimentados en El Salvador durante los años ochenta.

América Latina tiene una tasa de casi 30 asesinatos por cada cien mil personas por año, seis veces mayor que el promedio de todo el mundo, y sin embargo la tasa de homicidios de Colombia es 2.5 veces mayor que la de media Latinoamericana².

En este artículo se presentan indicadores que muestran que la violencia intencional tiene un peso mayor dentro de los homicidios de lo que tradicionalmente se había considerado.

¹ Profesor Titular Universidad Externado de Colombia-Asesor Consejería Presidencial para la Paz. Una versión preliminar de este trabajo se publicó en la revista *Informes de Paz*, de julio de 1997. Se tomaron como fuente para los homicidios las cifras municipales de la Policía Nacional (1990-1995). Los cálculos de las tasas de homicidios fueron elaborados con base en el censo de 1993 y las proyecciones de 1985.

² La comparación internacional se tomó de: Colombia, inseguridad, violencia y desempeño económico en áreas rurales. Universidad Externado de Colombia-Fonade, (1997).

II. Distribución geográfica del homicidio

A. Departamentos

Al examinar las tasas de homicidio por departamentos, se descubre que circunscripciones consideradas pacíficas, como Chocó o Nariño, superan el número de homicidios por cien mil habitantes registrado en Brasil y México, países

que enfrentan graves problemas de violencia. Como se observa en los Cuadros 1y 2 el elevado índice promedio de homicidios registrado en el país entre 1987 y 1996, es superado por el de nueve departamentos: Antioquia, Arauca, Risaralda, Meta, Quindío, Caquetá, Caldas, Valle y Guaviare. Visto desde otra perspectiva, el 90% de los homicidios se concentró durante los últimos diez años en dieciséis departamentos: Antioquia (32.7%), Cundinamarca (14.6%),

Cuadro 1
NUMERO DE HOMICIDIOS A NIVEL DEPARTAMENTAL
(1987-1996)

Homicidios	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	%	
Antioquia	5164	6736	7719	9524	11242	10107	7828	7334	7724	8237	81615	32.0	
Cundinamarca	2207	2431	3136	3072	3548	4062	5252	4555	4149	4032	36444	14.0	
Valle	2055	1984	2308	2073	2662	3022	3751	4684	3821	3678	30038	12.0	
Santander	803	983	972	800	961	1044	1242	824	724	649	9002	3.61	
Risaralda	696	852	945	891	986	956	882	761	668	839	8476	3.40	
Caldas	570	811	882	718	950	898	798	947	832	755	8161	3.28	
N.Santander	485	672	608	696	735	778	831	7	69	756	916	7246	2.91
Tolima	464	510	516	462	602	677	786	623	594	620	5854	2.35	
Meta	409	906	686	680	627	555	455	465	417	426	5626	2.26	
Boyacá	571	533	782	563	609	676	625	386	373	332	5450	2.19	
Cesar	465	441	482	536	485	522	505	504	573	698	5211	2.09	
Magdalena	338	363	387	408	539	671	645	565	454	559	4929	1.98	
Atlántico	205	407	339	465	494	442	573	644	612	729	4910	1.97	
Cauca	415	504	566	498	590	422	441	495	443	462	4836	1.94	
Córdoba	311	596	470	590	429	401	398	299	381	455	4330	1.74	
Quindío	296	299	318	371	426	556	415	425	368	364	3838	1.54	
Nariño	247	594	351	301	371	347	298	366	333	384	3592	1.44	
Huila	240	383	303	328	389	395	374	309	298	288	3307	1.33	
Bolívar	188	282	258	238	314	354	288	313	342	418	2995	1.20	
Caquetá	-	297	234	205	275	356	371	368	392	403	2901	1.16	
Guajira	257	221	255	189	226	212	327	256	178	225	2346	0.94	
Putumayo	-	180	252	198	195	205	132	159	197	144	1662	0.67	
Sucre	85	126	116	117	132	151	161	182	209	291	1570	0.63	
Arauca	-	137	191	93	210	93	200	141	170	197	1432	0.57	
Casanare	-	92	97	93	124	120	178	170	187	224	1285	0.52	
Chocó	64	78	137	101	97	83	88	91	68	151	958	0.38	
Guaviare	-	66	100	15	21	12	50	82	72	149	567	0.23	
San Andrés y Providencia	-	13	12	8	7	9	39	19	22	2	131	0.05	
Vichada	-	4	8	20	8	7	21	29	12	8	117	0.05	
Vaupés	-	1	7	1	-	-	33	27	8	2	79	0.03	
Amazonas	-	4	3	11	3	7	18	12	13	6	77	0.03	
Guainía	-	3	1	14	3	1	16	24	8	-	70	0.03	
Total	16535	21509	23441	24279	28260	28141	28021	26828	25398	26643	249055	100	

Departamentos ordenados de acuerdo con la concentración de homicidios.

Fuente: Dane, Policía Nacional.

Valle (12%), Santander (3.6%), Risaralda (3.4%), Caldas (3.2%), Norte de Santander (2.9%), Tolima (2.3%), Meta (2.2%), Boyacá (2.1%), Cesar (2%), Magdalena (1.98%), Atlántico (1.97%), Cauca (1.94%), Córdoba (1.74%) y Quindío (1.54%).

Como se observa en el cuadro 3, el 80% de estos municipios se distribuye en diez departamentos: Antioquia (70), Cundinamarca (31), Valle (28), Boyacá (21), Santander (18), Meta (17), Caquetá (14), Caldas (13), Risaralda (12) y Quindío (10).

B. Municipios

La tasa promedio nacional de homicidios entre 1990 y 1995 fue superada en 297 municipios.

De otra parte, 93% de los municipios con índices críticos de homicidio pertenecen a la estructura rural. Las zonas rurales más afectadas por la violencia homicida son aquellas donde

Cuadro 2
TASAS DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES A NIVEL DEPARTAMENTAL
(1987-1996)

Homicidios	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Tasa prom.
Antioquia	126	159	178	220	255	226	173	159	165	176	183.78
Arauca	-	144	201	98	219	95.9	204	142	170	197	163.51
Risaralda	106	126	137	126	137	130	117	99.7	86	108	117.32
Meta	90.4	192	139	132	117	99	78.7	8.3	68.5	70	106.28
Caquetá	-	101	79.4	69.5	91	115	117	113	118	121	102.74
Guaviare	-	113	171	25.6	34.3	18.8	75	118	99.2	205	95.45
Quindío	76.0	75.7	79.5	91.6	104	134	99.2	101	86.4	85.5	93.28
Caldas	66.3	93.2	100	79.9	105.9	8.7	87.2	103	89.9	81.6	90.48
Valle	68.4	64.4	73.0	64.0	80.2	89.0	109	136	109	105	89.89
Putumayo	-	87.0	122	95.7	91	92.4	57.4	66.8	80.2	58.6	83.45
Casanare	-	48.0	50.7	55.5	72	67.9	98	91.2	97.7	117	77.54
N.Santander	51.3	70.3	63.0	71.3	74.1	77.3	81.3	74	71.5	86.6	72.06
Guajira	92.7	76.6	84.9	60.6	69.8	63.1	93.9	70.5	47.9	60.5	72.03
Vichada	-	20.9	41.7	104	41.5	36.1	108	148	61	40.7	66.91
Cesar	67.3	61.9	65.6	69.9	61.9	65.3	61.8	60.4	67.3	82	66.34
Guainía	-	23.3	7.76	109	23.1	7.64	121	181	59.8	0	59.11
Santander	53.7	64.5	62.6	50.7	59.9	64	75	48.8	42.2	37.8	55.91
Cundinamarca	36.7	38.9	49.8	48.6	55	61.7	78.2	66.5	59.3	57.7	55.25
Cauca	49.3	58.3	63.8	54.8	64.1	45.2	46.6	51.6	45.2	47.1	52.60
Magdalena	36.7	39.0	41.2	42.9	55.9	68.5	64.8	55.9	44.3	54.5	50.37
Tolima	42.7	46.2	46.1	40.7	52.3	58.1	66.7	51.4	48.6	50.7	50.34
Boyacá	49.8	45.5	65.5	46.2	49.1	53.5	48.6	29.7	28.4	25.3	44.16
Huila	35.2	54.9	42.4	44.9	52	51.7	47.9	38.3	36.3	35.1	43.88
Córdoba	32.1	59.9	46.0	56.2	39.8	36.3	35.2	26.0	32.6	39.0	40.32
San Andrés y Providencia	-	32.5	30.0	20.0	17.2	21.6	92.	43.9	49.9	4.54	34.64
Nariño	23.0	54.0	31.1	26.5	32.3	29.8	25.3	30.7	27.6	31.8	31.21
Chocó	23.6	27.3	45.5	31.9	29.2	23.8	24.1	24.9	18.4	40.8	28.93
Atlántico	13.3	25.6	20.8	28.5	29.6	25.9	32.9	36.2	33.7	40.1	28.66
Sucre	15.6	22.7	20.6	20.5	22.9	25.8	27.2	29	32.8	45.7	26.27
Vaupés	-	3.13	21.9	3.13	0	0	92.2	72.5	20.6	5.16	24.30
Bolívar	15.0	22.1	19.8	17.9	23.2	25.6	20.5	20.8	22.3	27.2	21.43
Amazonas	-	8.16	6.12	22.4	5.89	13.2	32.8	21.0	21.9	10.1	15.74
Tasa promedio	59.3	73.6	74.9	75.2	86.1	84.3	82.5	77.7	72.4	75.9	76.18

Departamentos ordenados de acuerdo con la tasa promedio de homicidios.

Fuente: Dane, Policía Nacional.

Cuadro 3

MUNICIPIOS CON ELEVADO INDICE DE HOMICIDIOS SEGUN ESTRUCTURAS Y TIPOS DE DESARROLLO (1990-1995)

Estructuras Tipos	Estructura rural										Estructura urbana			Total	
	Minifundios			Latifundio Periferia		Colonización		Campesinado medio		Agricultura comercial		Ciudades			
	Deprimido	Estable	Caribe	Caribe	Marginal	Interna	Frontera	No cafetero	Cafetero	Rural	Urbano	Secundaria	Regionales		Capitales
Antioquia	13	3	1	1	1	-	4	20	12	5	5	4	-1	70	
Cundinamarca	11	9	-	-	-	-	1	6	2	1	-	1	-	31	
Valle	-	-	-	-	-	-	-	11	8	4	1	2	2	28	
Boyacá	14	1	-	-	-	-	4	1	-	-	1	-	-	21	
Santander	4	3	-	-	-	-	2	4	-	3	1	1	-	18	
Meta	-	-	-	-	2	11	-	1	-	1	1	-	1	17	
Caqueta	-	-	-	-	-	13	-	-	-	-	-	-	1	14	
Caldas	-	1	-	-	-	-	1	2	7	2	-	-	-	13	
Risaralda	-	-	-	-	-	-	2	1	7	-	1	-	1	12	
Quindío	-	-	-	-	-	-	-	3	7	-	-	-	-	10	
N. de Santander	2	2	-	-	-	-	3	-	-	-	-	1	1	9	
Cesar	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	1	-	7	
Tolima	-	2	-	-	-	-	1	2	-	1	1	-	-	7	
Casanare	1	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	6	
Cauca	1	3	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	6	
Arauca	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	5	
Huila	-	4	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	5	
Putumayo	-	-	-	-	-	4	-	1	-	-	-	-	-	5	
Magdalena	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	
Bolívar	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	
Córdoba	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2	
Guajira	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	
Chocó	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
Nariño	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
Vaupés	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	
Vichada	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	
A. Total municipios	46	29	2	9	4	40	21	55	43	17	11	12	7	297	
%	15	10	1	3	1	13	7	19	14	6	4	4	2	100	
B. Total nacional	200	143	31	107	39	72	58	173	60	45	32	31	21	1017	
% (A/B)	23	20	6	8	10	56	36	32	72	38	34	39	33	29	

Departamentos ordenados de acuerdo con el número de municipios afectados.

Fuente: Dane, Policía Nacional.

priman el campesinado medio cafetero (72% de los municipios de este tipo registran tasas superiores al promedio nacional) y la colonización de frontera (56% de los municipios de este tipo registran tasas superiores al promedio nacional).

C. Regiones

El mapa 1, que presenta zonas según tasas de homicidio, permite observar que los altos niveles de pobreza no se relacionan en forma automática con la violencia, como tantas veces se ha argumentado. Las áreas más violentas (destacadas en el mapa con los tonos que van del amarillo hasta el rojo), en general están más asociadas a la existencia de una estructura social heterogénea, con organizaciones armadas sociales en torno a fuertes intereses. Sin duda la violencia coincide también con profundos desequilibrios sociales, propios de regiones con economías dinámicas que atraen migrantes y donde la distribución del ingreso es inequitativa. En estas regiones no se ha podido consolidar una base jurídica e institucional que establezca con claridad las reglas del juego y permita neutralizar la acción violenta de los diferentes actores en competencia. De otro lado, los reducidos niveles de violencia, en general son más frecuentes en los municipios más atrasados y con menor actividad económica (áreas destacadas en el mapa con tonos azules). A continuación se presentan con algún nivel de detalle las regiones más afectadas por los elevados índices de homicidio³.

En la **región nor-occidental del país**, se concentra un elevado número de municipios

afectados por las altas tasas de homicidio, en la parte de montaña y el Magdalena Medio de Antioquia. Este hecho se asocia con la presencia activa de la guerrilla y con el fuerte control ejercido por las organizaciones armadas al servicio del narcotráfico, que amparan la compra de tierras por parte de estos agentes. Así mismo, las organizaciones al servicio del narcotráfico han enfrentado el avance de la guerrilla sobre la región de montaña, donde la insurgencia recurre a la intimidación de dirigentes políticos y funcionarios para imponer su dominio. En el Magdalena Medio, donde convergen guerrillas y paramilitares, las localidades de Argelia, Caracolí, Puerto Berrio, Puerto Nare y Remedios son las más afectadas.

En Urabá, las tasas de homicidio son especialmente altas en Apartadó, Carepa, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba y Necoclí. Los altos índices de homicidio que de tiempo atrás se registran en los municipios del eje bananero, se extienden en los últimos tres años también a la parte norte de la región. La presencia de las FARC, de la disidencia del EPL y de los grupos paramilitares al servicio de narcotraficantes, se conjuga en un escenario particularmente conflictivo. La importancia estratégica que la zona representa para los diferentes actores armados ha hecho que, en el afán por consolidar dominio territorial, la población civil se haya convertido en objetivo militar, dando una clara muestra de la degradación que ha alcanzado el conflicto.

En la **región norte del país**, la violencia ha tendido a reducirse en Córdoba, como resultado

³ En términos descriptivos sorprende, la coincidencia de las zonas más afectadas entre 1988-1991 (cifras Dane) con las del periodo 1991-1995 (Cifras Policía).

del proceso de paz con el EPL y el apaciguamiento de las fuerzas paramilitares en el departamento. A partir de 1996 comienza a actuar en varios departamentos de la Costa el grupo paramilitar que lidera Carlos Castaño en Córdoba y Urabá. En efecto, en Cesar, Bolívar y Sucre, la actividad paramilitar atribuida a esta organización se expresa en la realización de matanzas de campesinos, que por sus características recuerdan la violencia paramilitar desatada en los últimos años de la década del ochenta. En el Magdalena Medio de Cesar los municipios afectados por los altos índices de homicidio son: Gamarra, San Martín, Pailitas, Pelaya, Becerril y Aguachica. Por su parte, Santa Rosa y Simití en el Magdalena Medio de Bolívar registran un elevado índice de homicidio. La presencia de organizaciones paramilitares ha contribuido a agravar el agudo conflicto agrario que se vive en la mayoría de estos municipios. Estas organizaciones armadas ejercen presión para que los propietarios, agobiados por la violencia, vendan sus tierras a bajo precio y de esta manera lideran un proceso de abierta contra-reforma agraria.

El **nor-orienté colombiano**, (Santander, Norte de Santander y Arauca), es una de las regiones más críticas. El ELN ha ejercido una fuerte presión sobre autoridades, candidatos y civiles con el propósito de influir en las administraciones locales. En el Magdalena Medio de Santander, los municipios de Barrancabermeja, Cimitarra, El Carmen y San Vicente de Chucurí, se presentan elevados índices de homicidio. La lucha librada entre la guerrilla y los grupos paramilitares por el control territorial se expresa en la alta frecuencia de las muertes violentas. En Arauca, el ELN, las FARC y los grupos paramilitares constituyen el factor explicativo de las

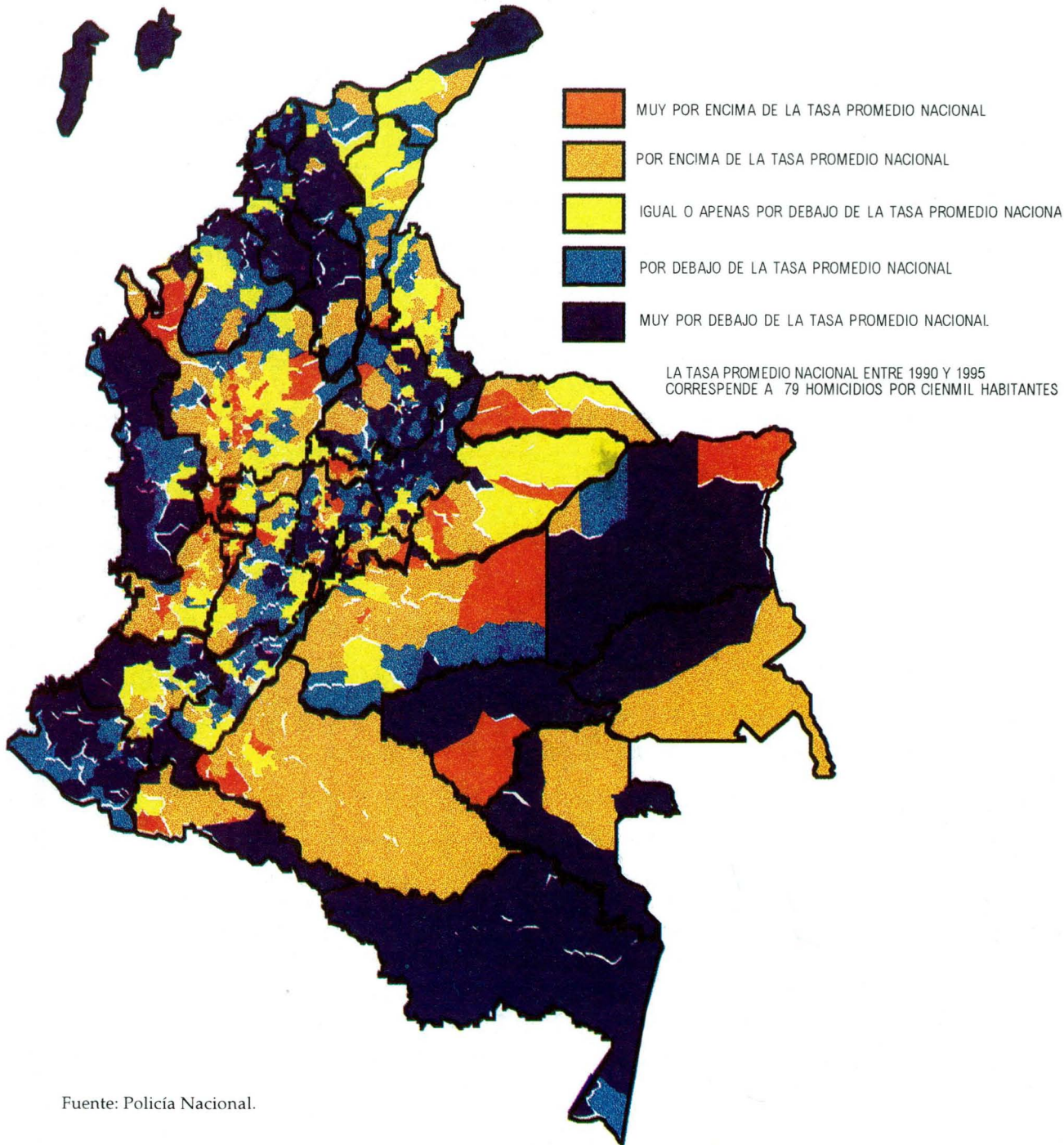
altas tasas de homicidio, particularmente en Arauquita, Cravo Norte, Puerto Rondón, Saravena y Tame.

En Norte de Santander se observan siete municipios con alta tasa de homicidio: Bucarasica, Cucutilla, El Zulia, San Cayetano, Tibú, Villacaro, y Villa del Rosario. En definitiva, la violencia en el nororienté colombiano está estrechamente ligada con las prácticas de intimidación que la guerrilla ejerce para influir en las administraciones locales y con los grupos paramilitares que actúan de manera violenta contra los miembros de organizaciones populares y sindicales que perciben como apoyos de la guerrilla.

En la **región central del país**, los municipios con altas tasas de homicidio pertenecen a la región del Río Minero en Boyacá: Muzo, Otanche, Briceño, Buenavista, Maripí, Pauna y Borbur. Los registros de muertes violentas en la zona esmeraldífera muestran una reducción en los últimos años, hecho que puede tener relación con los acuerdos de paz entre grupos enfrentados en la zona y con la desaparición de Gonzalo Rodríguez Gacha, quien se constituyó en uno de los más importantes protagonistas de la violencia en la zona.

A partir de 1990 se presenta en el sur-orienté de Boyacá, en los límites con Casanare, una concentración de municipios con altas tasas de homicidio. Esto se explica por la expansión de las FARC hacia el piedemonte en los límites con Casanare, por las actividades relacionadas con el procesamiento de coca y la ampliación de los cultivos de amapola en estos municipios donde prima el minifundio. Entre Boyacá y Casanare los municipios afectados han sido blanco de la

Mapa 1
COLOMBIA: MUNICIPIOS SEGUN TASA PROMEDIO DE HOMICIDIOS
(1990-1995)



Fuente: Policía Nacional.

guerrilla que busca aumentar su poder en la zona y para ello recurre a la violencia. En Cundinamarca los municipios críticos tienden a coincidir con aquellos donde se ha registrado una fuerte incursión guerrillera y con el auge de los cultivos de amapola hacia el suroriente del departamento.

En Quindío, Caldas y Risaralda, la alta concentración de municipios con tasas de homicidio que superan el promedio nacional tiene varias causas. Por una parte, la cosecha cafetera en estas zonas produce una alta inmigración de trabajadores de regiones pobres ocasionando alta densidad poblacional sin empleo fijo, situación que es aprovechada por la guerrilla que encuentra apoyo en los desempleados. La violencia también parece tener una estrecha conexión con las actividades de narcotráfico en el norte del Valle, que desde aquí coordina el acopio y la exportación de cocaína y heroína producida en el sur del país. De otra parte, en Risaralda y Quindío se ha instituido la acción de los grupos de justicia privada, ante un fenómeno creciente de delincuencia que desborda la capacidad de las autoridades para controlarlo. Adicionalmente, la expansión mas fuerte de los grupos guerrilleros se ha registrado en los últimos años sobre los municipios del eje cafetero, buscando aumentar su presencia en esta zona considerada estratégica por ser la ruta obligada de los intercambios comerciales entre Medellín, Cali y Bogotá.

En el **oriente colombiano**, los municipios críticos corresponden a las zonas de frontera, donde se registran procesos activos de coloni-

zación desarrollados por movimientos migratorios generados por la violencia y la descomposición campesina en la región andina. La carencia de infraestructura vial y de servicios, la poca disponibilidad de suelos para la actividad agrícola, la baja productividad, la nula integración a los mercados nacionales o regionales, unida a la precaria presencia del Estado, dificultan la vinculación del colono a la tierra. De esta manera se conforma una economía parcelaria itinerante, que ensancha la frontera agrícola favoreciendo el establecimiento de cultivos ilícitos. Las regiones en este caso corresponden al piedemonte Llanero y zonas de Caquetá, Guaviare, Putumayo, Meta y Casanare. En estas poblaciones rurales los altos índices de violencia se explican en buena medida por la presencia de la guerrilla y/o los paramilitares, que recurren al homicidio para sembrar el terror, imponer su influencia y ganar privilegios en la zona.

En el **sur-occidente del país**, los municipios con elevado índice de homicidio en el Cauca se localizan sobre las zonas campesinas e indígenas de la Cordillera Central, donde se ha extendido en forma rápida el cultivo de amapola, coincidiendo con la presencia de las FARC que se encargan de la "seguridad" y la comercialización del látex. Así mismo, se han detectado laboratorios para el procesamiento de coca en el norte y centro del departamento, donde además de la guerrilla operan grupos paramilitares. Estos grupos⁴ actúan al servicio de hacendados tradicionales y nuevos vinculados al narcotráfico, para contrarrestar en forma violenta la presión sobre las tierras ejercida por las comu-

⁴ Como el que el 17 diciembre de 1991 realizó una matanza de 20 indígenas en la hacienda "El Nilo" en jurisdicción de Caloto.

nidades indígenas, reducidas a la posesión de áreas de refugio en las altas montañas de la Cordillera Central.

En el Valle la violencia se relaciona en gran medida con las actividades del narcotráfico y en menor proporción con las de la guerrilla, que cuenta con alguna presencia en el sur y en el norte del departamento. Los denominados carteles de Cali y del norte del Valle, tienen grupos armados a su servicio, encargados del cuidado y la administración de los laboratorios para el procesamiento de coca. El incremento de las muertes violentas en el departamento, particularmente en el norte, indican una relación estrecha con la presencia de estos mismos agentes.

En el **área urbana**, resulta innegable la alta concentración de las muertes violentas. En efecto, en las capitales se concentró el 47% de los homicidios del país durante la primera mitad de la presente década. Medellín con 17.94%, Santafé de Bogotá con 12.19%, Cali con 6.33%, Barranquilla con 1.57%, Pereira con 1.48% y Cúcuta con 1.44%, son las seis ciudades con mayor participación en el total de muertes violentas registradas en Colombia entre 1990 y 1995. El proceso de urbanización, el crecimiento poblacional y la significativa movilidad geográfica y social que ha experimentado el país durante las últimas décadas, aunque han sido causa y efecto de un indiscutible mejoramiento de las condiciones materiales de los colombianos, también han dado lugar a un desplazamiento de mecanismos tradicionales de control social.

La violencia urbana ha venido creciendo en Colombia simultáneamente con el abandono por parte de amplios segmentos de la población de sus entornos y prácticas de interacción tradicionales, con el crecimiento de la proporción de adolescentes y adultos jóvenes, y con la ampliación de la brecha entre las aspiraciones y las posibilidades de bienestar. La violencia en las ciudades tiende a ser mayor en los asentamientos suburbanos (colinas orientales y occidentales de Medellín, nor-oriente de Cali, barrios del suroriente de Santafé de Bogotá entre otros), donde se ha observado en los últimos años el escalamiento de la criminalidad común junto con la proliferación de actores organizados de violencia: grupos de milicias, pandillas juveniles y grupos armados al servicio de narcotraficantes que actúan como los paramilitares en el área rural.

Lo dicho hasta aquí permite controvertir la afirmación corriente en el sentido de que alrededor del ochenta por ciento de los homicidios en Colombia responde a la violencia cotidiana⁵. Una interpretación diferente también se desprende del análisis de las cifras que viene produciendo el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Se observa que en las regiones más violentas, donde se registran la mitad de los homicidios que ocurren en el país, la principal causa reconocida es el "ajuste de cuentas", mientras que en los departamentos más pacíficos, donde ocurre tan solo el 20% de los homicidios, la causa que sobresale son las "riñas" producidas por el consumo de alcohol, los problemas en la convivencia y la intolerancia. Estas tendencias

⁵ El porcentaje se deduce de las víctimas que según las autoridades fueron asesinadas por las guerrillas y otros grupos organizados (total homicidios menos víctimas de grupos organizados).

sugieren que la violencia intencional tiene un peso mayor dentro de los homicidios de lo que tradicionalmente se había considerado⁶.

Por otra parte, cuando se comparan los municipios afectados por el homicidio en general con los municipios críticos por el alto índice de muertes causadas por los actores organizados, se descubre una alta correspondencia en la geografía de ambos fenómenos, lo que a su vez permite insistir en que los altos niveles de violencia tienen una relación muy fuerte con la presencia de dichos actores. Esta interpretación se basa en la comparación de los mapas 2 y 3, donde se presentan los municipios que en los períodos 1990-1992 y 1993-1995 registraron tasas de homicidio que superan en más del doble la tasa promedio nacional, con los mapas 4 y 5 donde se presentan los municipios que registraron en los mismos períodos tasas de muertes cometidas por actores organizados que superaron también en más del doble el promedio nacional. Si bien no coinciden necesariamente uno a uno los municipios, si lo hacen en buena medida las regiones. Se encuentran en ambos casos municipios con tasas que superan en el doble o más la nacional en las siguientes regiones: el norte del Valle, el Eje Cafetero, el Urabá, Medellín y los municipios vecinos, el sur

del Cesar, la región del Río Minero en el occidente de Boyacá, y el piedemonte de la Cordillera Oriental (municipios dispersos de Casanare, Arauca, Meta, Caquetá y algo de Putumayo).

El casi total desconocimiento de los responsables de las muertes violentas en el país se encuentra asociado con las deficiencias del sistema de justicia, que deja sin investigar dos terceras partes de los casos que se registran, inclinándose por aquellos que tengan de partida un inculpatado conocido⁷. Ante esta situación es de suponer que las muertes producidas por la violencia organizada serán dejadas de lado, en cuanto requieren para su esclarecimiento un mayor esfuerzo en las investigaciones y enfrentarse al poder de intimidación con que cuenta este tipo de violencia. En este aspecto los datos de Medicina Legal también muestran que el conocimiento acerca de las circunstancias de los homicidios es inversamente proporcional a la violencia. Por ejemplo, se observa que el incremento de la violencia se da acompañado de un mayor misterio alrededor del fenómeno. Es así como en los sitios más pacíficos del país se conocen las causas en un 61% de los homicidios, mientras que en los más violentos las causas se saben sólo en el 33% de los casos⁸.

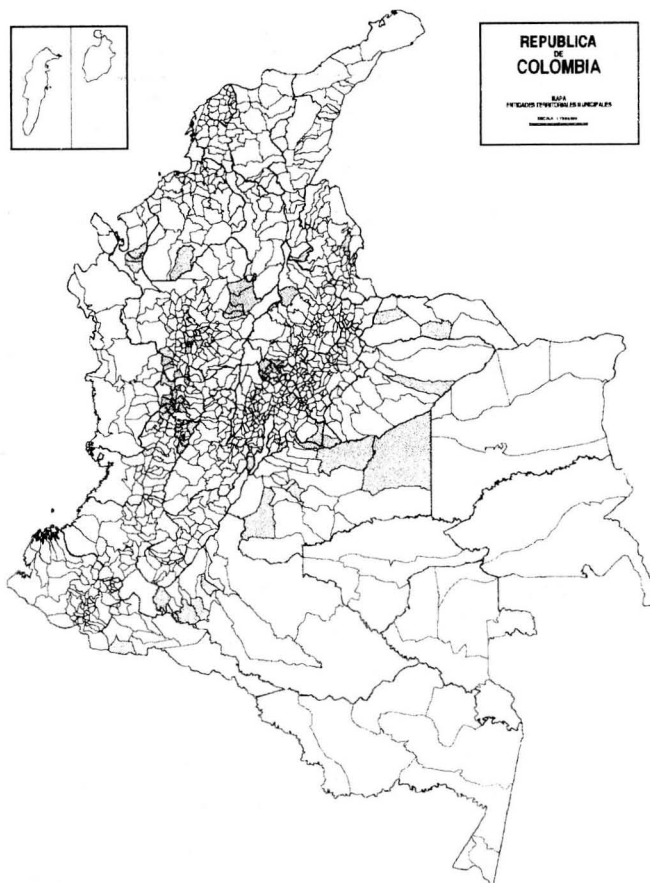
⁶ Ver el análisis de las cifras de Medicina Legal para 1996 en Paz Pública carta No.1, publicación del Programa de Estudios sobre seguridad, justicia y violencia de la Universidad de los Andes. Bogotá, julio de 1997.

⁷ Mauricio Rubio (1996). Este estudio muestra adicionalmente, como la probabilidad de que un homicidio sea juzgado, que en los años sesenta alcanzó a superar el 35%, es en la actualidad ligeramente superior al 6%. Mientras que a mediados de los sesenta por cada cien homicidios cometidos se capturaban más de 60 presuntos culpables, actualmente el porcentaje ronda el 20%, que seguramente no incluirá autores intelectuales. La probabilidad de que un homicidio sea condenado, del 11% en los sesenta a penas sobrepasa en la actualidad el 4%.

⁸ Paz Pública, carta No.1.

Mapa 2

MUNICIPIOS CON INDICE ELEVADO DE HOMICIDIO 1990-1992



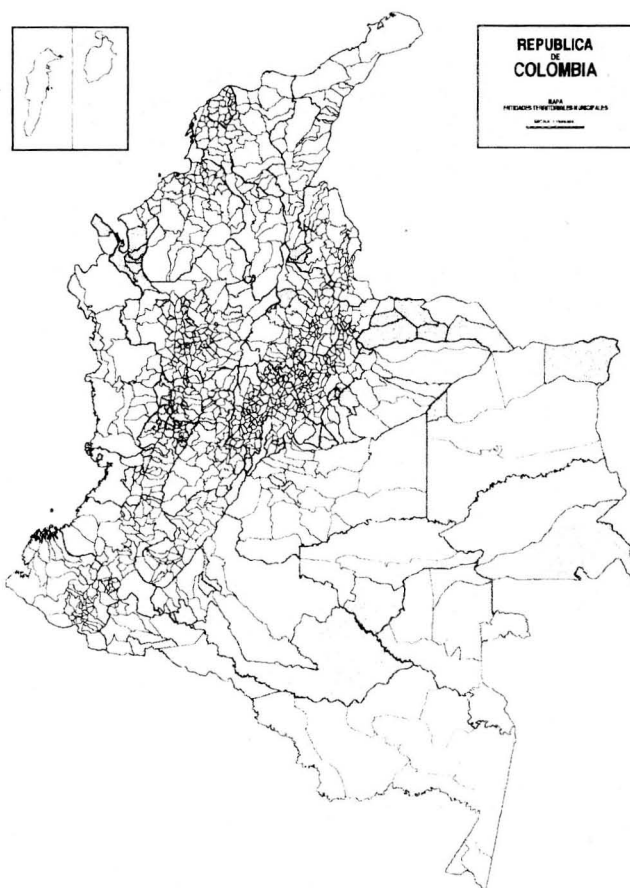
Fuente: Policía Nacional.

No obstante el enorme desconocimiento sobre los autores de las muertes en el país, se ha aceptado por parte de las autoridades y de los estudiosos la tesis de que el mayor número de víctimas lo produce un tipo de violencia diferente a la que generan los actores organizados: guerrilla, paramilitares, grupos de justicia pri-

vada y organizaciones armadas al servicio del narcotráfico. Por el contrario, en las localidades urbanas y rurales aludidas en este trabajo, la presencia de los actores organizados se asocia estrechamente con las altas tasas de homicidio indiscriminado, siendo también elevado el número de homicidios selectivos.

Mapa 3

MUNICIPIOS CON INDICE ELEVADO DE HOMICIDIO 1993-1995



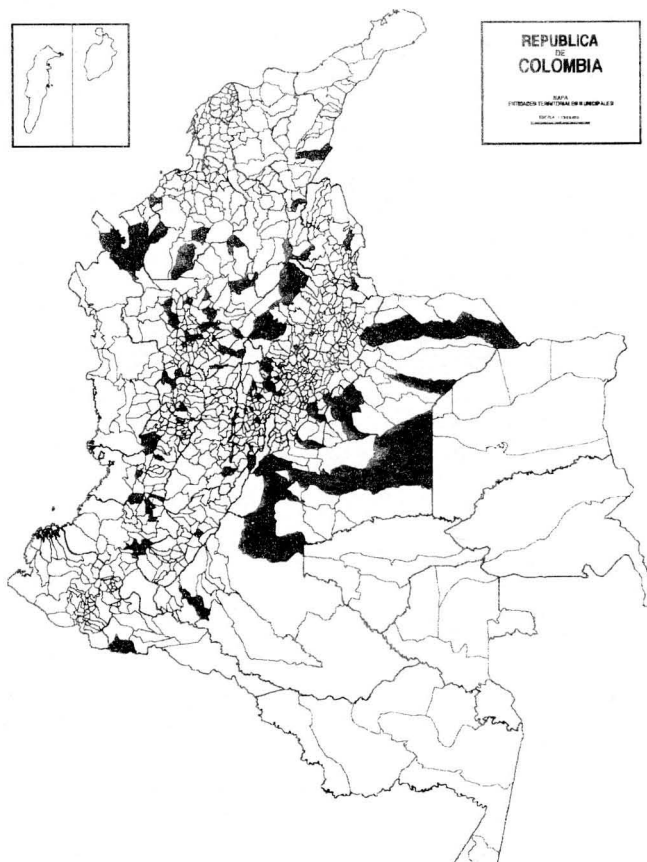
Fuente: Policía Nacional.

Adicionalmente, como lo señala un estudio reciente⁹, en las zonas rurales de colonización y los barrios periféricos de las ciudades en acelerada expansión, se observan como factores co-

munes, una sociedad débil aunque dinámica y un Estado incapaz de constituirse en mediador de los conflictos, función que terminan desempeñando las organizaciones armadas ilegales

⁹ Fernando Cubides, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, (1995).

Mapa 4
MUNICIPIOS CON ELEVADO INDICE DE HOMICIDIOS COMETIDOS POR ACTORES ORGANIZADOS 1990-1992



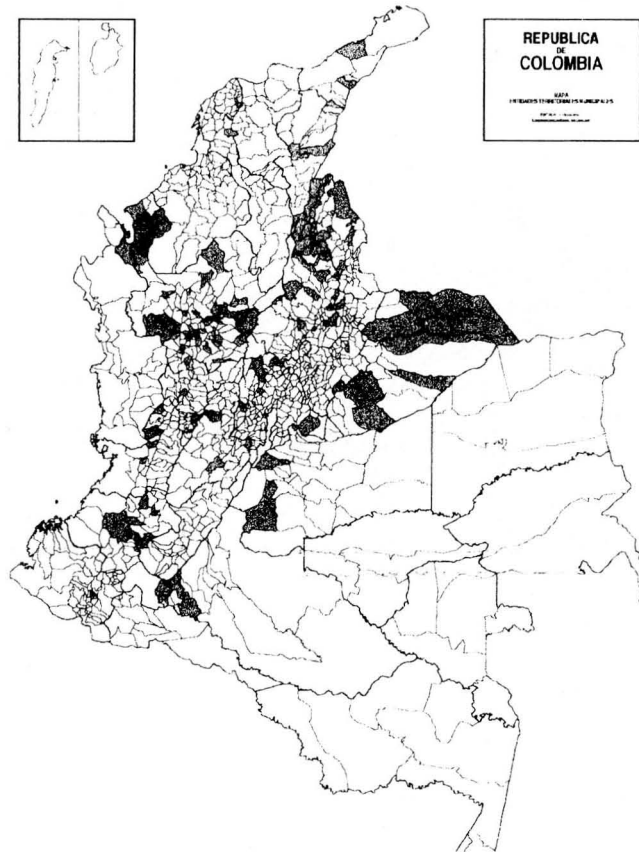
Fuente: Policía Nacional.

que se imponen a través de la violencia. Lo razonable entonces es reconocer, como afirma el sociólogo Daniel Pécaut, que en la violencia actual los fenómenos interactúan y se relacionan de manera que resulta totalmente inapropiado

continuar trazando límites claros entre la violencia política y aquella que no lo es y menos aún, seguir insistiendo en la supuesta irrelevancia de la violencia originada en los actores del conflicto armado.

Mapa 5

MUNICIPIOS CON ELEVADO INDICE DE HOMICIDIOS COMETIDOS POR ACTORES ORGANIZADOS 1993-1995



Fuente: Policía Nacional.

Bibliografía

- Cardona, Diana "El Homicidio en Colombia: Una visión económica", trabajo de grado Departamento de Economía-Universidad Javeriana (1995).
- Comisión de estudios sobre la violencia en Colombia: Violencia y Democracia, Bogotá Universidad Nacional, (1987).
- Comisión de superación de la violencia, "Pacificar la Paz". (1992).
- Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional e Instituto de Medicina Legal "Estudio sobre 500 casos de homicidio producidos con arma de fuego durante 1991 en la ciudad de Bogotá".
- Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz. "Tendencias en la Violencia y Desarrollo Municipal". Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales. (1995)
- Dane, Registro de defunciones 1990, boletín de estadística, No. 462/septiembre de 1991.
- Echandía, Camilo. "Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano". Dane Boletín Estadístico No. 476/noviembre de 1992.
- Echandía, Camilo. "Expansión Territorial de la Guerrilla Colombiana: Geografía, Economía y Violencia". Este trabajo hace parte de la colección de ensayos sobre seguridad interna, próximo a ser publicado por la Universidad de los Andes (1997).
- Escobedo, Rodolfo, "El homicidio en Colombia 88-91". Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional (1991)
- Guzmán, Alvaro. "Violencia Urbana y Seguridad Ciudadana en Cali" revista Foro No.22 de 1993.
- Londoño, Juan Luis. "Violencia, Psychis y Capital Social-Notas sobre América Latina y Colombia", Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico. Bogotá (1996).
- Losada-Vélez , "Muertes violentas en Colombia 79-86" Instituto SER de Investigación. (1988)
- Montenegro, Armando, "Justicia y Desarrollo" DNP (1994).
- Paz Pública carta No.1, publicación del Programa de Estudios sobre seguridad, justicia y violencia de la Universidad de los Andes. Bogotá, julio de 1997.
- Pécaut, Daniel. "Presente, pasado y futuro de la violencia". Rev. Análisis Político de la Universidad Nacional de Colombia, No. 30 enero-abril de 1997.
- Presidencia de la República, Consejería para la Paz. "Estadísticas Generales sobre violencia en Colombia" 1988-1996.
- Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente", Segunda fase de la estrategia Nacional contra la violencia, octubre de 1993.
- Rubio, Mauricio. "Crimen sin sumario, Análisis económico de la Justicia penal Colombiana", CEDE Uniandes (1996).
- Rubio, Mauricio. "Homicidios, justicia, mafias y capital Social (otro ensayo sobre la violencia en Colombia)" CEDE Uniandes (1996).
- Salazar, Alonso. "Las violencias: dinámicas y perspectivas", en revista Foro No.22, noviembre de 1993.
- Universidad Externado de Colombia-Fonade. "Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en áreas rurales" (1997).

Dinámica sociodemográfica, mercado laboral y pobreza urbana en Cali durante las décadas de los años 80 y 90

Fernando Urrea G.¹

1. Introducción

Este artículo presenta un diagnóstico de la situación de pobreza en Cali y la región metropolitana a partir de un análisis de las tendencias sociodemográficas de los últimos 15 años y del comportamiento del mercado laboral, con énfasis particular en la coyuntura entre finales de 1994 y el primer semestre de 1997. Uno de los principales ejes del análisis se refiere a las diferencias entre la población nativa y los diferentes grupos de población migrante según lugares de origen y área urbana o rural. De ahí que una de las dimensiones centrales observadas es la relación que puede darse entre las variables

socio-demográficas, sobre todo el fenómeno migratorio y la pobreza urbana, a partir de una serie de indicadores convencionales producidos a través de la Encuesta de Hogares E.N.H. del Dane. En este sentido el documento apunta a problematizar algunas interpretaciones tradicionales que habían dejado de lado el estudio de la migración en el caso colombiano, para abordar mejor algunos de los cambios sociodemográficos más recientes y observar otros fenómenos como el de la pobreza. El artículo ofrece un análisis de las principales características del mercado de trabajo de Cali y la región metropolitana, para entender los factores que explican la dinámica de expansión socio-

¹ Sociólogo, Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, e investigador del CIDSE de la misma facultad. Este artículo es una versión corregida y actualizada de dos versiones preliminares inéditas, "La pobreza en Cali y las políticas sociales para su disminución", enero de 1996, 70 págs., y la segunda con el mismo título del presente artículo, bajo la modalidad de documento de trabajo No.1 del proyecto CIDSE-ORSTOM, noviembre de 1996, 50 págs, Cali, Universidad del Valle, con recursos y apoyo del DNP-FNVAP, DANG y Colciencias. Estos documentos son resultado del proyecto "Movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones afrocolombianas del Pacífico", CIDSE-ORSTOM. La primera versión fue producida en el contexto del Programa de Gestión Urbana (PGU), Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con recursos del UNCHS-PNUD, y la colaboración institucional de la Alcaldía de Cali, como parte de una línea de asistencia técnica del PGU sobre políticas sociales para disminución de la pobreza. En la elaboración de las primeras versiones y de este artículo se contó con la asistencia de la socióloga María del Carmen Castrillón. Agradezco las observaciones hechas Olivier Barbary (Investigador del Orstom) y Manuel Rincon (Consultor FNUAP-DNP), a las precedentes versiones, así como a Claudia Vallejo, Camilo Granada y Blanca Cecilia Zuluaga de Fedesarrollo por la edición del texto para su publicación.

económica de la región desde mediados de la década del 80 hasta el primer semestre de 1994, los cuales son básicos para comprender no sólo la evolución de algunos indicadores de pobreza, sino especialmente la capacidad de absorción que ha tenido la misma región de los flujos migratorios. Al respecto, también se hacen algunas consideraciones sobre el deterioro de la situación laboral entre 1995 y 1997, y la agudización del cuadro de pobreza en Cali en la actual coyuntura. En el artículo se presenta, a partir de los datos disponibles de la E.N.H., una distribución espacial de la pobreza urbana en Cali a escala de comunas y un intento de focalización de cuáles son los grupos pobres y en qué medida "pobreza y migración" están presentes en esta ciudad. Finalmente en el artículo, a partir de una perspectiva analítica que articula la pobreza con la segregación/exclusión social, se propone en forma resumida una política urbana de integración social y los componentes de un eventual programa de acción, que podrían ser considerados por la administración local y regional (municipal y departamental), los sectores privado empresarial, fundacional, diversas organizaciones no gubernamentales, la comunidad académica y por entidades del orden nacional e internacional, para enfrentar la profundización de la pobreza en la ciudad de Cali.

Para efectos metodológicos y operativos de medición, en este artículo se considera la pobreza en los términos definidos en el documento "Guía del Usuario para el Banco de Fuentes Primarias de Información (BFP)", para el manejo de las bases de datos de las Encuestas de Hogares del Dane y del Departamento Nacional de Planeación. En este estudio la pobreza es abordada según la relación entre el nivel de ingresos del

hogar y el número de miembros del mismo, de acuerdo a dos escalas de intensidad. La línea de indigencia (LI), entendida como "el presupuesto normativo de alimentación (mínimo) que alcanza para cubrir los requerimientos nutricionales de una canasta de bajo costo, para una persona promedio en términos de esos requerimientos "en el hogar", y la línea de pobreza (LP), definida como "el nivel de ingresos que se requiere para alcanzar un patrón digno de vida, lo cual expresa el costo en términos per cápita de una canasta básica de satisfactores". En la medición de la pobreza en Cali-Yumbo se utilizaron los resultados de las Encuestas de Hogares del Dane para Cali-Yumbo, para tres etapas a mes de junio entre 1986 y 1994, y en particular se usó la información transversal con resultados por comuna, Yumbo y total Cali-Yumbo, para la etapa E.N.H.-84. Fue de gran importancia la inclusión de una información más amplia de tipo sociodemográfico a partir de 1982, la cual permitió evaluar la consistencia de la estratificación para cuatro etapas transversales.

De otro lado, en el artículo se asume la estratificación socioeconómica (estratos 1 al 6), empleada por el Dane, con el fin de establecer los diferenciales socioeconómicos de los hogares, según las características de las viviendas y del entorno residencial. La variación observada de los datos sociodemográficos de las E.N.H. por estrato para Cali-Yumbo, corresponde a los patrones previsibles en el tiempo, ofreciendo así una prueba de consistencia de la muestra maestra del Dane que se aplica en Cali-Yumbo, a pesar de que su última actualización fue en 1989. Lo anterior quiere decir que los estratos 1 y 2 concentran la mayor cantidad de hogares indigentes y/o pobres, aunque puede presentarse alguna dispersión especialmente con

hogares bajo línea de pobreza en estratos más altos. El comportamiento de algunos indicadores sociodemográficos de la población por estrato socioeconómico, según la distribución de la muestra maestra, es útil para interpretar la evolución de la pobreza y en general las condiciones de vida de una población.

II. Características socioeconómicas de la ciudad de Cali y la región metropolitana

A. Dinámica sociodemográfica

1. Crecimiento poblacional

Para 1997, la región metropolitana -compuesta por los municipios de Cali (ciudad epicentro), Candelaria, Jamundí, Palmira, Yumbo y Puerto Tejada²- presenta una población estimada de 2.493.207 habitantes, de los cuales el 94.0% se encuentra en zona urbana y el 6,0% en zona rural (Cuadro 1).

Las tasas de crecimiento poblacional para el período 1985-1997 indican diferencias importantes entre los seis municipios. En primer lugar, sobresalen las altas tasas de Puerto Tejada, Candelaria y Yumbo, respecto a las de Jamundí, Cali y Palmira. Los tres primeros centros urbanos han tenido un papel considerable en la conformación de "ciudades dormitorio" en la región metropo-

litana (Corchuelo y Urrea, 1994) y sobre todo de "ciudades filtro" en la recepción de migrantes en los últimos 15 años (Urrea, 1997). Candelaria, Palmira y Jamundí aún tienen un importante sector de su población clasificada como "rural".

Excluyendo a Puerto Tejada, los cinco municipios representan en 1997 el 61.6% de la población total del Valle del Cauca, el 68.13% de la urbana y el 25.24% de la rural. Se estima que para el año 2.000 representarán más del 65% de la total y el 70% de la urbana. Este fenómeno de largo plazo de urbanización vía metropolización en la región del Sur del Valle, con una prolongación "natural" a casi todo el Norte del Cauca, está relacionado con el proceso socio-histórico de desarrollo agroindustrial de la caña de azúcar, con la expansión del complejo industrial Yumbo-Cali-Palmira y con la complejización a partir de los años setenta del sector terciario formal e informal en la ciudad de Cali (Corchuelo y Urrea, op.cit.), con una amplia hegemonía respecto al resto de los centros urbanos del Suroccidente colombiano³.

Los Cuadros 2 y 3 muestran la contribución media porcentual del crecimiento de la población, vegetativo y migratorio, en el período 1969-1997, al igual que diferentes períodos desde comienzos del siglo, permitiendo señalar varios elementos centrales en el análisis de las tendencias sociodemográficas de Cali.

² Puerto Tejada está ubicado en el Departamento del Cauca.

³ Por proceso de metropolización se entiende la dinámica socioeconómica de conformación de un espacio regional integrado alrededor de un epicentro metropolitano, generando progresivamente un mercado de trabajo metropolitano y de circulación de otros bienes y servicios. La tendencia en las sociedades modernas Occidentales es hacia la multiplicación de los espacios urbanos metropolitanos de diversos tamaños, paralelo al fenómeno de lo que se denomina hoy en día "corredores urbanos".

Cuadro 1
POBLACION REGION METROPOLITANA 1997

Municipio	Población total ^a	Población urbana ^b	Población rural ^b	Tasa crecimiento 97/85 población total ^c
Cali	1,985,906	1,947,797	38,109	2.22
Candelaria	65,970	21,310	44,660	3.73
Jamundí	61,481	42,082	19,399	2.64
Palmira	256,993	214,781	42,212	1.16
Yumbo	74,653	66,063	8,590	2.97
Puerto Tejada	48,204	43,423	4,781	3.78
Total	2,493,207	2,335,456	157,751	2.19
	100	94%	6%	

^a Proyecciones Dane, con base resultados Censo de 1993.

^b Proyecciones con base en datos ajustados del Censo 1993, nuevas proyecciones Dane.

^c Proyecciones Dane, Estadísticas municipales de Colombia, 1990, para datos de 1985.

- Entre 1969 y 1990 se duplicó la población de Cali.

- En un ciclo largo de 28 años, 1969-1997, Cali pasa de una tasa media anual de crecimiento de 3.54% hacia finales de los años 60, a tasas por debajo del 2.0% anual entrados los años 1990. La tasa media de larga duración en este ciclo es del 2.79%, lo cual refleja un comportamiento en descenso "normal" a través del ciclo, típico de una etapa madura de la transición demográfica, especialmente a partir de los años 80.

- Aunque para este período la contribución de la migración al crecimiento de la población es menor al 50%, a diferencia de los tres períodos anteriores cuando la ciudad de Cali creció en una buena medida por las oleadas migratorias (Cuadro 3), el aporte de este factor migratorio ha pasado del 37.75% al comienzo del ciclo al 44.74% para 1997. Es decir, se ha producido una considerable recuperación de la migración en el incremento anual de la población de la ciudad,

pero con un comportamiento distinto del crecimiento vegetativo.

- Lo anterior tiene que ver con la rápida caída de la tasa vegetativa en el ciclo de referencia, al pasar del 2.2% en 1969 al 0.95% en 1997, (Cuadro 2); mientras el incremento poblacional anual migratorio pasa de una tasa del 1.34% al 0.77%, un descenso de apenas el 33%. Este fenómeno es precisamente la comprobación de la transición demográfica, con tasas de crecimiento vegetativo inferiores desde mediados de los años 80 al 1.5% anual, lo cual es consistente con el drástico descenso de las tasas de fecundidad para la ciudad.

En resumen, aunque en Cali la tasa de crecimiento total ha venido descendiendo, lo cual es consistente en el largo plazo con lo ocurrido en las demás ciudades del país, en los últimos 20 años la contribución relativa de la migración ha cobrado mayor peso en el aumento poblacional de la ciudad. Por otro lado, si el

Cuadro 2
EVOLUCION DE LA POBLACION Y DESCOMPOSICION DEL CRECIMIENTO
(Cali 1969-1997)

Año	Población en Cali			Tasas de crecimiento ^a población total			Contribución a la variación	
	Total	Urbana	Rural	Veget	Migr.	Total	Veget	Migr.
1969	907,058	847,401	59,657	22.07	13.39	35.46	62.25	37.75
1970	939,803	881,482	58,321	21.46	12.23	33.69	63.71	36.29
1971	972,001	916,494	55,507	20.83	12.58	33.41	62.36	37.64
1972	1,005,020	950,149	54,871	20.20	12.92	33.12	60.99	39.01
1973	1,038,859	986,113	52,746	19.62	13.30	32.92	59.59	40.41
1974	1,073,630	1,020,475	53,155	19.04	13.69	32.73	58.18	41.82
1975	1,109,350	1,053,955	55,395	18.45	14.08	32.53	56.73	43.27
1976	1,146,036	1,088,321	57,715	18.34	14.00	32.34	56.71	43.29
1977	1,183,706	1,123,589	60,117	18.22	13.92	32.14	56.69	43.31
1978	1,222,378	1,159,777	62,601	18.11	13.84	31.95	56.68	43.32
1979	1,262,069	1,196,896	65,173	18.00	13.76	31.76	56.66	43.34
1980	1,302,796	1,234,965	67,831	17.77	13.60	31.37	56.64	43.36
1981	1,344,316	1,273,755	70,561	17.64	13.53	31.18	56.58	43.42
1982	1,386,890	1,313,508	73,382	17.50	13.48	30.98	56.52	43.48
1983	1,430,536	1,354,233	76,303	17.38	13.41	30.79	56.46	43.54
1984	1,475,269	1,395,953	79,316	17.26	13.35	30.61	56.40	43.60
1985	1,521,120	1,438,697	82,423	16.34	12.67	29.01	56.33	43.67
1986	1,565,887	1,485,000	80,887	15.47	12.02	27.49	56.26	43.74
1987	1,609,544	1,533,374	76,170	14.63	11.41	26.05	56.19	43.81
1988	1,652,036	1,581,066	70,970	13.86	10.84	24.70	56.11	43.89
1989	1,693,353	1,628,054	65,299	13.11	10.29	23.40	56.03	43.97
1990	1,733,452	1,674,285	59,167	12.41	9.77	22.18	55.95	44.05
1991	1,772,333	1,719,752	52,581	11.86	9.38	21.24	55.86	44.14
1992	1,810,380	1,764,812	45,568	11.22	8.90	20.12	55.77	44.23
1993	1,847,176	1,809,054	38,122	10.75	8.56	19.31	55.69	44.31
1994	1,883,195	1,845,054	38,141	10.19	8.14	18.33	55.59	44.41
1995	1,918,034	1,879,922	38,112	9.69	7.78	17.47	55.48	44.52
1996	1,951,830	1,913,720	38,110	9.58	7.72	17.30	55.37	44.63
1997	1,985,906	1,947,797	38,109	9.47	7.66	17.13	55.26	44.74
Contribución media							56.80	43.20
Crecimiento promedio						27.90		
Tiempo promedio						28 años		

^a Tasas por mil habitantes.

Fuente: la base de datos original es de "Retrospectiva Urbana y Servicios Públicos en Cali 1900-1993". Cali: economía, población, expansión urbana y servicios públicos: un modelo de interrelaciones. Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, Santiago de Cali, Junio de 1995. Esta base fue ajustada de acuerdo con las nuevas proyecciones de población del Dane.

Cuadro 3
CONTRIBUCION MEDIA PERCENTUAL DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO/MIGRATORIO
DE LA POBLACION DE CALI 1910-1997

Períodos	Crecimiento vegetativo	Crecimiento migratorio	Total	Contribución (%)				
				Primer año del período		Ultimo año del período		Tasa crec. prom. período
				Veget.	Migrat.	Veget.	Migrat.	
1910-1930	37.87	62.13	100.0	25.50	74.50	56.70	43.30	5.92
1931-1953	42.73	57.27	100.0	59.89	40.11	36.35	63.65	6.50
1954-1968	50.51	49.49	100.0	39.58	60.42	60.93	39.07	5.57
1969-1997	56.80	43.20	100.0	62.25	37.75	55.26	44.74	2.79

Fuente: "Retrospectiva Urbana y Servicios Públicos en Cali 1900-1993", CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Univalle, junio de 1995; y nuevas proyecciones de población Dane.

descenso de la fecundidad continúa, con su obligada incidencia en la disminución de la tasa bruta de nacimientos, y la capacidad atractora de la región se mantiene, hacia finales de la década es plausible que de nuevo la migración alcance a contribuir con el 50% o más del crecimiento poblacional urbano.

El envejecimiento "normal" de la población caleña, asociado al descenso de la tasa vegetativa, por una parte, y el incremento en el peso relativo de los migrantes por la otra, hay que analizarlos a partir de los comportamientos diferentes por estratos socioeconómicos.

2. Estructura por edades de la población según estratos, tamaño y jefatura de los hogares⁴

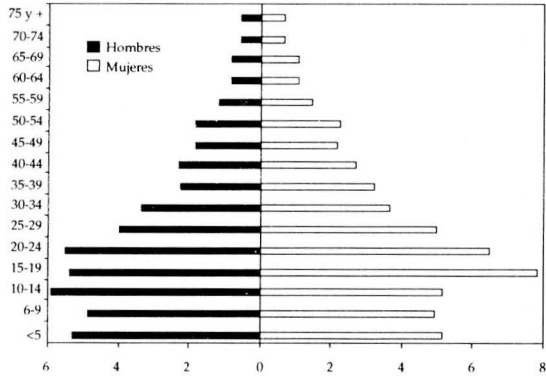
Comparando las pirámides de población para 1982 y 1994, de Cali-Yumbo (Gráficos 1 a 7), para los distintos estratos y a nivel de toda la población, se registran las siguientes tendencias:

- Para el conjunto de la población, se hace visible que entre 1982 y 1994 se produce un envejecimiento de la población de Cali-Yumbo, con una reducción del peso porcentual de los grupos etáreos menores de 15 años y el engrosamiento

⁴ Es importante advertir que las E.N.H. como instrumento para captar variaciones demográficas como la estructura de edades, presenta algunos problemas que se observan en las pirámides, los cuales tienen que ver con errores muestrales. Me refiero al sesgo en la recolección de la información que favorece a las edades de 12 años y más, por el carácter predominante de la encuesta para medir el mercado laboral, con el consiguiente subregistro de miembros en edades menores. Esta advertencia es útil para entender el menor peso relativo que tienen estas edades en la encuesta frente a los resultados de censos de población para el mismo período. No obstante, las E.N.H. logran captar bastante bien las transformaciones poblacionales en el tiempo. Por otro lado, a partir de los datos intercensales de 1985 y 1993 puede corregirse este sesgo de las E.N.H., ofreciendo aún mejores resultados.

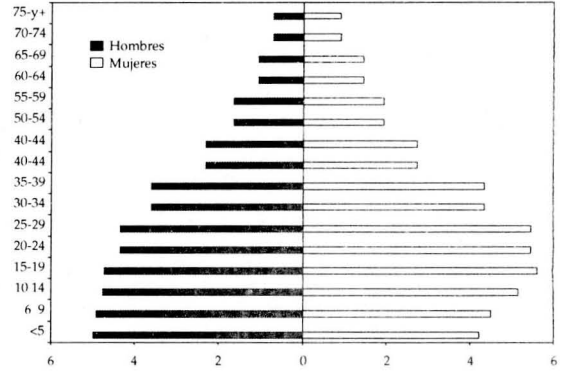
Gráfico 1 PIRAMIDE DE POBLACION CALI-YUMBO

Total población 1982



Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

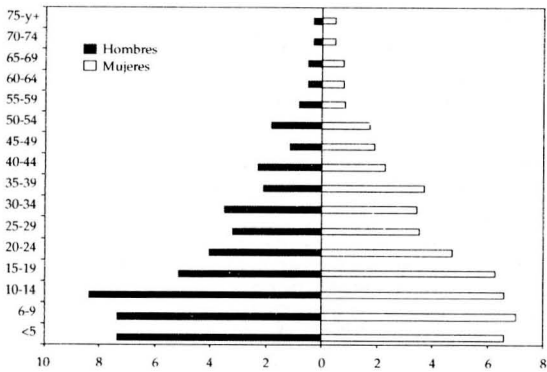
Total población 1994



Fuente: ENH-84, junio 1994, Dane.

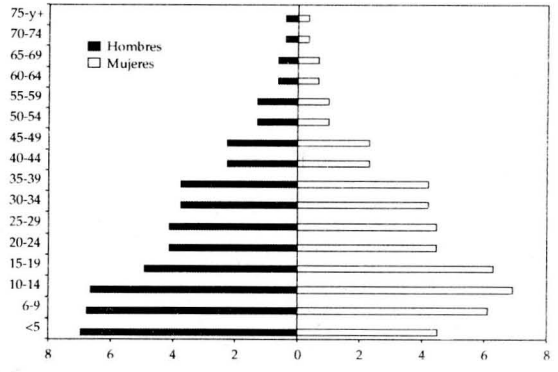
Gráfico 2 PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 1 CALI-YUMBO

Total población 1982



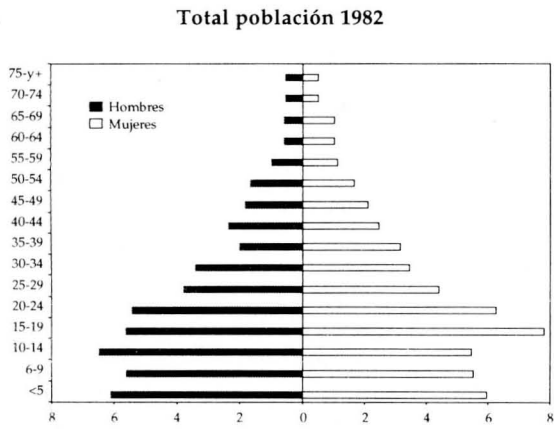
Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

Total población 1994

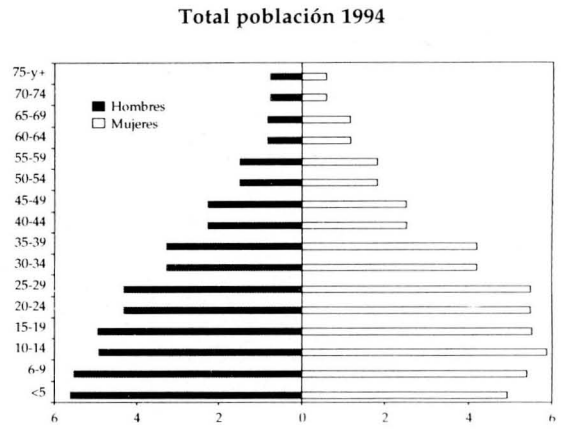


Fuente: ENH-84, junio 1994, Dane.

Gráfico 3
PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 2 CALI-YUMBO

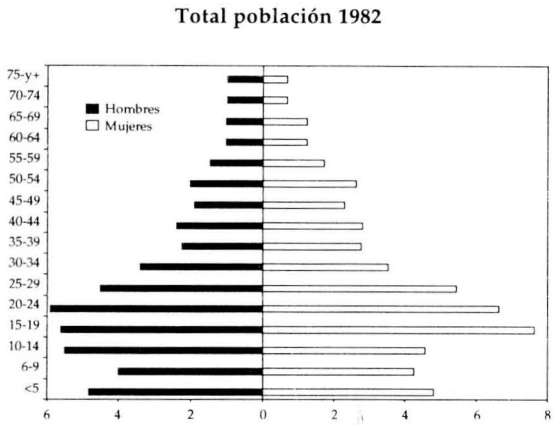


Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

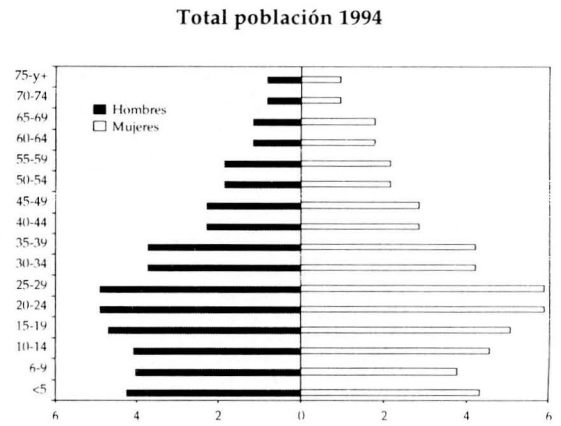


Fuente: ENH-84, junio 1994, Dane.

Gráfico 4
PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 3 CALI-YUMBO

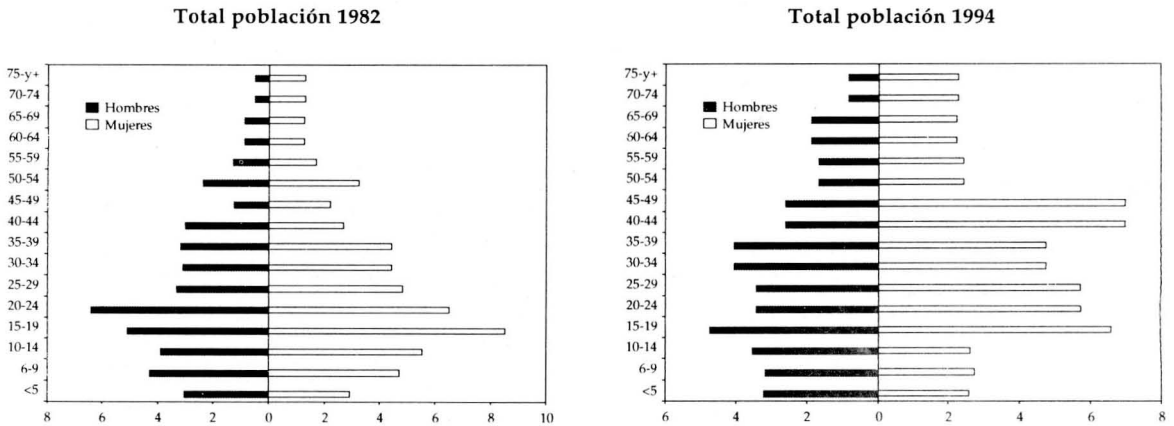


Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.



Fuente: ENH-36, junio 1994, Dane.

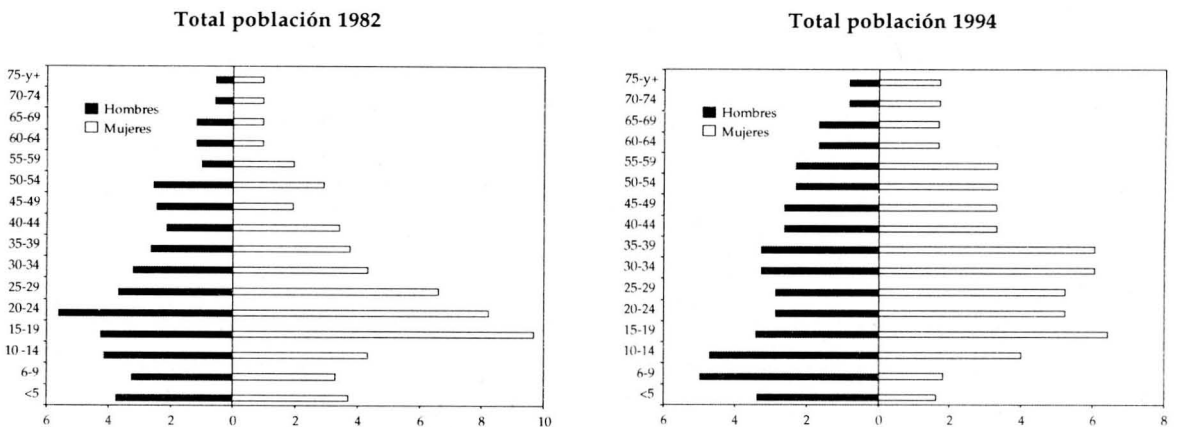
Gráfico 5
PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 4 CALI-YUMBO



Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

Fuente: ENH-84, junio 1994, Dane.

Gráfico 6
PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 5 CALI-YUMBO

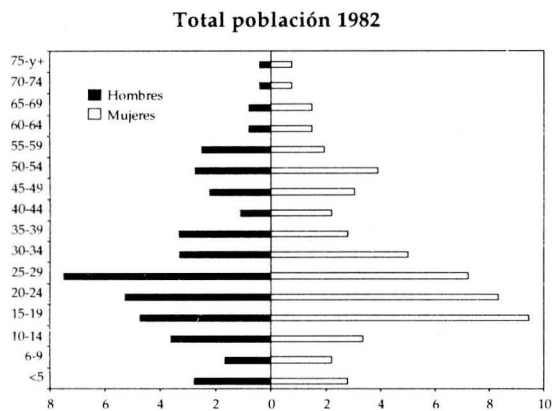


Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

Fuente: ENH-36, junio 1994, Dane.

Gráfico 7

PIRAMIDE DE POBLACION ESTRATO 6 CALI-YUMBO

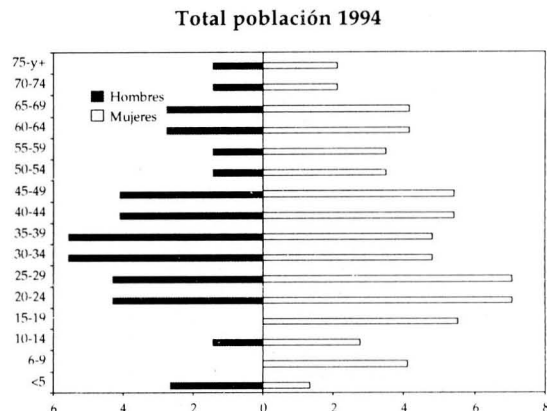


Fuente: ENH-36, junio 1982, Dane.

de los grupos de 25 años y más, con un incremento porcentual del peso relativo en los grupos mayores de 55 años y más.

- Sin embargo, al analizar el comportamiento por estrato se captan variaciones considerables en las pirámides. El estrato 1 presenta un envejecimiento mucho menor y a un ritmo más lento que los otros cinco estratos, al punto que si bien muestra un engrosamiento de los grupos etáreos entre 25 y 39 años y entre 40 y 49 años, con un relativo aumento de las edades superiores a los 65 años, todavía es una pirámide de base bien amplia en 1994. El estrato 2 registra una tendencia de reducción en la base piramidal, con un engrosamiento de las edades superiores, fenómeno aún más pronunciado en el caso del estrato 3.

- Los estratos 4, 5 y 6 muestran un fenómeno acelerado de envejecimiento al conformar pirámides similares a las que se presentan en sociedades modernas desarrolladas: bases bien reducidas, engrosamientos considerables a partir de



Fuente: ENH-84, junio 1994, Dane.

los 20 años y crecimiento ampliado de los grupos en edades superiores a los 50 años. Estos cambios indican que la transición demográfica está muy avanzada en estos tres estratos.

Estos resultados obviamente tienen que ver con el tamaño de los hogares por estrato socioeconómico: los estratos 1 y 2 presentan los mayores tamaños, y a medida que se aumenta de estrato, tiende a disminuir el tamaño del hogar, tanto para hogares con jefatura masculina como femenina. Pero además es bien importante advertir que este patrón diferenciado tiene que ver con el peso del factor migratorio por estrato socioeconómico: los estratos 1 y 2, pero sobre todo el 1, al recibir relativamente mayores flujos de población migrante tienden a comportarse en forma más rezagada en el patrón de envejecimiento que el resto de los estratos. Sin embargo, hay que advertir que no se trata solamente de que reciban mayores flujos migratorios, sino que por supuesto el tipo de migrantes que reciben son migrantes pobres

de zonas de origen también pobres. Aunque se observan migrantes en los demás estratos socioeconómicos, estos tienen características diferentes a los primeros. Esto se verá más claramente cuando se analicen los grupos pobres urbanos, controlando por región de procedencia y tiempo de residencia en las zonas urbanas.

Entre junio de 1982 y junio de 1994 (E.N.H.-36 y E.N.H.-84) se pasó para Cali-Yumbo de un tamaño promedio del hogar de 4.74 a 4.21 miembros. Las variaciones por estrato socioeconómico, como era de esperar son consistentes en los 12 años (1982-1994): el estrato 1 pasa de 5.1 a 4.7 miembros, el 2 de 4.89 a 4.61, el 3 de 4.58 a 3.93, el 4 de 4.55 a 3.72, el 5 de 4.63 a 3.71 y el 6 de 4.74 a 3.78. La disminución del tamaño promedio de personas por hogar es consistente con los patrones de la evolución de las pirámides de población entre los dos años: la menor disminución la registraron los estratos 2 y 1, y la mayor los estratos 6 y 5, para las distintas etapas de las encuestas de hogares del Dane⁵ en forma sistemática.

El crecimiento de los hogares ha sido considerable en el período 1982-1994. El número de hogares pasó de 287.420 en 1982 a 453.663 para Cali-Yumbo, lo que implica una tasa media anual de crecimiento de 3.8%, muy por encima de la tasa media anual de crecimiento de la población urbana de 2.85% (Cali-Yumbo)⁶. Pero

además, si se descompone por tipo de jefatura, los hogares con jefatura femenina prácticamente se duplican en los 12 años, con una tasa media anual de 5.67%, mientras los de jefatura masculina tienen incrementos del orden de 3.22% promedio anual. La explicación de este fenómeno tiene que ver con la recomposición de los hogares producida por los nuevos patrones de nupcialidad y duración de las uniones, favorecidos a su vez por los mayores niveles de escolaridad de la población femenina y su incorporación masiva al mercado laboral.

Este fenómeno de tasas de crecimiento en el número de los hogares, superiores a las de la población, ha sido ya registrado y analizado para las ciudades de América Latina durante las dos últimas décadas por el proyecto Habitat de las Naciones Unidas y en particular por el Programa de Gestión Urbana (PGU).

3. Origen de la población migrante e importancia de la población afrocolombiana en la región metropolitana

En el Cuadro 4, se presenta la distribución porcentual de la población de Cali y Yumbo, según región de procedencia y la distribución del origen de los migrantes para 1982 y 1994. Se observa que la población nativa de Cali pasa del 53.8% en 1982 al 55.7% en 1994, mientras que en Yumbo los porcentajes son 31.60% y 40.30% respectivamente. Hay pues una relación inversa

⁵ E.N.H. etapas 36, 56, 68 y 84.

⁶ El crecimiento de los hogares fue calculado con base en la E.N.H. etapas 36, 56, 68 y 84 (Junios 1982, 1986, 1990 y 1994) y las nuevas proyecciones de población del Dane, a partir de los datos ajustados del censo de 1993. Véase Cuadro 2 en el caso de Cali. Igual procedimiento se aplicó para Yumbo.

Cuadro 4
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION CALI-YUMBO SEGUN PRODEDENCIA,
1982 Y 1994 (Datos con ajuste según nuevas proyecciones Dane)

Año	1982		1994	
	Cali	Yumbo	Cali	Yumbo
Total nativos	706667	12620	1027695	24203
%	53.8	31.6	55.7	40.3
Total migrantes	646778	27317	817359	35854
%	46.2	68.4	44.3	59.7
Total población	1313508	39937	1845054	60057
%	100	100	100	100
Migrantes				
Valle	34.06	68.53	35.02	69.77
Cauca-Nariño	21.65	15.16	24.82	13.42
Putumayo				
Choco	1.59	0.7	1.42	0.44
Antioquia Viejo	23.35	7.8	20.56	11.86
Caldas				
Tolima-Huila	8.63	2.49	8.61	3.61
Caquetá				
Bogotá	3.91	2.11	2.82	0.44
Centro Oriente	4.21	2.46	3.6	-
Costa Atlántica	1.06	0.73	1.63	-
Extranjeros	1.53	-	1.51	-
Total	100	100	100	100

Fuente: ENH, etapas 36-56-88-84, (junios 1982-86-90-94), Dane. Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia", CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995.

en el peso de la población migrante entre los dos municipios, que forman parte de la misma región metropolitana: para Cali en 1994, el 55.7% de su población es nativa, mientras que en Yumbo la población migrante para ese mismo año representa el 59.7%. Probablemente la interconexión residencial-laboral entre los seis municipios conexos explican el mayor peso de los migrantes en Yumbo.

Como es de esperar, en Cali el mayor peso de los migrantes es del Valle, con un incremento entre 1982 y 1994 de 34.06% a 35.02%. Sin embargo, la migración proveniente de la Costa Pacífica caucano-nariñense y de la región andina aumentó significativamente su participación durante el período al pasar de 21.65% al 24.82%, presentando la mayor tasa de crecimiento, superior incluso a la de los migrantes del Valle:

3.1% de Cauca y Nariño, frente a 2.18% de los procedentes del Valle y 1.95% del total de los migrantes.

El origen de la población migrante de Yumbo proviene principalmente del mismo departamento, aunque también se observa que el sector de migrantes procedentes de Antioquia y Viejo Caldas aumenta significativamente su peso (del 7.8% al 11.86%), mientras que la participación de los procedentes de Cauca, Nariño y Putumayo cae en el período de referencia. Otros grupos decaen sensiblemente, o desaparecen para 1994 (Bogotá, Centro Oriente, Costa Atlántica).

En cuanto a la participación de la población afrocolombiana, es claro que existe una elevada concentración de población negra-mulata en Cali y los municipios circunvecinos. De la población migrante de Cali-Yumbo, 853.213 personas, a junio de 1994, E.N.H.-84 del Dane, con datos ajustados, 202.222 habían nacido en municipios de la Costa Pacífica (Nariño, Cauca, Valle, Chocó), Norte del Cauca y Sur del Valle, municipios con una alta participación de población negra o afrocolombiana; es decir, el 23.7% de los migrantes de toda la vida en Cali-Yumbo provenían de estas zonas. Por otra parte, los hijos-as y nietos-as de los jefes de hogar y cónyuges nacidos en dichas zonas ascendían a 127.667 individuos (datos ajustados E.N.H.-84, DANE). Al agregar estos dos grupos, los nacidos en municipios de mayoría de población afrocolombiana y sus descendientes nativos de Cali-Yumbo, se obtiene una población de 329.889 personas, el 17.32% de la población

total de Cali-Yumbo a junio de 1994. Si se llegasen a estimar los descendientes de segunda, tercera o cuarta generación, pero ya nacidos en Cali-Yumbo, los cuales no permiten ser captados a través de una metodología indirecta sobre población de origen según el lugar de nacimiento del jefe o cónyuge del hogar, la población de origen afrocolombiano puede ser alrededor de 385.000 de la población total de Cali-Yumbo en 1994, el 20.2%. Si se incluyen los otros cuatro municipios del área metropolitana, Palmira, Candelaria, Jamundí, y Puerto Tejada, con una población negra estimada por Urrea (1994) de aproximadamente 150.000 individuos, se tendría una cifra de 535.000, el 23.13% de la población de la región metropolitana constituida por los seis municipios hacia junio de 1994.

La importancia de la dimensión étnica-racial en el espacio urbano de Cali, en el entorno metropolitano (particularmente con la presencia de poblaciones negras-mulatas), y en la región vallecaucana (poblaciones negras caleñas rai-zales⁷), así como la fuerte articulación que ha tenido Cali y su entorno circunvecino con otras zonas del Suroccidente y del Pacífico con poblamiento negro, colocan este punto en un componente central del diagnóstico de la pobreza urbana y a la vez aporta una dimensión que debe permear las estrategias sociales para su disminución y para la construcción de un orden ciudadano más equitativo y de convivencia.

Interesa también analizar la participación que tiene la migración de origen rural (27.2%)

⁷ Nos referimos a las poblaciones negras-mulatas cuyos ascendientes de varias generaciones atrás nacieron y socializaron en la ciudad de Cali y/o municipios circunvecinos.

respecto al total de los migrantes acumulados a la fecha de la encuesta de hogares del Dane (E.N.H.-84). Si se incluyen los descendientes nativos de los jefes de hogar migrantes de origen rural, esta población participa con el 30.31% del total entre migrantes y descendientes nativos. Las cifras revelan entonces que un componente importante del flujo migratorio a la ciudad de Cali y en su conjunto a la región metropolitana es población rural, sobre todo del Suroccidente colombiano (Costa Pacífica y zona andina), a pesar del mayor peso que tiene desde años atrás la migración desde diversos centros urbanos del país⁸.

Las regiones de procedencia rurales y urbanas de los migrantes a Cali y el área metropolitana presentan una enorme heterogeneidad sociocultural y socioeconómica, en términos de su capital humano y financiero, que debe tenerse en cuenta al relacionar migración con pobreza. En la medida en que no existe una asociación directa entre estos dos procesos es indispensable diferenciar los flujos migratorios del entorno metropolitano de los que están ubicados en los circuitos de pobreza urbana en la ciudad de Cali.

B. Estructura económica metropolitana y dinámica del empleo 1984 - 1992

El cuadro 5, permite describir las principales características de la estructura económica regional, cuyo epicentro es la ciudad de Cali.

Es claro el predominio del sector terciario en el conjunto de la producción de bienes y servicios.

Esto se explica fundamentalmente por el peso que tiene Cali en la región y en todo el Suroccidente colombiano. El 62.1% del valor agregado de Cali proviene del sector terciario y dentro del total de la región concentra el 91.3%. Las actividades de comercio, servicios, sector financiero, telecomunicaciones, transporte, etc., ubicadas en la ciudad, configuran a Cali como el principal centro de servicios del Suroccidente.

- La industria es particularmente importante en los municipios de Yumbo, Palmira, Candelaria y Jamundí. De hecho, más de un 50% del valor agregado total de estos municipios se produce en este sector, sin embargo, dentro del conjunto de la producción industrial, Cali concentra el 71% del valor agregado del sector, seguida de lejos por Palmira con el 14.4% y Yumbo con el 10%. Estos resultados indican que a pesar de que hay una especialización industrial en Palmira y Yumbo, Cali mantiene la mayor concentración en la región metropolitana. Por otro lado, la información permite señalar la complementariedad entre los sectores industrial y terciario en la región metropolitana. Esto explica las opciones competitivas de la región en su conjunto, de suerte que toda estrategia de inversiones, sobre todo privadas, pasa por esta realidad socioeconómica.

- La estructura de distribución del valor agregado por municipio y por región metropolitana ha sido a su vez el resultado de un largo y complejo proceso socioeconómico de conformación de un mercado de bienes y servicios, y de oferta y demanda laboral entre los seis municipios y otros adicionales del área de

⁸ Estas cifras provienen de la E.N.H., etapa 84 (junio de 1994).

Cuadro 5
DISTRIBUCION PORCENTUAL HORIZONTAL Y VERTICAL DEL VALOR AGREGADO
MUNICIPAL EN EL AREA METROPOLITANA 1991

Municipio/sector	Agrícola	Industrial	Terciario	Total
Cali	0.1	37.8	62.1	100.0
Yumbo	0.7	71.1	28.3	100.0
Candelaria	19.0	62.6	18.4	100.0
Jamundí	10.6	58.8	30.5	100.0
Palmira	7.0	67.8	25.1	100.0
Puerto Tejada	Si	Si	Si	Si
Total	1.3	43.4	55.3	100.0
Municipio/sector				
Cali	7.6	70.9	91.3	81.4
Yumbo	3.0	9.9	3.1	6.0
Candelaria	29.4	3.0	0.7	2.0
Jamundí	10.8	1.8	0.7	1.3
Palmira	49.1	14.4	4.2	9.2
Puerto Tejada	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENH, etapas 36, y 84 (Junios 1982, y 1994) Dane, Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM.

influencia de Cali (Florida, Pradera, Caloto, Santander de Quilichao, Padilla), los cuales están cada vez más articulados al proceso de metropolitización. Los ejes de estos mercados - conformados a lo largo del siglo xx- han sido la agroindustria azucarera, la industria manufacturera y la actividad comercial y de servicios relacionada con la conexión Cali-Buenaventura, el principal puerto del país.

- Yumbo es el municipio con el valor agregado per cápita más alto de la región metropolitana⁹, debido al peso de la gran industria en este mu-

nicipio. Le sigue en importancia Cali, Candelaria, Palmira y Jamundí. Llama la atención que Palmira y Candelaria presenten valores per cápita industriales superiores a Cali. Probablemente esto se explica por la presencia de los ingenios azucareros y otras industrias complementarias al sector azucarero, al igual que fenómenos de descentralización industrial en el área "rural" de Candelaria.

Entre 1982 y 1992 el empleo urbano en la región metropolitana muestra los siguientes cambios: (ver Cuadro 6) aumentos particular-

⁹ El valor agregado per cápita se calculó con base en CODE, "Anuario Estadístico del Valle". Corchuelo y Urrea, Informe Final, Mercados laborales en dos regiones: centro del Valle y área metropolitana de Cali y municipios circunvecinos, aspectos metodológicos, diagnóstico y formulación de políticas de empleo. Proyecto PNUD-OIT, Cali, julio, 1994.

Cuadro 6
ESTRUCTURA DEL EMPLEO REGION METROPOLITANA 1982 Y 1992

Municipio	1982			1992		
	Empleo industrial	Empleo comer./serv.	Total	Empleo industrial	Empleo comer./serv.	Total
Cali	509.25	1,589.40	2,098.65	800.67	2,359.49	3,160.16
%	24.26 *	75.73	100.00	25.34	74.66	100.00
%	67.56 **	82.6	78.37	62.78	86.18	78.74
Yumbo	120.92	26.18	147.10	193.90	59.21	253.11
%	82.20	17.79	100.00	76.6	23.39	100.00
%	16.04	1.36	5.49	15.16	2.16	6.30
Candelaria	22.31	37.11	59.42	49.91	27.54	77.45
%	37.54	62.45	100.00	64.44	35.56	100.00
%	2.95	1.93	2.22	3.91	1.00	1.92
Jamundí	8.77	51.59	60.36	16.90	76.81	93.71
%	14.52	85.47	100.00	18.03	81.96	100.00
%	1.16	2.68	2.25	1.32	2.80	2.33
Palmira	88.66	219.92	308.58	212.23	214.68	426.91
%	28.73	71.27	100.00	49.71	50.29	100.00
%	11.76	11.43	11.52	16.64	7.84	10.63
Puerto Tejada	3.82	Si	3.82	1.74	Si	1.74
%	-	-	-	-	-	-
%	0.51	-	0.14	0.13	-	0.43
Total	753.74	1,924.20	2,677.94	1,275.35	2,737.74	4,013.09
%	28.15	71.58	100.00	31.78	68.22	100.00
%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

* Respecto al total de empleo en cada municipio.

** Respecto al total de empleo en los 6 municipios

Fuente: Cálculos con base en CODE, "Anuario Estadístico del Valle: Corchuelo y Urrea. Informe final. Mercados laborales en dos regiones: Centro del Valle y área metropolitana de Cali y municipios circunvecinos, aspectos metodológicos, diagnóstico y formulación de políticas de empleo. Proyecto PNUD-OIT/Col/90/007. Cali, julio de 1994, pag 59. Datos aún no ajustados con base en las nuevas proyecciones de población del Dane.

mente importantes en la participación del empleo en la industria en Candelaria y Palmira, aumentos moderados en Jamundí y Cali; y pérdida de participación en Yumbo. Para el total de la región metropolitana se incrementa el empleo industrial de 28.15% a 31.78%, lo cual indica que fue una década de expansión de las actividades manufactureras, especialmente en Candelaria, Palmira y Jamundí, y en menor grado en Cali.

C. Evolución del empleo formal e informal y su distribución según género, 1984-1994. Tasas de desempleo por género y nivel de escolaridad, 1982-1992

En el estudio realizado por Corchuelo y Urrea (1994) se encuentra que a nivel agregado los cambios porcentuales por tipo de empleo según género registran un incremento del empleo

formal entre 1984 y 1992 para los hombres de 45.5% a 51.13%; para las mujeres de 37.6% a 43.8%, y para el total de 42.6% al 48.2%, con el consiguiente descenso del empleo informal. Los datos provisionales para junio de 1994 (E.N.H.-84) revelan que la tendencia hasta esta última etapa se mantiene, colocándose el empleo formal en el 49.5% del empleo total para Cali-Yumbo.

Al analizar el Cuadro 7, se observan los siguientes aspectos:

- Las mujeres en el período de referencia aumentan su participación porcentual en forma significativa en casi todas las posiciones ocupacionales, tanto formales como informales, lo que refleja la progresiva inserción de la mujer en el mercado laboral. El aumento de su participación es sorprendente especialmente en la posición ocupacional de trabajador cuenta pro-

pia, en los dos tipos de empleos, y en la modalidad de patrón o empleador formal. Esto último significa que una de las principales alternativas laborales de las mujeres han sido los empleos en el rebusque, los pequeños negocios y modalidades de microempresas de subsistencia (mujeres de los estratos 1 y 2); microempresas entre solventes y pujantes, actividades como profesionales independientes, pequeñas y medianas empresarias, etc. (mujeres de los estratos 3, 4, 5 y 6).

- Llama la atención el incremento de la participación femenina en la posición ocupacional obrero/empleo particular formal, mientras mantiene su participación en esta misma posición ocupacional de tipo informal y la de obrero/empleo gubernamental. Esto último significa que en el sector público la incorporación femenina no tuvo efectos significativos para modificar la participación.

Cuadro 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL SEGUN GENERO DE LA POBLACION OCUPADA POR TIPO DE EMPLEO FORMAL E INFORMAL Y POSICION OCUPACIONAL CALI-YUMBO 1984-1992

Año	1984			1992		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Trabajador familiar sin remuneración/informal	35.29	64.71	100	30.47	69.53	100
Obrero/empleado/particular/formal	68.26	31.74	100	62.77	37.23	100
Obrero/empleado/gobierno/formal	69.70	30.30	100	68.61	31.39	100
Empleado doméstico/informal	62.96	37.04	100	61.18	38.82	100
Trabajador cuenta propia/formal	4.05	95.95	100	4.19	95.81	100
Trabajador cuenta propia/informal	83.10	16.90	100	66.62	33.38	100
Patrón o empleador formal	65.22	34.78	100	52.72	47.28	100
Patrón o empleador informal	96.55	3.45	100	85.48	14.52	100
Patrón o empleador informal	80.21	19.79	100	82.06	17.94	100
Total ocupados empleo formal	68.19	31.81	100	63.50	36.50	100
Total ocupados empleo informal	60.74	39.26	100	56.46	43.54	100

Fuente: Cálculos con base en CODE, "Anuario Estadístico del Valle". Corchuelo y Urrea. Informe final. Mercados laborales en dos regiones: Centro del Valle y área metropolitana de Cali y municipios circunvecinos, Aspectos metodológicos, diagnósticos y formulación de políticas de empleo. Proyecto PNUD-OIT/Col/90/007. Cali, julio de 1994, pag 85.

- El impacto del incremento de las mujeres en el mercado laboral durante los 8 años, lleva a aumentos en empleos informales de muy baja productividad, en particular en la modalidad de trabajador familiar no remunerado, donde se produce un fuerte descenso de la participación masculina.

- El comportamiento de las tasas de desempleo en Cali-Yumbo por género y nivel de escolaridad (Cuadro 8)¹⁰ es sintomático: 1) las mujeres presentan para los cuatro niveles de escolaridad y para los dos años de referencia las tasas más altas, duplicando las tasas de los hombres en la población laboral desempleada con estudios secundarios y universitarios, principalmente en el segundo año de referencia, lo cual indica que el fenómeno ha tendido a agravarse a lo largo de los 10 años (mayor desempleo femenino); 2) las tasas mayores de desempleo -tanto para mujeres como para hombres- están en la población con estudios secundarios, seguidas

de los estudios universitarios. 3) en resumen, el principal desempleo se concentra en las mujeres con estudios secundarios y universitarios, mientras que los hombres presentan una situación contraria con excepción de los que sólo poseen estudios secundarios; 4) se observa, sin embargo, una relativa mejoría en el período en mención para la población universitaria, ya que desciende ligeramente la tasa de desempleo para las mujeres con estudios universitarios.

De acuerdo con el trabajo de Corchuelo y Urrea (1994)¹¹, los grupos con mayores tasas de desempleo (en Cali-Yumbo) son las mujeres de 20 a 29 años con estudios secundarios y universitarios de los estratos 2, 3 y 4 y las mujeres entre 30 y 39 años con nivel educativo secundario y pertenecientes en su mayoría a los estratos 1, 2 y 3. En segundo lugar, los adolescentes (12-19 años), principalmente de los estratos 1 y 2, desertores del sistema escolar, con estudios secun-

Cuadro 8

TASAS DE DESEMPLEO POR NIVELES DE ESCOLARIDAD Y GENERO CALI-YUMBO 1982-1992

Nivel escolaridad	Ninguna		Primaria		Secundaria		Universitaria	
	1982	1992	1982	1992	1982	1992	1982	1992
Hombres	0.98	4.80	6.01	5.77	11.15	9.92	5.90	7.12
Mujeres	4.22	1.60	7.93	8.60	18.54	22.62	25.90	17.93
Total	2.45	3.15	7.26	7.22	13.90	15.22	11.42	10.88

Fuente: Cálculos con base en CODE, "Anuario Estadístico del Valle". Corchuelo y Urrea. Informe final. Mercados laborales en dos regiones: Centro del Valle y área metropolitana de Cali y municipios circunvecinos, aspectos metodológicos, Diagnósticos y formulación de políticas de empleo. Proyecto PNUD-OIT/Col/90/007. Cali, julio de 1994.

¹⁰ Con datos para junio de 1982 y 1992.

¹¹ En este trabajo se hace una descripción detallada de las tasas de desempleo por grupos de edad tanto para hombres como para mujeres.

darios y de primaria incompletos, los cuales terminan ingresando a la subcultura "marginal" de las pandillas y otras modalidades de delincuencia juvenil.

Los hombres de los estratos 1, 2 y 3 entre 20-29 años, también presentan altas tasas de desempleo, aunque menores que las mujeres en su mismo rango de edad y muy por debajo de las de los menores de 19 años, con estudios secundarios. Dentro de este grupo se presenta un segmento de población negra y mulata de estratos 1 y 2, que ha migrado de la Costa Pacífica en los últimos 5 años, con niveles educativos de primaria y secundaria incompleta y cuya oferta se dirige principalmente al sector de la construcción.

D. Ingresos según posición ocupacional y género

Del análisis del Cuadro 9 se puede concluir que se presentan diferenciales importantes de

ingresos que combinan tanto el carácter social del tipo de empleo como la condición de género del individuo ocupado. Lo primero era de esperar, en cuanto a lo segundo vale la pena destacar que para algunas posiciones ocupacionales, los diferenciales son menores (obrero/empleado particular), en otras incluso en sentido contrario (menores los de los hombres -empleo doméstico y trabajador familiar no remunerado-), y en las otras es muy superior el ingreso de los hombres (sobre todo patrón/empleador y cuenta propia).

E. Tasas de participación laboral, ocupación y desempleo período 1985-1997 y coyuntura reciente del mercado laboral urbano en Cali-Yumbo. Cambios reversibles en los empleos formales e informales

Como puede observarse en el Cuadro 10, la evolución de la tasa desempleo abierto en Cali-Yumbo para el período 1985-1997, al mes de diciembre, ha tenido el siguiente comportamiento:

Cuadro 9
INGRESO MEDIO MENSUAL PERCIBIDO SEGUN GENERO Y POSICION OCUPACIONAL
CALI-YUMBO JUNIO DE 1994
(En pesos corrientes)

Posición ocupacional	Hombres	Mujeres	Diferencial
Trabajador familiar sin remuneración	2,012	6,860	0.29
Obrero/empleado particular	334,029	285,895	1.17
Obrero/empleado gobierno	547,434	446,481	1.23
Empleado doméstico	110,750	120,263	0.92
Trabajador por cuenta propia	330,461	223,085	1.48
Patrón o empleador	803,337	456,014	1.76
Total ocupados	390,981	269,267	1.45

Fuente: ENH, etapas 84, (junios 1994), DANE. Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia", CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995.

Cuadro 10
TASAS DE DESEMPLEO CALI-YUMBO A
DICIEMBRE 1985-1996

Diciembre	Cali	Yumbo	Cali-Yumbo
1985	13.64	19.37	-
1986	11.90	14.39	-
1987	10.55	18.35	-
1988	9.67	15.71	-
1989	11.66	17.15	11.6
1990	8.53	13.47	8.7
1991	8.71	14.69	9.0
1992	8.49	15.27	8.8
1993	7.48	14.38	7.7
1994	6.80	13.07	7.0
1995	10.78	16.41	11.1
1996	13.9	21.14	14.3

Fuente: Corchuelo y Urrea. Informe final, Mercados laborales en dos regiones: Centro del Valle y área metropolitana de Cali y municipios circunvecinos, aspectos metodológicos, diagnósticos y formulación de políticas de empleo. Proyecto PNUD-OIT/Col/90/007. Cali, julio de 1994, y tabulados Dane, boletines de empleo.

- La tasa de desempleo es históricamente mayor en Yumbo que en Cali, variando dicha diferencia en el período entre 3 y 8 puntos porcentuales, lo que indica un desempleo relativo más alto en los municipios que conforman la región metropolitana que en la ciudad de Cali.

- Entre los diciembres de 1985 y 1988 se registra un importante descenso de la tasa de desempleo en Cali, un repunte en 1989, y luego continua el descenso (a menos del 9%) hasta diciembre de 1994. Este descenso está relacionado con un comportamiento dinámico del empleo, a través de la creación de nuevos puestos de trabajo y aumentos en las tasas de participación laboral por encima del 60%. Es bien factible que la disminución de la tasa de desempleo abierto observada se haya producido simultáneamente con el incremento del empleo formal, tanto

para hombres como para mujeres, ya que el mismo estudio de Corchuelo y Urrea (op.cit.) registra para Cali en el período 1984-1992, a mes de junio, un cambio de la composición porcentual del empleo total, formal e informal. Se pasa del 42.6% de empleo formal en 1984 al 48.2% en 1992.

- Sin embargo, entre los diciembres de 1994 y 1996 se registra una situación de franco deterioro del mercado laboral (Cuadro 10), con cambios a lo largo de 1995, 1996 y 1997 (Cuadro 11) que revelan un fenómeno dramáticamente reversible y con efectos contrarios a la anterior, al dispararse a los niveles más altos en la historia de Cali-Yumbo la tasa de desempleo.

El Cuadro 11 y el Gráfico 8 permiten observar con mejor claridad lo que ha venido aconteciendo en la coyuntura laboral de Cali-Yumbo, entre diciembre de 1994 y septiembre de 1997:

a) Una primera etapa del ciclo recesivo cuando la población económicamente activa presenta de diciembre de 1994 a diciembre de 1995 una importante reducción (tasa negativa de crecimiento del -2.36% en los 12 meses), lo cual hace disminuir la tasa global de participación del 60.1% al 58%; al mismo tiempo se registra en esta etapa una fuerte caída de la población ocupada (-7.0%), con el consiguiente incremento de la población desempleada entre ambos diciembres en más del 40% (se pasa de 61.631 desempleados a 96.162 entre los dos diciembres, un incremento del 54.9%). Si la tasa global de participación no se reduce en esa primera etapa del ciclo, el desempleo sería dos o tres puntos más alto hacia diciembre de 1995. De nuevo el desempleo en Yumbo se dispara (Cuadro 10), lo cual es posiblemente generalizado al resto de la región metropolitana. b) Una segunda etapa

Cuadro 11
COYUNTURA LABORAL DICIEMBRE 1994 SEPTIEMBRE 1997 CALI-YUMBO

Año/mes	Diciembre 1994	Marzo 1995	Junio 1995	Septiembre 1995	Diciembre 1995
PET	1,464,966	1,471,346	1,478,399	1,486,567	1,494,780
PEA	880,445	879,606	873,330	880,652	866,322
PO	818,814	799,562	774,644	791,467	770,160
PD	61,631	80,044	98,686	89,185	96,162
TGP	60.1	59.8	59.1	59.2	58.0
TD	7.0	9.1	11.3	10.1	11.1
TO	55.9	54.3	52.4	53.2	51.5
IN.OCU	100.0	97.6	94.6	96.7	94.1

Año/mes	Marzo 1996	Junio 1996	Septiembre 1996	Diciembre 1996
PET	1,503,039	1,506,098	1,519,250	1,527,105
PEA	877,668	882,035	874,774	908,008
PO	762,693	755,022	744,432	778,163
PD	114,975	127,013	130,342	127,121
TGP	58.4	58.6	57.6	59.5
TD	13.1	14.4	14.9	14.0
TO	50.7	50.1	49.0	51.0
IN.OCU	93.1	92.2	90.9	95.0

Año/mes	Tasas anuales de crecimiento					
	Marzo 1997	Junio 1997	Septiembre 1997	Diciembre 1994-1995	Marzo 96-97	Junio 96-97
PET	1,535,001	1,543,020	1,574,004	2.01	2.10	2.15
PEA	940,546	974,880	988,947	-1.60	6.90	9.70
PO	778,772	791,993	819,343	-6.12	2.08	4.50
PD	161,684	182,887	169,604	44.40	34.10	36.20
TGP	61.3	63.2	62.8	-	-	-
TD	17.2	18.8	17.2	-	-	-
TO	50.7	51.3	52.1	-	-	-
IN.OCU	96.7	100.1	-	-	-	-

Fuente: Boletines Dane, enero 1995 - julio 1997, datos con ajuste de cobertura, según las nuevas proyecciones de población del Dane.

del ciclo entre marzo de 1996 y marzo de 1997, la PEA se recupera con un pequeño altibajo en septiembre de 1996, aumentando la participación laboral a niveles muy por encima de diciembre de 1994, mientras la población desempleada también aumenta en forma alarmante (se inicia

esta segunda etapa con 114.975 desempleados en marzo de 1996, hasta llegar en progresivos aumentos a 182.887 para junio de 1997; la tasa pasa del 11.1 en diciembre del 95, al 13.1 en marzo de 1996, colocándose para junio de 1997 en 18.8%). Las tasas de ocupación se desploman

entre diciembre de 1994 y septiembre de 1996, para luego comenzar a mostrar paradójicamente una recuperación, sin llegar a los niveles anteriores, hasta septiembre de 1997, a pesar de los continuos aumentos del volumen de los desempleados y de la tasa de desempleo. Sólo entre junio y septiembre de 1997 hay una ligera reducción en el volumen de desempleados y un descenso de la tasa de desempleo, pero hay que advertir que la tasa de participación ha frenado su expansión, lo cual puede explicar una buena parte del descenso de la tasa de desempleo. ¿Cómo se interpreta este fenómeno de aumento de la ocupación al tiempo que el desempleo sigue disparándose? Según lo muestra muy bien Ortiz (1997) la respuesta es el empleo desesperado del "rebusque" que corresponde precisamente a que diversos estratos sociales de los hogares caleños, ante la caída de sus ingresos por la pérdida de empleos asalariados, difícilmente pueden resistir más. De ahí una segunda etapa del ciclo cuando entran otros miembros de los hogares al mercado laboral para conseguir ingresos¹², aumentando considerablemente el empleo informal de muy bajos ingresos, especialmente bajo la modalidad de trabajo por cuenta propia, especialmente en actividades del comercio ambulante y los servicios. Esto es más claro en los estratos 1 y 2 de la ciudad, sin desconocer que el fenómeno también ha podido generalizarse a los demás estratos pero en condiciones más atenuantes. Los datos que aporta Ortiz (op.cit.) son reveladores, entre marzo de 1994 y marzo de 1997, los cambios porcentuales de la población ocupada según posición

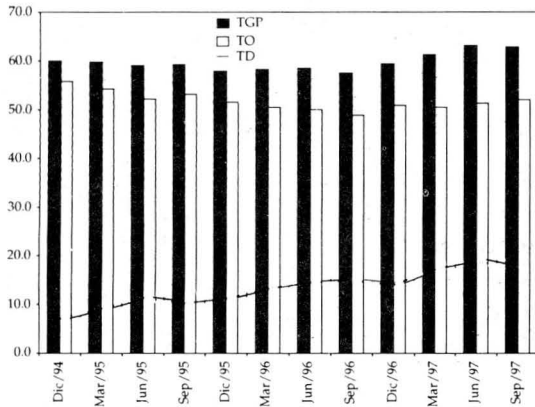
ocupacional muestran un descenso de la posición obrero y empleado particular al pasar del 56.6% al 51.63%, mientras la posición de trabajador cuenta propia aumenta del 26.03% al 32.5%. Esto significa que una gran mayoría de los empleos nuevos a lo largo de los años 1994, pero sobre todo 1995, 1996 y 1997, son empleos cuenta propia.

En resumen, hay una primera etapa del ciclo recesivo del mercado de trabajo en el cual la estrategia de los hogares es retirar miembros del mercado (Gráfico 8), ante el desplome continuo del empleo, diciembre 1994-septiembre 1996; luego cambia el comportamiento de los hogares y vuelcan a los trabajadores secundarios al mismo en forma dramática, en empleos de "rebusque", lo cual explica el aumento de las tasas de ocupación en este último período de la coyuntura laboral en Cali-Yumbo, septiembre 1996-septiembre 1997.

- El deterioro del mercado de trabajo urbano entre 1995 y 1997 ha sido general en todo el país y se atribuye a múltiples factores entre otros ya conocidos: a) el ciclo de expansión del sector de la construcción residencial para estratos 4, 5 y 6, llegó a su término con el estancamiento y parálisis de nuevos proyectos entre el segundo semestre de 1994 y el primero de 1995¹³, situación que se mantiene hasta el presente; b) la segunda fase de la apertura económica exigió la reestructuración del sector manufacturero (cierres de plantas o eliminación de líneas de producción, traslados de negocios a otros países, etc.),

¹² Según Ortiz (op.cit.), "se puede proponer de manera provisional que algunos estratos de la población, tradicionalmente pertenecientes a la población inactiva, como amas de casa, ancianos y niños, han empezado a salir al mercado laboral ante la persistencia de la crisis económica y el consecuente deterioro de los ingresos familiares".

Gráfico 8
TASAS DE PARTICIPACION LABORAL,
OCUPACION Y DESEMPLEO, CALI-YUMBO
(Diciembre 1994 - septiembre 1997)



Fuente: Dane. Boletines.

ocasionando un impacto negativo sobre el mercado laboral; c) fenómenos similares al anterior en otras ramas de la actividad económica (sector financiero, gran comercio y servicios especializados, etc.) y, d) las medidas tomadas para la modernización del sector público y los ajustes fiscales a escala nacional, departamental y local o municipal, ocasionaron la desaparición de puestos de trabajo.

- El deterioro del mercado laboral en Cali-Yumbo y en el conjunto de la región metropolitana, intensificado durante el año 1997,

podría perseverar hacia adelante si los factores causales continúan y ante todo mientras no haya una clara recuperación del ciclo económico a nivel nacional y regional. Un componente adicional que puede complicar esta recuperación es la restricción del gasto público para garantizar una política macroeconómica de ajuste fiscal entre 1998 y 1999, agravado además por los nuevos impuestos y cotizaciones para cubrir los costos de la seguridad social por parte de las empresas. De otro lado, en el caso de Cali, el desmonte de una serie de subsidios a los servicios públicos que se puso en marcha en 1996, pero sobre todo los fuertes incrementos del impuesto predial y los pagos de valorización para cubrir el programa de obras públicas de la ciudad durante la administración del alcalde Guzmán, ha golpeado considerablemente los ingresos de los hogares en todos los estratos socioeconómicos de la ciudad, precisamente cuando se ha vivido la peor situación del mercado de trabajo en varias décadas. A esto se añade el efecto de las altas tasas de créditos para vivienda en UPAC, pactadas por muchos hogares de estratos 3, 4 y 5, entre 1993 y 1994, período de altos intereses, que en medio de una coyuntura laboral tan negativa ha conllevado o a la pérdida de la vivienda en buena parte de los casos o a destinar la mayor parte de los ingresos del hogar afectado al pago del crédito financiero, disminuyendo considerablemente su capacidad de consumo.

¹³ Cali y la región metropolitana es una de las áreas urbanas más afectadas, ya que en los años 93 y 94 presentó entre los índices más altos de expansión de la actividad constructora del país. Por esta razón la crisis de la construcción ha podido ser fuerte en la región metropolitana, con un relativo mayor peso sobre la tasa de desempleo (entre uno y dos puntos). Los datos de Ortiz (op.cit.) al respecto, con base en varias etapas de la E.N.H. para Cali-Yumbo, indican que entre marzo de 1994 y marzo de 1997, la construcción pasó de 59.513 a 44.256 trabajadores; lo cual representó que pasó del 8.3% al 5.8% del empleo en Cali-Yumbo. Esta caída habría sido eventualmente más intensa de no existir el amplio programa de obras civiles (vías y puentes) de la administración municipal entre 1995 y 1997.

Lo anterior significa que a partir de 1995, las condiciones de expansión del mercado laboral urbano en Cali-Yumbo y el conjunto de la región metropolitana cambiaron dramáticamente, afectándose no sólo el volumen del empleo sino la calidad del mismo¹⁴. En este sentido el fuerte repunte de la informalidad urbana puede haber llegado a alcanzar porcentajes más altos que los anteriores históricos en Cali-Yumbo, posiblemente alrededor del 60% del empleo total urbano hacia mediados del 97, con la consiguiente caída de los ingresos laborales reales para amplios sectores de la población, por el doble efecto de desempleo y empleos de rebusque (modalidades de subempleo de ingresos bien bajos, también llamado desempleo disfrazado), pero con mayores incidencias negativas para los estratos 1, 2, 3 y 4, tanto para la población laboral masculina como la femenina. Más adelante se analizarán los diferenciales de las tasas de desempleo por comunas y estratos socioeconómicos en Cali-Yumbo y su relación con las tasas de indigencia y pobreza urbanas, aplicando la metodología de LP (línea de pobreza) a los datos de la E.N.H.-84, con estima-

ciones previsibles según los datos de desempleo de la E.N.H.-96 para Cali-Yumbo.

F. Estratificación social urbana en Cali y Yumbo

De acuerdo con las cifras del cuadro 12A, entre 1986 y 1994 se produce una disminución del estrato 1 hasta el 90, con una recuperación hacia 1994. El estrato 2 aumenta su participación entre 1986 y 1994, el 3 tiene su pico en 1990 pero tiende a consolidar la mayor participación porcentual en el conjunto de los estratos para 1994. Los otros tres estratos tienden a perder participación entre 1986 y 1994.

Altomar exclusivamente la ciudad de Cali (Cuadro 12B)¹⁵, las distintas tendencias observadas en la región metropolitana se mantienen, con excepción del caso del estrato 4 que aumenta y consolida su participación hacia 1994. Este fenómeno tiene que ver con el peso que tienen en Yumbo los estratos 1 y 2 dentro de la muestra para la región metropolitana, lo cual introduce un sesgo en los datos y hace que pierda peso el estrato 4.

¹⁴ Como anotan Corchuelo y Urrea (1994), la calidad del empleo en su fase de expansión en el período 1984-1992, a pesar de la considerable disminución del empleo informal en Cali-Yumbo, tanto para hombres como para mujeres, no significó necesariamente mejores condiciones de estabilidad laboral y capacitación o formación profesional para los trabajadores; todo lo contrario, se incrementó el empleo temporal en todos los tamaños de empresas y con ello la rotación de trabajadores. Si en términos de una serie de indicadores convencionales disminuyó el empleo informal (por aumento por ejemplo de la cobertura de seguridad social entre otros), sin embargo, se disparó el empleo precario en casi todas las actividades del sector formal moderno de la economía urbana. Es decir, una menor informalidad con mayor precariedad laboral urbana. Por esta razón debe pensarse más en un empeoramiento de las condiciones laborales hacia formas anteriores pero con las características de una reducida estabilidad en el empleo.

¹⁵ La base de datos que se utiliza en este trabajo se apoya en el recuento de viviendas-hogares para dos muestras maestras, en las ciudades donde se aplica la E.N.H. (entre ellas Cali y Yumbo). La primera es de 1982, la cual cobija la etapa 36 (junio de 1982) y la de 1989. Desde este último año no ha habido actualización de viviendas y por lo tanto, de la muestra maestra. Por esta razón algunos estratos pueden presentar problemas de subregistro y/o sobregistro. Sólo a partir de un nuevo recuento de viviendas y con base en los datos del Censo de 1993 los cuales proporcionan información básica de viviendas, se puede corregir la muestra y detectar con mayor precisión los cambios de estratos en la ciudad. El caso de subregistro es más factible que se presente en los estratos 1 y 2 debido a la dinámica de rápida densificación que registran las áreas subnormales y populares urbanas, a partir de su constitución, (por ejemplo en Cali, barrios de las Comunas 13, 14, 15 y 20).

Cuadro 12A
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR ESTRATO SOCIOECONOMICO EN REGION
METROPOLITANA URBANA CALI-YUMBO
(1982-1986-1990-1994)

Estrato	1982	1986	1990	1994
1	11.32	19.91	16.69	18.57
2	35.14	26.62	25.87	29.43
3	34.84	37.18	41.59	37.43
4	6.30	8.06	8.66	8.43
5	11.10	7.22	6.39	5.38
6	1.29	1.01	0.79	0.75
Total %	100.00	100.00	100.00	100.00
Total población	1,353,445	1,530,368	1,725,085	1,905,111

Fuente: ENH, etapas 36 y 84, (junios 1982 y 1994), Dane. Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia", CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995, con ajuste de población de acuerdo a las proyecciones de Cuadros 1 y 2.

Cuadro 12B
DISTRIBUCION DE LA POBLACION SOLO CALI URBANO 1982 Y 1994, Y DE HOGARES 1994,
POR ESTRATO SOCIOECONOMICO

Estrato	Distribución % población		Distribución % de hogares
	ENH-36 Jun-82	ENH-84 Jun-94	ENH-84 1994
1	11.0	18.6	16.8
2	35.3	27.4	24.5
3	34.3	38.9	41.5
4	6.5	8.8	10.0
5	11.5	5.6	6.4
6	1.3	0.8	0.9
Total %	100.0	100.0	100.0
Total población	1,313,508	1,845,054	436,459

Fuente: ENH, etapas 36 y 84, (junios 1982 y 1994), Dane. Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia", CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995, con ajuste de población de acuerdo a las proyecciones de Cuadros 1 y 2.

Respecto a la distribución de los hogares en 1994 (Cuadro 12B), al comparar los datos con la distribución de la población, se observa un comportamiento esperado, el cual ratifica la bondad y consistencia de los datos de la E.N.H.: los estratos 1 y 2 presentan una relación porcentual población-hogares superior a la unidad y a partir del estrato 3 esta relación es inferior a la unidad, con tendencia a disminuir. Esto es coherente con un tamaño del hogar mayor en los estratos 1 y 2, ya observado previamente.

Un análisis más global, a manera de hipótesis, indica algunos fenómenos: a) por efecto del proceso migratorio de migrantes pobres hacia Cali y Yumbo, el estrato 1 se ha expandido en los dos períodos de referencia, aumenta en 1986, hacia 1990 pierde participación debido a los procesos de inserción de sus habitantes y mejoras en la infraestructura de los servicios públicos, pero nuevamente recupera puntos en 1994, de acuerdo a las oleadas migratorias más recientes y/o reacomodo urbano; b) Las clases medias bajas o los sectores populares urbanos (estrato 3) que habitan en barrios con todos los servicios (integrados a través de empleos formales asalariados, o de empleos profesionales), tienden a consolidarse en la región metropolitana Cali-Yumbo y en la misma ciudad de Cali en el transcurso de los 12 años. Este quizás ha sido el mayor logro social de la ciudad, consolidar un sector popular integrado a la vida urbana.

Finalmente, se observa la pérdida de participación porcentual de los estratos 5 y 6 a lo largo del período considerado. Si se relaciona este cambio con los comentarios anteriores, es plausible pensar que entre 1982 y 1986 la distribución del ingreso se deterioró en los extremos

de la estratificación de Cali-Yumbo con el crecimiento del estrato 1 y la disminución de los estratos 5 y 6; aunque pudo haber mejorado substancialmente en el siguiente período a pesar de la continua disminución de los estratos 5 y 6, como consecuencia de la reducción del estrato 2 y de la fuerte expansión del 3 y 4. En el período 1990-1994 se presenta nuevamente un fuerte incremento porcentual de los estratos 1 y 2, una disminución del 3 y 4, y un mayor descenso de los estratos 5 y 6. No obstante, este proceso observado no es contradictorio con la disminución de las tasas de indigencia y/o pobreza a lo largo del período 1986-1994, como se verá a continuación, en la medida en que la medición de la pobreza según LP y LI (líneas de pobreza e indigencia) se basa en los ingresos del hogar, mientras la estratificación socioeconómica del Dane registra más bien las condiciones del asentamiento y las viviendas.

III. Pobreza urbana en Cali y la región metropolitana

El estudio de Muñoz (1995) sobre evolución de la pobreza utilizando el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) entre 1985 y 1993, y en el cual se combina el censo de 1985 con la encuesta nacional de calidad de vida de 1993, señala para Cali y el área metropolitana un NBI del 25.9% en 1985 y del 12.9% en 1993. Para el total urbano nacional el indicador de NBI pasa de 32.3% a 16.4% respectivamente, y para las cuatro grandes ciudades se calcula que pasa de 25.7% a 13.7%. Fresneda (1991) presenta para Cali en 1988 (datos de la E.N.H. de septiembre de ese año para 8 áreas metropolitanas) un NBI del 14.8%. Estos resultados muestran que en el período 1985-1993 se dió una disminución significativa en el índice de NBI a nivel

nacional y urbano, siendo Cali una de las ciudades con mayores descensos. Esto indica especialmente que las condiciones de vida residenciales de una parte considerable de la población en estrato 1 mejoró, sobre todo debido al aumento de la cobertura de los servicios públicos y los cambios del entorno urbano (integración a la red vial, pavimentación de calles, andenes, etc.) y de las viviendas subnormales. Es bastante factible que estos cambios favorables en los hogares con necesidades básicas insatisfechas estén asociados al aumento de la participación laboral y por lo tanto, a una mayor generación de ingresos desde los hogares, especialmente a través de una progresiva participación femenina en el mercado laboral urbano, como se señaló en las páginas precedentes.

A. Hogares indigentes y pobres por comunas en Cali y Yumbo, e indicadores de pobreza en la región metropolitana

La situación para Cali-Yumbo entre 1990 y 1994 respecto a la distribución por comunas de hogares indigentes y pobres -definidos en la introducción metodológica- se describe en el Cuadro 13. En primer lugar, se observa entre junio de 1990 y 1994 para el conjunto de Cali-Yumbo una disminución importante del número de hogares indigentes y pobres, con caídas en términos de valores absolutos para una parte de las comunas en el número de hogares indigentes (12 comunas y Yumbo) y de hogares pobres (16 comunas y Yumbo). Este descenso de los niveles de indigencia y pobreza tiene que ver con un comportamiento favorable del mercado de trabajo a partir de 1986, el cual se prolonga hasta 1994, reflejado en la disminución de la tasa de desempleo (ver Cuadro 10).

No obstante, se presentan diferencias importantes entre las comunas, en la medida en que algunas aumentan la participación de hogares indigentes y/o pobres, mientras otras pierden participación. En las comunas 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18, 19 y 20 se observan aumentos porcentuales de los hogares indigentes, con casos particulares de crecimiento considerable de la indigencia: el total de hogares indigentes de la comuna 14 pasó del 10.00% al 14.44% en un período de 4 años, la comuna 20 pasó del 8.42% al 10.84%, y la comuna 1 del 1.53% al 5.22%. Otras comunas aunque bajaron su participación todavía tenían un peso porcentual alto en 1994, comunas 6, 13 y Yumbo. La situación de pobreza muestra empeoramiento en algunas comunas de la ciudad en el período de referencia: comunas 13 y 14, comuna 20 y con menor participación porcentual las comunas 1 y 12. Pero además en cuatro de ellas se registran aumentos en términos absolutos de los hogares bajo la línea de pobreza (comunas 1, 2, 14 y 20). De todos modos, este fenómeno va aparejado de una disminución en el número total de hogares indigentes y pobres en los 4 años, lo cual es consistente con los reportes de otros investigadores ya citados en sus estudios sobre el índice de NBI urbano; o sea, que si bien en el conjunto de la ciudad hay un mejoramiento, en cambio en ciertas comunas no sólo no se observan cambios favorables sino que hay deterioros significativos. A manera de hipótesis se puede argumentar que uno de los factores que incide sobre esta dinámica es un doble fenómeno de migración-segregación espacial de poblaciones pobres procedentes de regiones también pobres que no alcanzan en un determinado período de tiempo a integrarse en mejores condiciones a la vida de la ciudad.

Cuadro 13
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE HOGARES INDIGENTES Y POBRES POR COMUNA
CALI-YUMBO 1990-1994

Comuna	Indigencia				Pobreza			
	1990	%	1994	%	1990	%	1994	%
Yumbo	1,971	8.22	1,265	6.28	7,237	5.25	5,576	5.12
1	368	1.53	1,051	5.22	3,310	2.40	4,084	3.75
2	000	0.00	175	0.87	1,083	0.79	1,316	1.21
3	550	2.30	565	2.80	4,229	3.07	3,786	3.49
4	1,148	4.79	1,069	5.31	7,240	5.26	3,382	3.11
5	266	1.11	721	3.58	2,083	1.51	2,018	1.85
6	2,022	8.43	1,248	6.20	11,385	8.27	6,865	6.31
7	1,483	6.19	876	4.35	7,109	7.51	5,958	5.48
8	934	3.89	701	3.48	7,256	5.27	4,520	4.15
9	550	2.29	1,241	6.16	3,672	2.67	3,200	2.95
10	769	3.21	908	4.51	8,066	5.86	3,807	3.50
11	1,834	7.65	350	1.74	9,722	7.06	6,172	5.68
12	734	3.06	1,051	5.22	8,988	6.53	7,293	6.71
13	2,964	12.36	1,429	7.10	14,652	10.64	12,907	11.88
14	2,398	10.00	2,908	14.44	12,351	8.97	13,742	12.63
15	1,347	5.62	756	3.75	5,751	4.18	4,432	4.08
16	2,247	9.38	747	3.71	9,615	6.98	7,147	6.57
17	183	0.76	000	0.00	367	0.27	0	0.00
18	183	0.76	526	2.65	4,143	3.01	2,979	2.74
19	000	0.00	370	1.84	961	0.70	740	0.68
20	2,018	8.42	2,183	10.84	8,519	6.18	8,880	8.16
Total	23,968	100.00	20,141	100.00	137,739	100.00	108,804	100.00

Fuente: ENH, etapas 68 y 84, (junios 1990 y 1994), Dane. Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia" CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995. Datos absolutos con ajustes según nuevas proyecciones Dane.

El cuadro 14 permite establecer -a nivel descriptivo y sin pretender hacer generalizaciones- una serie de relaciones entre algunos eventos de comportamiento sociogeográfico en el interior de la ciudad, para los años 1994 y 1995, y focalizar aspectos centrales de la pobreza urbana, una de las tareas de este documento,

además de que registra los preocupantes aumentos de niveles de indigencia y pobreza entre junios de 1994 y 1997. Para las tasas de indigencia y de pobreza por comuna en este sentido es bastante útil su representación cartográfica mediante los mapas 1 y 2, para 1994, y los mapas 3 y 4, para 1997¹⁶.

¹⁶ Los mapas se refieren exclusivamente a Cali, a pesar de que la información de la E.N.H.-84 incluye a Yumbo. Desafortunadamente la ausencia de la cartografía digitalizada de Yumbo en un solo mapa con la de Cali, no permitió incluir la información sobre este municipio.

Cuadro 14

DISTRIBUCION DE HOGARES, TASA MIGRATORIA DEL JEFE DEL HOGAR, TASA DE INDIGENCIA Y POBREZA, JUNIO 1994-1997 Y DE DESEMPLEO POR COMUNA CALI-YUMBO JUNIO 1994, NUMERO Y TASA DE HOMICIDIOS 1995

Comuna	Distribución hogares %	Tasa migratoria jefe hogar	Tasa de indigencia		Tasa de pobreza		Tasa de desempleo	Número de homicidios	Tasa de homicidios por 100.000 hab.	Número de orden de la tasa
	Jun-94	Jun-94	Jun/94 ^a	Jun/97 ^b	Jun/94 ^a	Jun/97 ^b	Jun-94	1995	1995	
(Yumbo)	3.60	83.0	8.4	14.4	37.0	63.7	16.2	n.d.	n.d.	-
1	2.06	64.7	12.3	21.1	47.6	65.5	13.2	43	94.10	14
2	6.10	69.2	0.7	1.2	5.2	8.9	2.6	55	65.40	19
3	4.20	56.6	3.2	5.5	21.6	37.2	4.5	84	188.60	2
4	4.20	69.7	6.1	10.5	19.3	33.2	6.5	85	123.80	7
5	2.48	77.6	7.0	12.0	19.5	33.6	12.9	27	36.84	21
6	6.60	80.9	4.5	7.8	25.0	43.0	11.0	147	108.12	10
7	5.80	76.1	3.6	6.2	34.6	59.6	15.9	89	92.67	15
8	6.14	63.2	2.7	4.7	17.7	30.4	12.5	113	100.16	11
9	4.62	61.9	6.4	11.0	16.6	28.5	11.7	92	150.48	4
10	6.00	64.0	4.7	8.1	15.3	26.3	10.9	96	81.47	17
11	6.03	67.0	1.4	2.4	24.6	42.3	11.4	90	84.69	16
12	4.94	68.4	5.1	8.8	35.4	48.7	9.5	77	94.39	13
13	7.07	75.5	4.9	8.3	43.8	64.0	13.1	172	96.52	12
14	5.93	76.1	11.8	20.3	55.6	76.5	11.5	169	121.04	8
15	2.87	63.1	6.3	10.9	37.3	60.1	10.2	147	142.74	5
16	5.47	77.9	3.3	5.7	30.5	52.0	15.7	115	115.12	9
17	2.50	65.8	-	-	-	-	1.9	46	50.97	20
18	3.21	65.0	4.0	6.8	22.4	38.5	15.2	101	127.11	6
19	5.81	71.0	1.5	2.6	3.1	5.3	9.0	79	74.90	18
20	4.37	65.6	12.0	20.6	48.7	67.0	12.6	114	165.11	3
Rural	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	95	266.27	1
Sin especificar	-	-	-	-	-	-	-	25	-	-
Total Cali-Yumbo	100.00	70.2	4.83	8.3	26.06	44.8	10.3*	2061	106.90	-

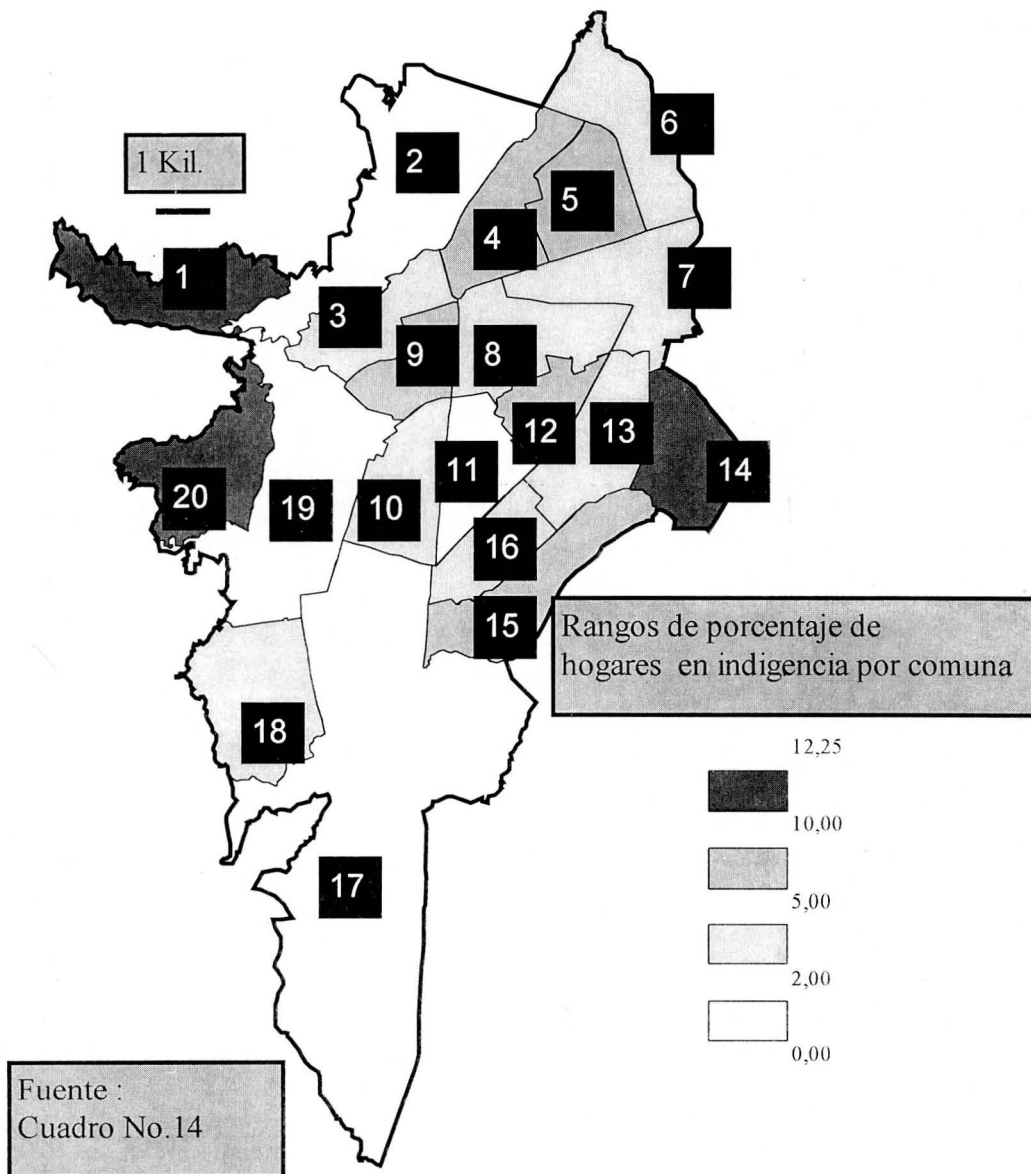
* Excluyendo Yumbo

^a Datos de la ENH-84, Junio de 1994

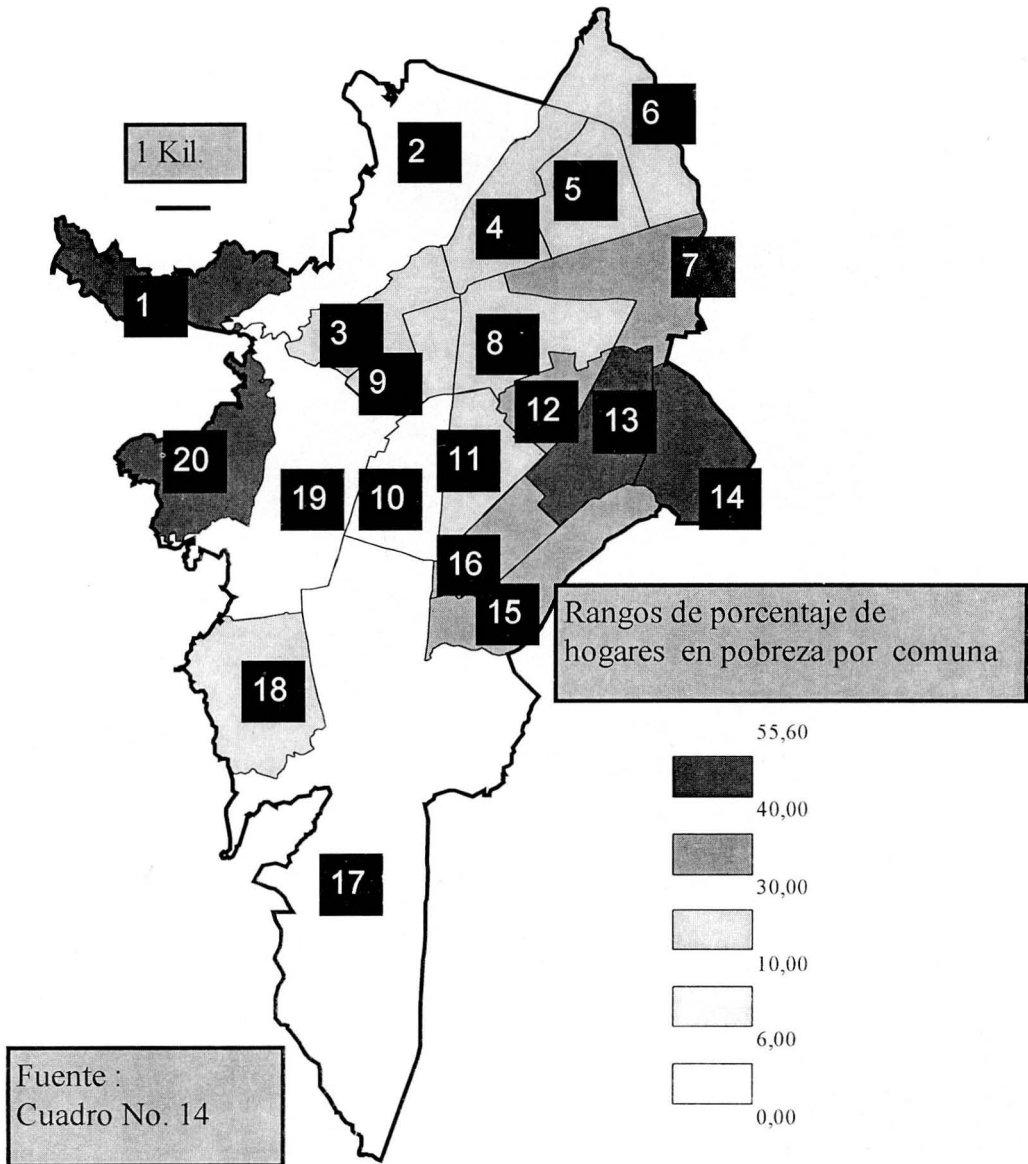
^b Estimaciones preliminares con base en datos de la ENH-84 y resultados de empleo de la ENH-96 por comunas.

Fuente: ENH, etapa 84, junio de 1994 y ENH-96, Dane. La etapa ENH-84 se trabajó con la Base de datos de las Encuestas de Hogares del Dane Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de la Región Pacífica de Colombia" CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995. CALI EN CIFRAS 1996, DNP, Cali, y boletines del programa DESEPAZ.

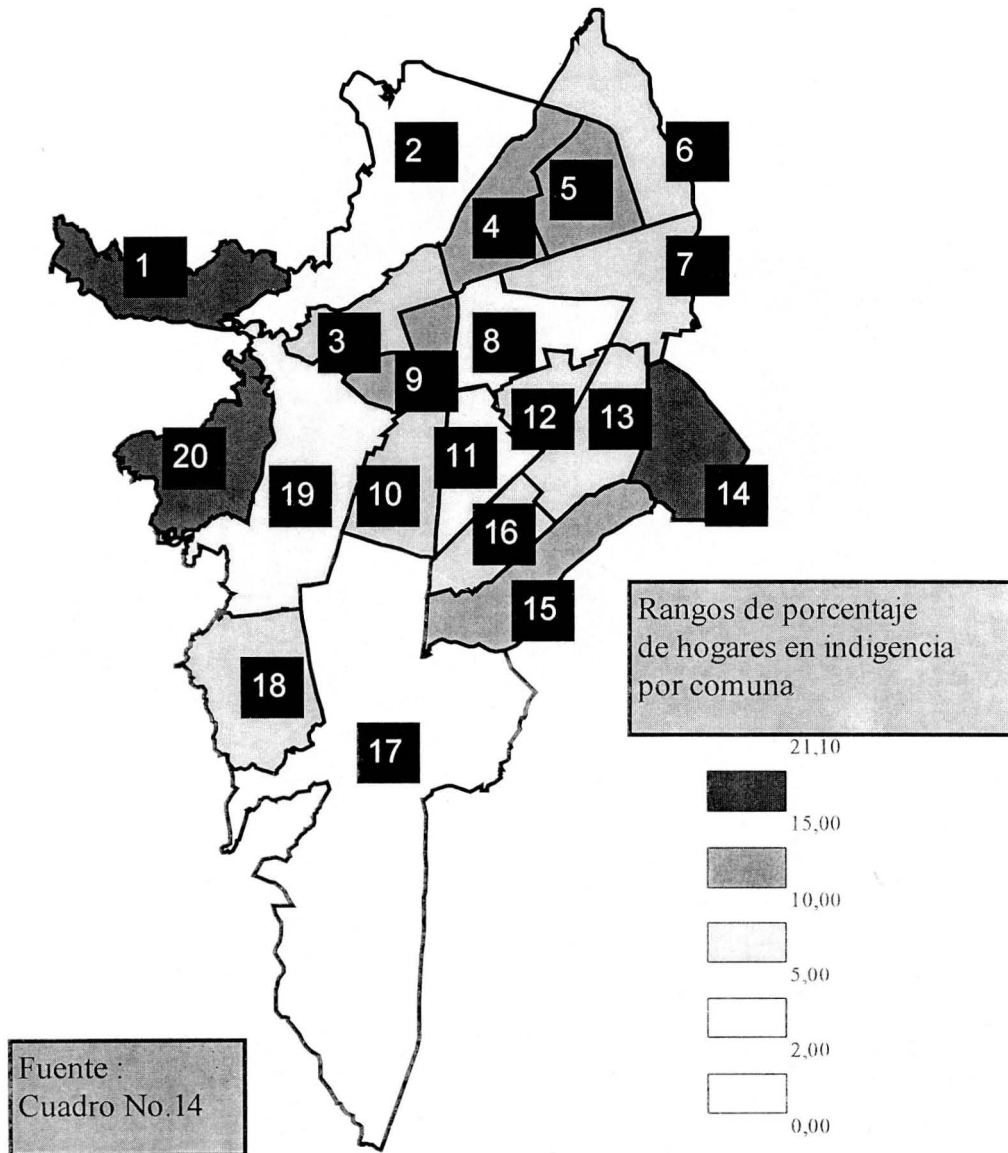
Mapa 1
INDIGENCIA POR COMUNAS DE CALI 1994



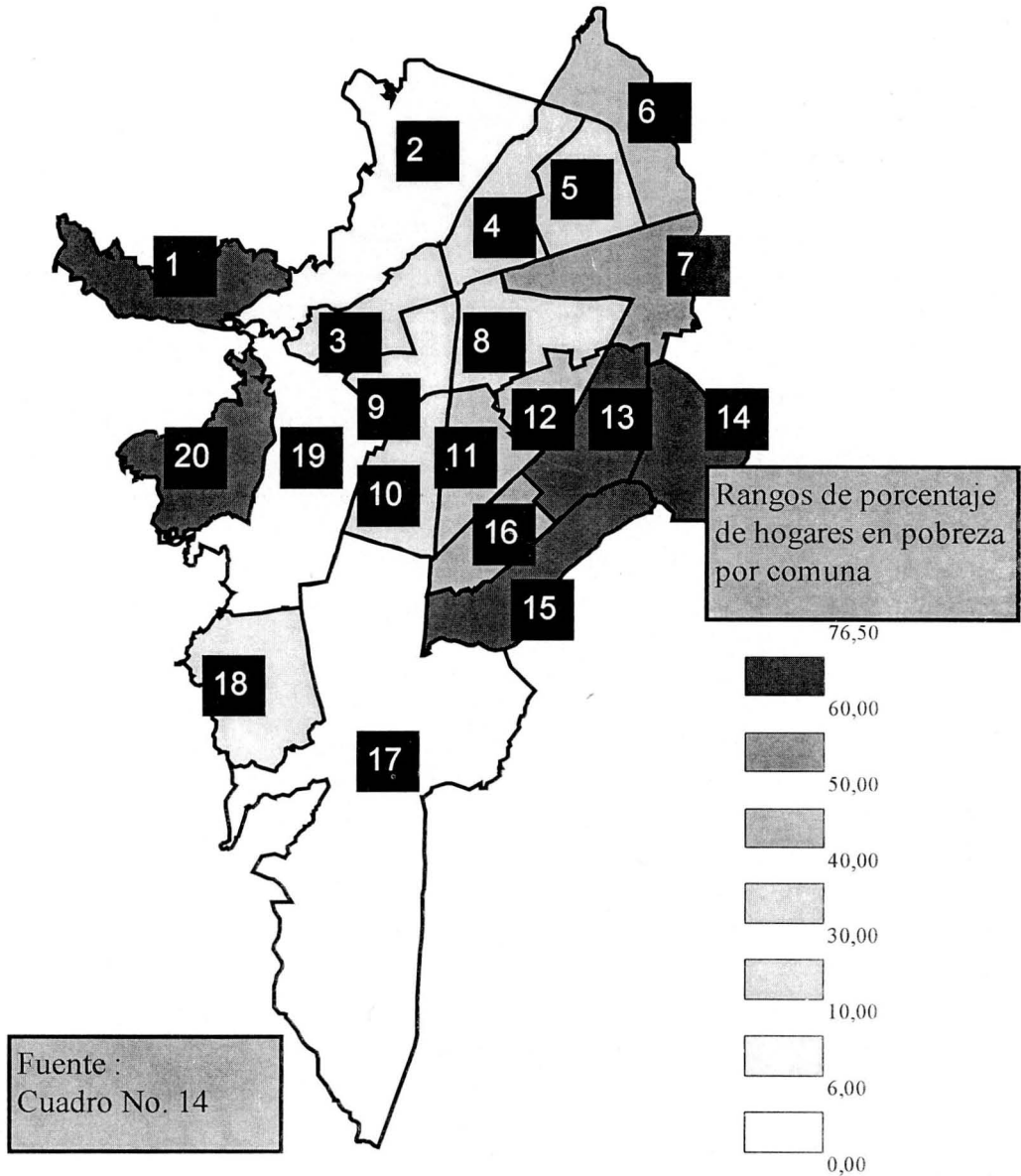
Mapa 2
POBREZA POR COMUNAS DE CALI 1994



Mapa 3
INDIGENCIA POR COMUNAS DE CALI 1997



Mapa 4
POBREZA POR COMUNAS DE CALI 1997



La tasa de hogares con jefes migrantes para el total de Cali-Yumbo en junio del 94 es de 70.2%, con las siguientes comunas por encima de este promedio: Yumbo, comunas 5, 6, 7, 13, 14, 16 y 19. El resto de comunas se ubican en tasas inferiores al del conjunto de Cali-Yumbo. Al relacionar este indicador con los de pobreza e indigencia y desempleo, no se puede afirmar -como era de esperar- sobre la presencia de una asociación. Hay hogares con migrantes acomodados y prósperos con una inserción laboral exitosa, que presentan ciertas características de origen y tiempo de residencia y hogares con migrantes pobres, con características muy distintas a las de los anteriores (como ejemplo, los hogares de la comuna 19 versus los de las comunas 13 y 14).

Si se contrastan las tasas de pobreza e indigencia con las de desempleo, el número de homicidios cometidos en 1995 y la tasa de homicidios por 100.000 correspondiente, se observa que en las comunas con las tasas más reducidas de desempleo hay menores tasas de indigencia y pobreza; sin embargo, esto no quiere decir que haya una asociación directa entre desempleo y pobreza-indigencia, ya que las comunas con mayores tasas de desempleo no registran en todos los casos necesariamente las más altas tasas de indigencia y pobreza. Por otro lado, es claro que con excepción de las comunas 13, 14, 15 y 20, donde se concentran

casi el 30% de los homicidios en Cali hacia 1995¹⁷ y están entre las comunas con los niveles de pobreza mayores de la ciudad, la información disponible no permite establecer una relación precisa entre el número de homicidios y la pobreza. Respecto al indicador de tasa de homicidios por 100.000¹⁸ se cumple el fenómeno observado con la tasa de desempleo: las comunas con los niveles más reducidos de pobreza presentan las tasas más bajas de homicidios (comunas 2, 17 y 19), pero no puede establecerse que las comunas más pobres en todos los casos presenten las mayores tasas, con excepción de la comuna 20 y parcialmente las comunas 14, 15 y 16 (al dejar de lado el efecto de sesgo de los datos del área rural y la comuna 3, véase nota de pie de página número 18). No obstante, si se conecta el fenómeno de la violencia con las formas de exclusión o segregación que soportan, más que otros, unos espacios sociogeográficos en condiciones de pobreza, por ejemplo vía una representación colectiva de estigma social (en Cali, la comuna 20 y el Distrito de Aguablanca), es posible encontrar mejores respuestas al contexto social de la violencia urbana.

Un último elemento fuerte del Cuadro No. 14 son los datos de tasas de indigencia y pobreza comparativos entre junio de 1994 y 1997 (véanse a la vez el juego de mapas 1- 4). Según puede observarse, la situación ha cambiado dramáticamente en los tres años, regresando el conjunto

¹⁷ Los datos disponibles para 1996, entre enero y noviembre, sobre homicidios por comuna, mantienen el mismo patrón de concentración.

¹⁸ Es preciso tener en cuenta que los valores más altos de la tasa (área rural y comuna 3) generan un fuerte sesgo debido a que en estas dos zonas se presenta el menor número de población residente. La comuna 3 comprende el centro de la ciudad, con la mayor actividad comercial y de servicios bancarios y menor uso residencial; el área rural tiene además el sesgo adicional de ser un espacio donde los cadáveres son arrojados, aunque puedan proceder de diversos sitios de la ciudad.

de los hogares de Cali-Yumbo a niveles de pobreza, de acuerdo a la metodología de LP (hogares por debajo de la línea de pobreza), muy posiblemente similares a los que tenía la ciudad hacia comienzos de la década del 80. Los logros alcanzados en reducción de la indigencia, por debajo del 5% de los hogares, y de pobreza, menores al 27% de los hogares del área metropolitana Cali-Yumbo, y registrados en la etapa E.N.H.-84 del Dane de junio de 1994, en tres años pasaron al 8.3% en indigencia y al 44.8% en pobreza en junio de 1997. O sea, casi se duplican los niveles precedentes. Por supuesto, aunque no hay una asociación directa entre pobreza-indigencia y tasas de desempleo, sí es cierto que el deterioro del mercado laboral como ha podido indicarse, tanto en desempleo abierto como en calidad del empleo, explican este considerable retroceso para los hogares de Cali-Yumbo, particularmente en los estratos 1, 2 y 3. El efecto del desplome de los ingresos para los hogares por los cambios en el mercado de trabajo, miembros del hogar que han quedado sin empleo y las alternativas de empleos de rebusque (estratos 1 y 2 en su mayor parte), han incidido en esta dinámica perversa, la cual es característica de una intensa situación recesiva de la actividad económica, generalizable a todo el país pero que en Cali y en el Valle se ha vivido en forma más aguda.

Sin embargo, como los datos lo muestran, los diferenciales por comunas son apreciables. Particularmente son preocupantes los casos de las comunas 1, 14 y 20, con rangos de indigencia que superan el 20% de los hogares de esas comunas. En segundo lugar los casos de las comunas 5, 9, 4, 15 y Yumbo, con tasas muy superiores al promedio de la ciudad, entre el 10 y el 15%. De nuevo, como era de esperar, las comu-

nas 2, 17 y 19, registran los valores porcentuales menores, bien por debajo del promedio. Respecto al indicador de pobreza las comunas 1, 13, 14, 15, 20 y Yumbo, tienen rangos por encima del 60% de hogares en pobreza; las comunas 6, 7, 11, 12 y 16, entre 40 y 60%. De todas maneras al comparar el incremento de valores porcentuales en el caso de las otras comunas restantes, a excepción de los casos de las comunas 2, 17 y 19, que también aumentaron sus valores pero por debajo del 10%, con la situación de los rangos existentes tres años atrás, es claro que también en ellas se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos. El efecto de la recesión, con la consiguiente caída de los ingresos, ha sido diferencial pero generalizable a todos los sectores sociales de la ciudad.

El Cuadro 15 presenta a una escala más fina, a partir de los datos del SISBEN y de informaciones agregadas para el conjunto de la ciudad, algunos indicadores de pobreza para el caso de las comunas 13, 14 y 15 (Distrito de Aguablanca), corroborando de un modo más específico los datos de la E.N.H.-84 sobre estas comunas para el año de 1995.

La comparación de estos indicadores es bastante útil para analizar la asociación de eventos de pobreza en el Distrito de Aguablanca y poder establecer algunas características básicas de ella, válidas para otras áreas pobres de la ciudad. Las cifras corresponden a una población típica del estrato 1, con una pirámide de edades amplia en su base, altas tasas de dependencia general y juvenil, un porcentaje de población menor de 5 años superior a la de otros estratos, menores tasas globales de participación laboral respecto al conjunto de la ciudad -aunque los jefes de hogar, hombres y

Cuadro 15

INDICADORES SOCIALES COMPARATIVOS DE LAS COMUNAS 13, 14 Y 15 VERSUS RESTO DE CALI 1995

Indicadores	DAB (Comunas 13, 14 y 15)	Resto de cali
Proporción de mujeres en edad fértil	27.3	31.9
Tasa de dependencia general	73.9	50.4
Tasa de dependencia juvenil	70.4	44.0
Tasa de dependencia senil	3.5	6.4
Tasa general de fecundidad	4.0	3.0
Tasa global de participación	57.5	66.5
Población menor de cinco años	14.8	9.5
Mediana de edad población	19.0	23.0
Homicidios como primera causa de muerte (%)	31.0	20.0
Enfermedad diarreica aguda EDA como causa de muerte (%)	1.80	0.90
Mediana edad de muerte hombres	37.0	48.0
Mediana edad de muerte mujeres	57.0	67.0

Fuente: Boletín Epidemiológico SILOS 5, No. 1, Secretaría de Salud Municipal de Cali, 1995.

mujeres en este estrato, por el contrario tengan una mayor participación laboral que los jefes de hogar de otros estratos- y expectativas de vida menores (medida de un modo sencillo, pero práctico a través del indicador de la mediana de edades de muerte para ambos sexos). Esto se complementa con dos indicadores epidemiológicos: 1) el peso porcentual del homicidio como primera causa de muerte y 2) el peso porcentual del EDA (enfermedad diarreica aguda). Estos indicadores, muy superiores al resto de comunas de Cali, permiten contrastar más fuertemente los perfiles de salud y de vida en los grupos pobres de la ciudad.

De otro lado, y con el objetivo de evaluar y comparar algunas características de la pobreza a escala de la región metropolitana, con la información disponible para la Comuna 13 (Distrito de Aguablanca, información SISBEN) y del estrato 1 de Cali-Yumbo (información E.N.H.-84), se construye el Cuadro 16.

De los datos observados en el cuadro 16 se puede señalar que la pobreza en el entorno metropolitano, medida de acuerdo al sistema de carencias del SISBEN -en los estratos 1 al 3-, próximo al indicador de NBI, es mayor en la zona rural que en la urbana, aunque en ésta presenta una concentración porcentual similar a la de Cali, con excepción de Palmira. Sin embargo, el tamaño de los hogares y el promedio de familias por hogares menor al que se presenta en Cali en grupos equivalentes pobres (comuna 13 y datos del estrato 1), lo cual puede mostrar indirectamente un mayor hacinamiento con una fuerte presión de densificación residencial en espacios como la comuna 13 en la ciudad de Cali. Florida es el municipio con valores más cercanos a los de dicha comuna, seguido de Pradera y Yumbo, indicando la presencia de fenómenos migratorios similares a los que se dan en el Distrito de Aguablanca en Cali. El hecho de que en los municipios el porcentaje de población mayor de 55 años sea mayor al de la

Cuadro 16

ALGUNOS INDICADORES DE POBREZA PARA MUNICIPIOS DE LA REGION METROPOLITANA, COMUNA 13 Y ESTRATO 1 EN CALI 1995

Municipio	Familias por hogar	Tamaño hogar urbano	Tamaño hogar rural	Tamaño hogar cen. pob.	Total	Nivel pob. urbana* est. 1-3	Nivel pob. rural* disp. est. 1-3	Nivel pob. cen. pob. est. 1-3	% pob. < 19 años	% pob. 55 y +
Florida	1.28	4.87	5.34	5.24	4.95	72.10	92.69	82.59	46.63	10.16
Jamundí	1.14	4.33	4.39	4.62	4.45	78.00	94.85	89.02	52.08	11.51
Yumbo	1.23	4.38	4.35	4.81	4.39	85.51	89.71	82.05	48.32	8.40
Pradera	1.21	4.65	4.26	4.97	4.60	80.03	93.65	86.37	48.48	9.68
Candelaria	1.00	3.78	3.86	0.00	3.80	90.02	97.31	0.00	44.43	7.95
Palmira	1.25	3.41	5.66	6.76	4.41	63.90	94.12	74.31	43.93	9.57
Total municipio Yumbo (sin Cali)	1.22	4.08	4.30	5.95	4.50	72.41	93.07	79.54	46.60	9.98
Comuna 13 ^a	1.375	4.97	n.a	n.a	4.97	71.03	n.a	n.a	46.43	6.70
Estrato1 Cali ^b	1.251	4.68	n.a	n.a	4.68	n.d.	n.a.	n.a	48.83	6.65

* Los estratos 1 a 3 de nivel de pobreza urbana, rural y centro poblado son definidos por el SISBEN en una clasificación 1 a 6, para determinar los usuarios beneficiarios de los subsidios; la pobreza es mayor a medida que el número del estrato es menor.

^a Excluyendo los barrios Calipso y Villa del Lago.

^b Estimado para marzo de 1995.

Fuente: Base de Datos SISBEN, Departamento Administrativo de Planeación Departamental del Valle, Unidad de Desarrollo Humano, datos SISBEN, Secretaría de Salud Municipal de Cali para la comuna 13 y estimaciones propias de la ENH-87, DANE, con base en la ENH-84, Dane.

comuna 13 y el estrato 1 de Cali, tiene que ver posiblemente con menores condiciones de trabajo y soporte familiar para la población en estas edades en el estrato 1 de Cali.

B. Pobreza y migración en Cali-Yumbo

En este artículo se ha insistido en la migración como un factor que ha incidido en la expansión cíclica del estrato 1, en términos de un relativo mayor peso porcentual respecto al resto de los demás estratos, especialmente desde la década del 80. Pero no es simplemente la migración, se trata de flujos migratorios de grupos de regiones pobres de origen, ya sean urbanos o rurales,

que además están concentrados o segregados espacialmente en la ciudad de Cali y en menor grado en la región metropolitana.

Los cuadros siguientes ilustran algunas tendencias:

- Entre 1986 y 1994 el comportamiento de las tasas de indigencia y pobreza por hogares, según condición migratoria de los jefes de hogar, nos revela que las tasas para hogares con jefes migrantes y nativos han sido similares, con excepción de la tasa para pobres en 1986 y para indigentes en 1990, si bien para el 94 la de jefes nativos son ya ligeramente superiores (Cuadro 17A).

Cuadro 17A

TASA DE HOGARES INDIGENTES Y POBRES SEGUN ESTATUTO MIGRATORIO DEL JEFE DEL HOGAR Y TIEMPO DE PROCEDENCIA

Migrantes	1986		1990		1994	
	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres
<1 año	1,205	3,670	1,196	2,574	1,289	3,327
Tasa	21.55	65.61	24.90	57.13	19.22	50.0
1-3 años	2,580	8,140	505	6,640	1,098	7,532
Tasa	16.11	50.83	12.58	46.70	5.70	39.1
4-5 años	2,139	6,752	1,179	5,195	754	6,293
Tasa	17.30	52.28	10.74	45.17	5.6	47.3
6-10 años	4,057	14,884	1,8038	11,703	1,425	8,830
Tasa	14.12	51.80	5.92	38.50	4.41	27.5
11 y más	16,334	75,801	1,3496	71,087	8,751	49,138
Tasa	9.08	42.15	6.78	36.4	3.97	22.2
Total hogares migrantes	26,315	109,247	18,261	97,199	13,317	75,120
Total tasa	11.07	45.80	7.28	39.7	4.58	25.7
Nativos	9,095	31,368	5,757	40,540	6,824	33,684
Total tasa	11.45	39.5	5.4	38.82	5.44	26.7

Fuente: ENH, etapas 56,68 y 84 (Junios 1986,1990 y 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995. Datos absolutos ajustados según nuevas proyecciones Dane.

- El cuadro 17A, muestra que a medida que aumenta el tiempo de residencia en la ciudad disminuyen las tasas de indigencia y pobreza para hogares de jefes migrantes. En particular se observa que entre los que han vivido un tiempo superior a 11 años, las tasas están por debajo de las de jefes nativos. Esto es sistemático en los tres años de las E.N.H., sin embargo, hay que resaltar también, que en los tres años el mayor número de hogares indigentes ha sido el de hogares con jefes migrantes, 74.3% en 1986 y 66.1% en 1994 (Cuadro 17B), lo cual indica que la indigencia está vinculada de una forma u otra a determinados hogares con población migrante que no han podido integrarse en mejores condiciones a la vida urbana. Es preciso agregar que en términos absolutos y relativos ha aumentado la pobreza en los hogares de jefes nativos, lo cual resulta significativo si se considera que potencialmente pueden ser descendientes de algunas generaciones de migrantes también pobres.

- Los hogares con jefes de hogar mujeres e independientemente de su condición migratoria,

tienen en forma general tasas más elevadas de indigencia y pobreza (Cuadro 18A). Del Cuadro 18B se infiere que a pesar de que no puede asimilarse la jefatura femenina del hogar a pobreza, sí es un hecho de que hay una mayor concentración de hogares indigentes y pobres en hogares con jefatura femenina en los sectores sociales de estratos 1 y 2.

- Si se considera la hipótesis de que a mayor tamaño del hogar se presenta una mayor probabilidad de pobreza urbana y/o rural (consúltese al respecto Fresneda, 1988), los datos sobre tamaños medios de los hogares según estatuto migratorio y origen urbano-rural del jefe del hogar para Cali-Yumbo en 1994, son bastante reveladores (Cuadros 19A y 19B). Con excepción del Sur del Valle, los hogares con jefes migrantes de municipios de población afrocolombiana (Costa Pacífica, Chocó y Norte del Cauca) tienen tamaños medios superiores al resto de los grupos migrantes, tanto para jefaturas femeninas como masculinas. Sin embargo, entre el grupo de migrantes procedentes de poblaciones de mayoría afrocolombiana, es la

Cuadro 17B
TOTALES

	1986		1990		1994	
Migrantes	26,315	109,247	18,261	97,199	13,317	75,120
%	74.3	77.7	76.0	70.57	66.1	69.2
Nativos	9,095	31,368	5,757	40,540	6,824	33,684
%	25.7	22.3	24.0	29.43	33.9	30.0
Totales	35,410	140,615	24,018	137,739	20,141	108,804
%	100	100	100	100	100	100

Fuente: ENH, etapas 56,68 y 84 (Junios 1986,1990 y 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

Cuadro 18A

TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA DE HOGARES SEGUN JEFATURA MACULINA Y FEMENINA Y PROCEDENCIA MIGRATORIA URBANA-RURAL, CALI-YUMBO 1994

Migrantes		Indigentes			Pobres		
		Jefe masculino	Jefe femenina	Total	Jefe masculino	Jefe femenina	Total
Costa Pacífica, Nariño/Cauca Urbano	No. hogar	350	350	700	2348	1948	4296
	Tasa	3.94	10.81	5.78	26.42	60.1	35.43
Costa pacífica, Nariño/Cauca Rural	No. hogar	545	-	545	1616	8765	2492
	Tasa	17.51	-	11.2	51.89	50.0	51.21
Costa Pacífica, Valle Urbano	No. hogar	526	350	876	1830	1069	2899
	Tasa	7.47	15.14	9.36	25.99	46.17	31.0
Costa Pacífica, Valle Rural	No. hogar	701	175	876	1402	181	1583
	Tasa	21.6	12.97	19.07	43.21	12.97	34.32
Choco Urbano	No. hogar	-	192	192	175	192	367
	Tasa	-	20.09	11.6	25	20.09	22.17
Choco Rural	No. hogar	350	175	525	8931	747	1640
	Tasa	21.35	12.1	17.01	54.37	51.59	53.07
Norte del Cauca Urbano	No. hogar	363	-	363	1431	350	1781
	Tasa	8.23	-	6.64	32.44	33.3	32.6
Norte del Cauca Rural	No. hogar	-	350	350	1442	526	1968
	Tasa	-	32.54	6.9	35.97	48.81	38.7
Sur Valle Urbano	No. hogar	372	-	372	2347	175	2522
	Tasa	4.13	-	2.9	26.04	4.59	19.7
Sur Valle Rural	No. hogar	193	-	193	368	175	543
	Tasa	10.8	-	7.64	20.62	23.82	21.6
Cauca/Nariño, Putumayo, Andino Urbano	No. hogar	350	350	700	5213	1238	6450
	Tasa	1.8	6.0	2.77	26.74	21.2	25.47
Cauca/Nariño, Putumayo, Andino Rural	No. hogar	367	526	893	3031	1261	4293
	Tasa	3.87	16.28	7.02	31.98	39.07	33.78
Tolima, Huila, Caquetá Urbano	No. hogar	404	389	793	2222	2159	4381
	Tasa	3.38	6.67	4.45	18.62	36.98	24.66
Tolima, Huila, Caquetá Rural	No. hogar	-	197	197	898	909	1807
	Tasa	-	7.82	2.16	13.6	36.12	19.81
Antioquia, Viejo Caldas Urbano	No. hogar	701	701	1402	7395	4293	11687
	Tasa	2.15	5.35	3.07	22.71	32.79	25.6
Antioquia, Viejo Caldas Rural	No. hogar	185	361	546	4513	1964	6477
	Tasa	1.31	5.94	2.7	31.92	32.38	32.06
Resto Valle Urbano	No. hogar	526	1266	1792	7585	3066	10651
	Tasa	1.41	8.13	3.39	20.39	19.69	20.18
Resto Valle Rural	No. hogar	1114	526	1640	3408	1435	4843
	Tasa	7.57	10.08	8.23	23.17	27.5	24.3

Cuadro 18A

TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA DE HOGARES SEGUN JEFATURA MACULINA Y FEMENINA Y PROCEDENCIA MIGRATORIA URBANA-RURAL, CALI-YUMBO 1994 (Continuación)

Migrantes		Indigentes			Pobres		
		Jefe masculino	Jefe femenina	Total	Jefe masculino	Jefe femenina	Total
Centro Oriente Urbano	No. hogar	-	-	-	1227	332	1599
	Tasa	-	-	-	21.59	13.87	19.12
Centro Oriente Rural	No. hogar	-	-	-	526	-	513
	Tasa	-	-	-	19.16	-	16.08
Bogotá	No. hogar	185	175	360	1072	350	1422
	Tasa	3.35	11.9	5.15	19.38	23.8	20.31
Costa Atlántica Urbana	No. hogar	-	-	-	543	175	718
	Tasa	-	-	-	26.94	22.77	25.8
Costa Atlántica Rural	No. hogar	-	-	-	-	-	-
	Tasa	-	-	-	-	-	-
Extranjeros	No. hogar	-	-	-	175	-	175
	Tasa	-	-	-	6.88	-	6.88
Total hogares con jefe migrante		7233	6084	13317	51657	23463	75120
Nativos	No. hogar	4857	1967	6824	25364	8320	33684
	Tasa	4.99	6.99	5.44	25.96	29.2	26.7
Total hogares con jefes nativos		4857	1967	6824	25364	8320	33684

Fuente: ENH, etapa 84 (Junio de 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

Cuadro 18B

TOTALES TASAS DE INDIGENCIA Y POBREZA 1994

Hogares		Jefe masculino	Jefe femenino	Total
Hogares migrantes	Indigentes	3.46	7.46	4.58
	Pobres	24.73	28.77	25.7
Hogares nativos	Indigentes	4.99	6.99	5.44
	Pobres	25.96	29.2	26.7

Fuente: ENH, etapa 84 (Junio de 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

Cuadro 19A
TAMAÑO PROMEDIO DEL HOGAR SEGUN ESTATUTO MIGRATORIO Y ORIGEN
URBANO-RURAL DEL JEFE DEL HOGAR, CALI-YUMBO 1994

Región	Migrantes	Jefe masculino	Jefe femenina	Total hogares
Costa Pacífica, Nariño, Cauca	Urbano	4.61	4.71	4.63
	Rural	5.94	4.6	5.49
	Total	4.95	4.67	4.87
Choco	Urbano	3.75	3.49	3.6
	Rural	5.15	4.45	4.82
	Total	4.73	4.07	4.4
Costa Pacífica Valle	Urbano	4.89	3.1	4.45
	Rural	4.91	5.05	4.95
	Total	4.9	3.82	4.61
Sur del Valle	Urbano	4.17	3.18	3.9
	Rural	4.88	5.45	5.04
	Total	4.29	3.55	4.07
Norte del Cauca	Urbano	4.56	4	4.45
	Rural	4.83	3.54	4.56
	Total	4.69	3.76	4.5
Nariño, Cauca, Putumayo, Andinos	Urbano	4.31	3.4	4.1
	Rural	4.9	3.65	4.6
	Total	4.5	3.49	4.26
Tolima, Huila Caquetá	Urbano	4.23	3.92	4.13
	Rural	4.17	4.53	4.27
	Total	4.21	4.1	4.18
Antioquia Antiguo Caldas	Urbano	4.37	3.8	4.21
	Rural	4.51	3.69	4.26
	Total	4.41	3.76	4.22
Resto del Valle	Urbano	4.22	3.68	4.06
	Rural	5.0	4.14	4.78
	Total	4.44	3.8	4.26
Centro Oriente	Urbano	4.33	3.3	3.91
	Rural	4.55	2.67	4.25
	Total	4.4	2.97	4.0
Bogotá	Total	3.88	3.67	3.83
Costa Atlántica	Urbano	3.78	1.68	3.2
	Rural	2.44	4.71	3.8
	Total	3.56	2.99	3.35
Extranjeros	Total	4.1	2.01	3.82
	Nativos	Jefe masculino	Jefe femenina	Total hogares
Cali-Yumbo	Urbano	4.18	3.6	4.05
	Rural	4.45	3.78	4.26

Fuente: ENH, etapa 84 (Junio de 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

Cuadro 19B
TOTALES TAMAÑO PROMEDIO DEL HOGAR

Total hogares	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total
Nativos migrantes	4.36	3.77	4.21
Hogares migrantes urbanos	4.31	3.64	4.12
Hogares migrantes rurales	4.78	4.1	4.6
Total hogares migrantes	4.45	3.78	4.26
Hogares de jefe de hogar migrantes de Costa Pacífica, Choco, Norte del Cauca, Sur valle urbanos	4.52	3.7	4.29
Hogares de jefe de hogar migrantes de Costa Pacífica, Choco, Norte del Cauca, Sur Valle rurales	5.14	4.58	4.97
Promedio rural urbano	4.71	4.02	4.51

Fuente: ENH, etapa 84 (Junio de 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

región de Costa Pacífica (departamentos de Nariño y Cauca, área urbana y rural) la que presenta los mayores tamaños promedio de hogares, lo que indica una heterogeneidad en la migración afrocolombiana, según regiones de origen de la misma.

- Finalmente, al controlar por origen urbano-rural, los hogares con jefes de hogar migrantes rurales tienen tamaños medios superiores a los de origen urbano (Cuadro 19B), resultado que era de esperar.

C. Pobreza, capital escolar e ingresos per cápita por hogar

El clima educacional¹⁹ promedio del hogar, ha venido incrementándose entre 1982 y 1994

(Cuadro 20). Sin embargo, hay grandes diferencias según la procedencia, el tipo de jefatura y en particular el origen rural-urbano del jefe del hogar. De todas maneras puede observarse también un fenómeno de nivelación que tiende a acercarlas. Las excepciones al incremento del nivel educativo se dan en Chocó rural, Bogotá (para jefatura femenina), y Costa Atlántica rural (jefatura femenina), lo cual pudiera tener alguna relación con la migración de nuevos grupos con menores niveles de escolaridad.

En el Cuadro 20 también se observa que los hogares con jefaturas femeninas, con algunas excepciones, dependiendo de la procedencia del jefe del hogar, tienen un menor promedio en años de clima educativo; lo mismo sucede en

¹⁹ El clima educacional se refiere al nivel promedio de educación alcanzado por el hogar tomando en cuenta los años de escolaridad de los miembros del hogar mayores de 15 años.

Cuadro 20
AÑOS PROMEDIO DEL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR SEGUN PROCEDENCIA DE LA
JEFATURA MASCULINA O FEMENINA 1982, 1986 Y 1994

Procedencia	1982		1986		1994	
	Jefe masculino	Jefe femenina	Jefe masculino	Jefe femenina	Jefe masculino	Jefe femenina
Nativo urbano	8.85	8.21	9.44	8.90	10.47	9.95
Nativo rural	5.70	4.00	6.19	5.67	7.33	6.50
Valle excluyendo Cali-Yumbo urbano	8.21	7.37	8.65	8.42	9.70	10.40
Valle excluyendo Cali-Yumbo rural	6.51	5.70	7.01	6.57	8.12	7.94
Cauca, Nariño, Putumayo urbano	7.21	6.12	7.47	6.88	8.32	8.23
Cauca, Nariño, Putumayo rural	5.50	4.70	5.99	5.24	7.18	6.72
Chocó urbano	8.20	5.43	7.00	5.66	13.50	7.81
Chocó rural	4.83	7.00	7.35	4.00	5.82	5.88
Antioquia Viejo Caldas urbano	8.14	7.08	8.38	8.31	8.94	8.53
Antioquia Viejo Caldas rural	5.80	5.80	7.59	6.60	8.28	7.73
Tolima, Huila, Caquetá urbano	7.33	6.46	7.81	7.03	8.53	8.54
Tolima, Huila, Caquetá rural	5.87	5.66	6.88	8.07	8.81	7.28
Bogotá	10.60	7.20	10.96	11.63	12.00	10.15
Centro Oriente urbano	8.70	8.04	10.11	8.93	11.70	9.72
Centro Oriente rural	7.69	7.27	6.39	5.67	10.98	11.00
Costa Atlántica urbano	10.40	9.26	11.26	11.84	13.00	12.13
Costa Atlántica rural	7.33	9.00	-	-	11.70	5.68
Extranjeros	10.56	11.75	11.26	15.40	12.81	15.00

Fuente: ENH, etapas 36,56,84 (Junios 1982,1986 y 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. «Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia». CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

los hogares con jefes migrantes rurales e incluso los nacidos en la zona rural de Cali (jefes nativos rurales).

Los ingresos medios percápita por hogar (de acuerdo con la unidad de gasto del hogar), según procedencia del jefe del hogar y tipo de jefatura (Cuadro 21), permiten avanzar en otras características de la relación pobreza y migración.

- Se observa en primer lugar, una concentración de hogares con menores ingresos entre los hogares de jefes migrantes de la Costa Pacífica, rural y urbana (con excepción de Chocó urbano),

Norte del Cauca rural y urbano y entre hogares migrantes de origen rural del Suroccidente andino, especialmente Cauca, Nariño y Putumayo andinos y Tolima, Huila y Caquetá, así como los nativos rurales, de jefatura masculina.

- Los hogares con jefaturas femeninas y para 16 condiciones de procedencia tienen en promedio ingresos percápita por hogar mayores que los de jefatura masculina (\$237.871 y \$204.715, respectivamente). Sólo en las otras 10 condiciones son mayores los ingresos medios percápita de los hogares con jefes hombres (Cuadro 21). ¿Cómo explicar esta aparente contradicción

Cuadro 21**INGRESO AJUSTADO PERCAPITA PROMEDIO POR HOGAR (DE ACUERDO A LA UNIDAD DE GASTO) SEGUN PROCEDENCIA DEL JEFE DE HOGAR Y TIPO DE JEFATURA****(Ingreso mensual en pesos corrientes de 1994)**

Procedencia	Jefatura masculina	Orden ingresos bajos	Jefatura femenina	Orden ingresos bajos
Nativo urbano	229,819	-	284,929	-
Nativo rural	92,323	4o.	154,649	-
Costa Pacífica (Cauca, Nariño urbano)	120,997	7o.	78,298	1o.
Costa Pacífica (Cauca, Nariño rural)	87,754	2o.	93,847	3o.
Costa Pacífica Valle urbano	133,215	8o.	124,648	6o.
Costa Pacífica Valle rural	90,718	3o.	146,203	8o.
Chocó urbano	189,642	-	81,400	2o.
Chocó rural	81,128	1o.	233,047	-
Norte Cauca urbano	138,094	10o.	97,231	4o.
Norte Cauca rural	118,217	6o.	143,052	7o.
Sur Valle urbano	220,038	-	372,395	-
Sur Valle rural	157,785	-	295,299	-
Cauca, Nariño, Putumayo Andinos urbano	172,835	-	340,501	-
Cauca, Nariño, Putumayo Andinos rural	111,484	5o.	101,403	5o.
Tolima, Huila, Caquetá urbano	141,902	-	150,106	9o.
Tolima, Huila, Caquetá rural	135,651	9o.	134,772	6o.
Antioquia, Viejo Caldas urbano	170,410	-	172,414	-
Antioquia, Viejo Caldas, rural	190,451	-	159,182	10o.
Otros Valle urbano	216,771	-	177,045	-
Otros Valle rural	178,702	-	581,653	-
Centro Oriente urbano	265,459	-	524,574	-
Centro Oriente rural	820,939	-	223,972	-
Bogotá	314,340	-	352,068	-
Costa Atlántica urbano	265,142	-	305,455	-
Costa Atlántica rural	154,764	-	214,732	-
Extranjeros	844,701	-	343,871	-
Total	204,715	-	237,871	-

Fuente: ENH, etapa 84 (Junio de 1994) Dane. Base de Datos de las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto social. Proyecto UNIVALLE-ORSTOM. "Movilidad, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Negras de La Región Pacífica de Colombia". CIDSE. Facultad de ciencias Sociales Y Económicas. UNIVALLE, 1995.

con datos anteriores que sistemáticamente muestran mayor concentración de indigencia y pobreza en hogares cuyos jefes de hogar son mujeres? En primer lugar, debe recordarse que en todos los estratos y condición de procedencia los hogares con jefatura femenina tienen tamaños más reducidos. En segundo lugar, es

claro que el ingreso medio per cápita por hogar, el cual se calcula incluyendo a todos los estratos, se ha visto afectado por el aumento significativo de los hogares con jefatura femenina en los estratos 3 y 4, pero sobre todo en el 5 y 6, como consecuencia de la profesionalización de las mujeres que reciben ingresos promedios altos,

y del incremento en el número de mujeres divorciadas. Este grupo de hogares por los datos disponibles -aunque no presentados en este artículo- ha crecido significativamente en la ciudad de Cali en los últimos 15 años, disparando el promedio de los ingresos per cápita de hogares con jefatura femenina por encima de los hogares con jefatura masculina. Los datos del Cuadro 21 para las condiciones migratorias de más altos ingresos, con excepción de los extranjeros, son bien dicentes de los mayores ingresos de hogares con jefatura femenina.

Finalmente, aunque los resultados demuestran mayores ingresos per cápita relativos en hogares con jefatura femenina, es claro que si se controla por edad, nivel de escolaridad, formación profesional y trayectoria en el trabajo, los ingresos de las mujeres son menores a los de sus pares hombres.

D. ¿Cuáles son los grupos pobres y dónde están ubicados en Cali y la región metropolitana?

En síntesis, de acuerdo con el análisis anterior, tanto a nivel global para Cali-Yumbo, por estratos, y la información disponible a escala sociogeográfica urbana por comunas y para otros municipios de la región metropolitana, a partir de las características sociodemográficas y sociolaborales presentadas, se pueden delimitar los siguientes grupos sociales pobres y su ubicación espacial en la región metropolitana:

- Poblaciones afrocolombianas migrantes de estratos 1 y 2 de las comunas 13, 14 y 15, 7, 8 y 16, en el caso de Cali. Respecto a la región metropolitana estas poblaciones se concentran en Puerto Tejada, Florida, Candelaria y Jamundí.

- Poblaciones mestizas-indígenas migrantes de Nariño, Cauca y Putumayo del área rural, concentradas en las comunas de ladera más pobres (1, 18 y 20).

- Población de hogares con jefatura femenina en condiciones de pobreza y/o indigencia en estratos 1 y 2, tanto en las comunas de ladera como en el área plana de la ciudad.

- Población de jóvenes entre los 12 y 20 años de las anteriores comunas.

- Población de ancianos pobres de las comunas mencionadas.

- Población de personas que viven en la calle.

- Población de jóvenes aspirantes -mujeres y hombres- al mercado laboral con escolaridad media incompleta y/o estudios de bachillerato terminados, pero con una formación deficiente y de mala calidad en los estudios postsecundarios e incluso universitarios, especialmente de las comunas con alta concentración de población 1 y 2.

- Desempleados cesantes por efectos de la reestructuración laboral y la modernización-privatización del sector público, hombres y mujeres en edades superiores a los 35 años. Esta población estaba vinculada a empleos formales asalariados, privados y públicos, con seguridad social, en su gran mayoría de estratos 2 y 3.

IV. Pobreza y segregación social

No es suficiente una descripción de las características de la pobreza y su relación con los procesos sociodemográficos y la dinámica del

mercado de trabajo en una ciudad como Cali en las dos últimas décadas. Es indispensable advertir la relación existente entre los espacios territoriales urbanos "pobres" y el resto de la ciudad. Se presenta una exclusión social de los "pobres" del conjunto de la red urbana, la cual es preferencialmente utilizada por los grupos de altos ingresos, que obviamente residen en las áreas que gozan de las mejores condiciones de vida urbana. El fenómeno de segregación social significa no sólo separación territorial, sino- y esto es lo más importante -un "aislamiento/enclaustramiento" de las periferias pobres dentro de determinados espacios de la red urbana, de manera tal que la circulación de sus pobladores se haya limitada a esos espacios, y sólo por razones laborales una parte de su población laboral circula en otros espacios de la ciudad. Lo más característico es, por un lado, la alta precariedad de los espacios públicos en las periferias de "pobreza" (vías de diversos tipos, parques, sitios deportivos colectivos, salas de espectáculos, mercados públicos y centros comerciales con lugares públicos de circulación), por el otro, la reducida participación de sus moradores en el conjunto de los espacios públicos urbanos de la ciudad, o apenas fragmentada a no ser por razones de trabajo. Por el contrario, los grupos de altos ingresos tienen acceso a la mayor parte de dichos espacios públicos, ya que ciertamente están localizados en la áreas residenciales de las clases altas y medias de la población²⁰. Es cierto que el fenómeno de la segregación es generalizable a otras ciudades de Colombia y del mundo, pero se trata en el

caso de Cali de analizar sus características socio-geográficas, en la medida en que un conjunto de estrategias contra la pobreza urbana deben partir del reconocimiento de las lógicas espaciales de la exclusión.

Por supuesto, la segregación social urbana de tipo residencial tiene otros componentes, además de la exclusión cotidiana de buena parte de los espacios públicos urbanos, que viven las gentes de la periferia "pobre" de Cali. Vale la pena advertir sobre cuatro sobresalientes formas de segregación que acompañan la residencial.

Una segregación sociolaboral. Quienes residen en las periferias de "pobreza" de Cali (comunas 13, 14, 15, 1, 20 ; y con algunas características similares a éstas, las comunas 7, 8, 16 y 18) presentan una inserción al mercado de trabajo en los empleos de menor calificación y de alta precariedad, por ser empleos inestables, aunque una buena parte sean asalariados o asalariados encubiertos bajo modalidades "cuenta propia", sin seguridad social, que varían entre jornadas extensas por encima de las 8 horas y jornadas parciales fragmentadas, dependiendo del tipo de empleo. Además de que para una parte de estos empleos no calificados las remuneraciones pueden estar por debajo del salario mínimo, sobre todo si se trata de mujeres cónyuges e hijos-as, y de que hay un componente no despreciable de trabajo infantil bajo diversas modalidades de rebusque callejero o en empleos informales domésticos. Pero lo característico

²⁰ Algunos ejemplos en el caso de la ciudad de Cali: el Teatro Los Cristales, el complejo polideportivo del estadio y alrededores, el diamante de béisbol y alrededores, el parque de Pance, etc. Es cierto que de ellos hacen "uso" una buena parte de la población, especialmente el estadio, y algunos parques centrales en ciertos días (parque de Las Banderas), pero son espacios restringidos a ciertos eventos, para algunos de los cuales hay que pagar (fútbol).

son las altas tasas de desempleo, que son significativamente más altas que las del promedio de la ciudad. Ahora bien, entre los grupos más vulnerables en términos de desempleo hay que mencionar los jóvenes entre 15-19 años y los adultos jóvenes, 20-29 años de los estratos 1 y 2. Para los hombres de 15-19 años de estos estratos las tasas de desempleo entre marzo y junio de 1997 (estimativos con base en la E.N.H. -95 y E.N.H.-96) han fluctuado entre 36 y 38%, y para las mujeres entre 53 y 55%. Para los hombres de 20-29 años entre 25 y 28%, mientras las mujeres alcanzaron tasas entre 38 y 40%. Estas tasas se mueven entre 7 y 10 puntos por encima de las del promedio de Cali-Yumbo para esos mismos grupos de edad. La segregación sociolaboral es un componente determinante de la pobreza, en cuanto tiene que ver con la precariedad de los ingresos de los hogares, bien sea medida a través de los indicadores estándar de "línea de indigencia" (LI) y/o "línea de pobreza" (LP). De esta forma la pobreza es resultante de una modalidad de participación en el mercado de trabajo, que se caracteriza por deficientes condiciones laborales, desempleo, subempleo y empleos precarios.

Una segregación educativa. Un componente básico de la segregación social es el aspecto educativo, el cual afecta a la vez sensiblemente las condiciones de participación en el mercado laboral. Las poblaciones de las periferias de "pobreza" urbana presentan los niveles educativos más reducidos, ya sean medidos por escolaridad de los jefes de los hogares o por el indicador de clima educacional del hogar. Lo más preocupante es que las futuras generaciones de las zonas pobres van a tender a reproducir las mismas características de niveles escolares, muy por debajo del conjunto de la población

urbana, aunque nominalmente se vayan incrementando los años de escolaridad, incluso en estas poblaciones. Lo que interesa resaltar aquí es que la brecha educativa entre las periferias "pobres" y las áreas de altos ingresos ha tendido a ampliarse en las últimas dos décadas en la ciudad de Cali. El fenómeno de la segregación educativa apunta a varios aspectos: bajas coberturas, especialmente de educación secundaria, comparativamente con el resto de la población urbana, pésima calidad de los servicios educativos, tanto privados como públicos, pero especialmente los privados, los cuales son la principal opción que tienen las periferias de "pobreza", en términos de cupos. Es conocido que el sector privado educativo en el Distrito de Aguablanca o en las comunas de laderas en Cali presenta la peor calidad ofrecida en el mercado de bienes escolares. La reducida calidad educativa de la oferta escolar a la que pueden acceder los niños y adolescentes de la periferia "pobre" en una ciudad como Cali se combina con altos índices de deserción escolar, sobre todo masculina, especialmente en la secundaria. Ciertamente una educación de baja calidad no permite generar incentivos para continuar en el sistema escolar.

Una segregación en condiciones de salud. La prestación de servicios de salud, públicos y privados, en las periferias pobres presenta las menores coberturas y calidades. Como es bien sabido estas áreas dependen substancialmente de la oferta de servicios de la red pública de atención primaria y de la red de centros hospitalarios del nivel II. El aumento de la población en los estratos 1 y 2 de la ciudad, pero particularmente de estrato 1 en extrema pobreza en las periferias del Distrito de Aguablanca y las laderas de Cali, en los últimos 10 años, no ha

tenido como correlato una ampliación de la oferta de servicios del sector público de salud en esos dos niveles. Por otro lado, la calidad de los servicios posiblemente se ha deteriorado en el contexto de puesta en marcha de la reforma de la salud. En este sentido hay un déficit de cobertura en atención primaria, hospitalaria y de personal de salud que aumente coberturas y mejore la calidad en la prestación de servicios. A esto hay que añadir que en los nuevos asentamientos de la periferia pobre en el Distrito de Aguablanca y zonas de ladera, surgidos durante la década del 90 y clasificados como subnormales, continúa presentándose un serio déficit de cobertura en algunos servicios básicos, sobre todo agua potable, alcantarillado y recolección de basuras, con el consecuente impacto negativo sobre la salud colectiva y el medio ambiente, lo cual podría estar incidiendo en un cierto aumento de la mortalidad infantil para áreas como el Distrito de Aguablanca.

Una segregación en consumos culturales.

Las poblaciones de la periferia en pobreza participan de una manera muy desigual y excluyente del conjunto de consumos culturales urbanos, en términos de su acceso y posibilidades de circulación en determinados espacios donde son consumidos esos bienes por los sectores sociales que sí tienen capacidad de hacerlo. Sin embargo, no se trata simplemente de una capacidad restringida de gasto a niveles de sobrevivencia, sino que hay toda una serie de bienes culturales (deporte, recreación, información, expresiones artísticas-culturales, y en general diversas actividades lúdicas), que requieren espacios y recursos públicos de distinta índole para su consumo, a los que acceden fragmentaria o muy parcialmente algunos segmentos de las capas pobres, si es que no

están excluidos de los espacios existentes la gran mayoría de los pobladores de la periferia pobre. Los diferenciales en los accesos a bienes culturales colectivos, que deben tener como soporte la existencia de espacios públicos garantizados por la municipalidad, en una ciudad como Cali se han profundizado, con todas las implicaciones de mundos separados por ciclo de vida, género y diversidad socio-racial. Los niños y jóvenes -mujeres y hombres- del Distrito de Aguablanca y de las comunas de la ladera pueden ser los más afectados por carencias de espacios culturales, recreativos y deportivos, pero además porque como se observó antes, su circulación en el conjunto de la oferta disponible en Cali es baja. En particular los más discriminados en esta situación son los niños y jóvenes negros de ambos géneros, por el alto contenido racista de las formas del consumo cultural en una ciudad como Cali. De otro lado, el conflicto para las nuevas generaciones de sectores populares puede expresarse más que en la deprivación de bienes materiales de sobrevivencia, en la aspiración por una serie de bienes que denotan nuevos patrones de consumos culturales. Aquí hay todo un campo de diferencias y modalidades de comportamientos violentos relacionados con el consumo cultural como un factor también de segregación o exclusión.

Al visualizar la pobreza en la ciudad de Cali a partir de una dinámica de segregación social y retomando los elementos precedentes sobre las características de ésta, pero ante todo apoyándonos en los datos aportados en este artículo (pirámides de población por estratos socio-económicos, Cuadros 13, 14, 15, 16, 18A, 19A, 20, 21 y el juego de 4 mapas), se puede proponer que la ciudad se compone de cuatro grandes

corredores sociales, más o menos segmentados o segregados.

- El corredor social de las élites, comunas 2, 17 y 19, con los mejores niveles de vida (escolaridad, formación profesional, salud) e inserción sociolaboral (las más altas tasas de participación con altos ingresos y muy reducidos niveles de desempleo), transición demográfica muy avanzada similar a otras sociedades desarrolladas, patrones altos y sofisticados de consumos culturales.

- El corredor social de la periferia pobre de ladera, comunas 1, 20 y parte alta de la comuna 18, así como algunas áreas subnormales en la periferia alta de la comuna 2, constituido por asentamientos que datan de finales de los años 40 y de la década del 50, con fenómenos de expansión y densificación por migración en las últimas dos décadas, con un enorme crecimiento de áreas subnormales de alto riesgo por deslizamientos y derrumbes. En su gran mayoría está conformado por asentamientos de estrato 1 y 2. Este corredor está compuesto por hogares con niveles de escolaridad promedio inferiores a los del conjunto de la ciudad, bajos ingresos, altas tasas de desempleo (en particular las comunas 1, 18 y 20) y consumos culturales urbanos limitados a espacios circunscritos sin mucha circulación y poco sofisticados. A pesar de ser asentamientos con más de 30 años, los grupos etáreos jóvenes (menores de 20 años) son significativamente importantes, situación opuesta al grupo descrito anteriormente. Otro aspecto relevante en este corredor social es el alto peso demográfico de la población migrante del Suroccidente andino del país, en su gran mayoría población mestiza-indígena y una buena parte de procedencia rural. Sin embargo,

también hay población afrocolombiana, al igual que hogares de grupos sociales pobres provenientes de otras regiones del país (Antioquia y Viejo Caldas, Valle del Cauca, etc.). Hay espacios en este corredor (comuna 20) con las mayores tasas de homicidios (en un período de varios años). Esta comuna presenta un componente de fuerte estigma social en el conjunto de la ciudad.

- El corredor social de la periferia pobre en la parte plana de la ciudad, conformado por el Distrito de Aguablanca (comunas 13, 14 y 15) y comunas adyacentes con algunas características comunes (6, 7, 8 y 16), además de las áreas de expansión urbana que bordean el río Cauca (ciudadela Desepaz, basurero de Navarro, y en general, los asentamientos de los jarillones del Cauca). En su gran mayoría son asentamientos iniciados desde mediados y finales de la década del 70, en una zona inundable del río Cauca, con una expansión y densificación considerable, la más alta de la ciudad, en las décadas del 80 y 90. Predomina el estrato 1, aunque hay urbanizaciones de estrato 2. Es un corredor con una población de niveles educativos promedio inferiores al resto de la ciudad, una alta población joven, incluso en porcentajes mayores a las comunas pobres de ladera, lo cual significa que en este sector de la ciudad la pirámide poblacional es la de base más amplia. La inserción sociolaboral presenta características similares a las de las comunas de ladera, alto desempleo, muy por encima del promedio urbano de Cali-Yumbo, empleos precarios e informales. En este corredor social reside por lo menos entre el 60 y 70% de la población afrocolombiana de Cali, con altas concentraciones de colonias de origen, en particular de la Costa Pacífica sur en varios barrios del Distrito de Aguablanca. No obstante, es un corredor también con un fuerte

componente mestizo, tanto del Suroccidente andino como de la región de Antioquia y Viejo Caldas, en su mayor parte migrantes pobres llegados en los últimos 20 años a la ciudad de Cali. Los consumos culturales presentan al igual que en las comunas de laderas un encierro espacial en su práctica, con reducida circulación por el resto de la ciudad, escasa sofisticación en sus prácticas y pocos recursos económicos. Un aspecto fuerte que se destaca en las prácticas culturales de este corredor, es la presencia de las expresiones afrocolombianas o negras, al punto que es dominante y articulador respecto a otros grupos de origen o procedencia, mestizos o "blancos", especialmente dentro de la población menor de 20 años. En otras palabras, las representaciones visibles y explícitas de los jóvenes en este espacio social de Cali, contienen símbolos que hacen alusión al componente socio-racial. Es un corredor social, especialmente el Distrito de Aguablanca, con un fuerte estigma social, en donde la pobreza y sobre todo la exclusión tienen color de piel, al igual que la muerte. En efecto, el racismo es un componente de exclusión o segregación en Cali, que es intensamente autopercibido por la población afrocolombiana en el Distrito de Aguablanca a través de los diferentes espacios de circulación en la sociedad caleña, así como en el imaginario colectivo de la ciudad²¹. Esta percepción no es exclusiva de la población negra pobre que reside en el Distrito de Aguablanca, sino de todos los grupos sociales afrocolombianos de clases

medias y acomodadas que residen en otros espacios urbanos de la ciudad.

- Finalmente un corredor social conformado por comunas de estratos 2, 3 y parcialmente el 4, entre clases populares estabilizadas y clases medias, en asentamientos urbanizados y ordenados con todos los servicios. Este perfil es el de las comunas 3, 4, 5, 9, 10, 11 y 12, por cierto bastante heterogéneas -como las anteriores- pero que se caracterizan por tener una población laboral en empleos formales asalariados o cuenta propia con alguna estabilidad e ingresos no tan bajos, con niveles de escolaridad medios y altos, sin descontar que una parte significativa de los trabajadores tenga estudios post-secundarios. Sin embargo, en el interior de algunas comunas, hay nichos de extrema pobreza, como es el caso del sector denominado "La Olla" en la comuna 3, un área de fuerte deterioro adyacente al centro de la ciudad. Estas comunas presentan una estructura demográfica más cercana a los patrones del conjunto urbano, con una alta participación de la población entre 20 y 50 años y grupos menores de 20 años perdiendo importancia. Son comunas de variado mestizaje socio-racial, con presencia de grupos de origen de diversas regiones del país. En estas comunas es posible que hayan hogares afectados por el desempleo, en calidad de cesantes, por el efecto de la reestructuración industrial. Los consumos culturales en este caso son más dirigidos hacia el conjunto de la red urbana, menos circunscritos a los espacios residenciales y por lo tanto, más "urbanos".

²¹ La caricatura "Nieves", que aparece diariamente en una de las páginas editoriales del periódico El País, por más de dos décadas, en la cual una mujer joven negra es la sirvienta y su amigo "Héctor" trabajador de la construcción, ambos con escaso nivel educativo, un deficiente español y comentarios pintorescos sobre acontecimientos y eventos de la vida, es una interesante expresión de un imaginario discriminatorio sobre la población negra de parte de las élites regionales, pero que es compartida por la población mestiza y "blanca" en diferentes grupos sociales de la ciudad y la región. Sobre el racismo en Colombia consúltese la obra de Wade (1997).

Hay que advertir finalmente, que los dos corredores sociales de la periferia pobre de Cali, el de ladera y el del Distrito de Aguablanca y comunas adyacentes, presentan una fuerte carga de estigma social, particularmente como se dijo antes, las comunas 20, 13, 14 y 15, la cual se vincula con el conjunto de las condiciones de segregación antes observadas. En algunas áreas del Distrito de Aguablanca la autopercepción de sus pobladores es la de residir en un getho de excluidos. Las líricas del rap de los jóvenes negros en esta zona de la ciudad de Cali continuamente están recordando esta condición. Por supuesto la representación de estigma social es recíproca, ya que así lo advierten los pobladores de estas áreas urbanas cuando interactúan con habitantes de otras áreas de la ciudad de Cali. Según sus pobladores es difícil para ellos desde encontrar un empleo hasta poder conseguir un transporte público para que los lleve a su residencia por la marca social de zona peligrosa. Es indiscutible que este factor agrava la dinámica de pobreza porque aumenta la brecha de segregación con el resto de la urbe.

V. Elementos de una estrategia urbana contra la pobreza en Cali y la región metropolitana

En términos espaciales las comunas prioritarias de inversión social y de infraestructura son la 13, 14, 15 (Distrito de Aguablanca), 7, 8 y 16; 1, 18 y 20; y zona de "La Olla" en la comuna 3. Estas comunas no excluyen las acciones focalizadas en otros sectores de Cali, por ejemplo en Bataclán en la comuna 2, en El Hormiguero en el área rural de Cali, así como en el basurero de Navarro. Los municipios del área metropolitana con grupos significativos en pobreza, que además ameritan concentración de esfuerzos son Flo-

rida, Candelaria, Puerto Tejada, y particularmente Yumbo.

Ahora bien, el principal eje de una estrategia macro urbana de política social, que permita a la vez incluir una serie de componentes específicos y de focalización espacial contra la pobreza, es crear a mediano plazo mecanismos de integración social entre los cuatro corredores sociales que fragmentan o segregan la ciudad de Cali. La hipótesis que sustenta esta propuesta es que la pobreza en Cali, y en forma similar en otras ciudades del país, es el resultado de una serie de mecanismos de exclusión con una fuerte marca espacial. Estos procesos deben ser paulatinamente neutralizados, vía la generación de condiciones de capital social, escolar, cultural y espacios de vida de diferente tipo, que permitan a los grupos sociales excluidos poder jugar en igualdad de oportunidades en la urbe, a través de los múltiples circuitos del ciclo de vida de los individuos (familia, vecindario, entre pares, laboral, entretenimiento masivo, circulación en espacios públicos, etc.).

Una segunda idea fuerte es enmarcar la inversión en infraestructura física (vial y en general urbanística) en una política urbana de integración social. En la medida en que la inversión en infraestructura siga los patrones que ha tenido en la ciudad de Cali, especialmente durante la última administración municipal, las brechas sociales seguirán ampliándose, privilegiándose los consumos culturales privados a los públicos y ciudadanos, y por lo mismo, favoreciendo la exclusión o segregación que conlleva una mayor pobreza.

A continuación se colocan algunos de los componentes que pueden formar parte de una estrategia contra la exclusión y la pobreza:

- Ampliar al 100% la cobertura de los siguientes servicios básicos de la ciudad: agua potable, sistema de alcantarillado y recolección de basuras. Es preciso llevar a cabo en forma paralela un reordenamiento de las áreas subnormales y aplicar la nueva Ley de Ordenamiento Territorial en materia de expansión de tierras urbanas.

- Es necesario una perspectiva integral de la inversión pública y privada que articule e integre el componente de la inversión en infraestructura física con la inversión social, a escala de la ciudad de Cali y los municipios circunvecinos. El Tren Metropolitano puede y debe convertirse en el eje de integración social urbana en el mediano y largo plazo para Cali y su entorno metropolitano. El metro puede llegar a ser el mecanismo de integración de los cuatro corredores sociales que constituyen la ciudad de Cali. La razón poderosa es que se trata de un sistema de transporte masivo que va a ser principalmente utilizado por los estratos 1, 2, 3 y 4 de los municipios circunvecinos y de la misma población caleña. Alrededor del tren es factible plantear una serie de programas de inversión intra e intermunicipales de inversión social y en infraestructura (vivienda social, vías públicas, entre otros). Esto contribuiría a la integración de la población del Distrito de Aguablanca con el resto de la ciudad. Pero esto sólo es viable si el diseño del futuro metro y las formas de uso del espacio público en el mismo y zonas aledañas se piensa en términos de relacionar orgánicamente la inversión en infraestructura de transporte y en aspectos sociales. Otro factor importante es que cualesquiera sea el diseño técnico del metro, debe establecerse como política que una parte significativa de sus componentes y programación de obras sean contratados con empresas de la región, para

que la inversión tenga también un impacto directo en la generación de empleo.

- Los grandes macroproyectos, especialmente las vías perimetrales, en particular la Avenida de Los Cerros, deben y pueden ser programas de infraestructura física con un direccionamiento social, de tal modo que además de que cumplan el papel de generadores de empleo de choque en las áreas por donde pasan, tengan un componente social en su uso y en las obras y programas para las comunas más pobres. Un ejemplo sería el de la Avenida de Los Cerros, que se supone va a atravesar las comunas de ladera más pobres de la ciudad (1, 18 y 20, además de barrios de invasión subnormales de la comuna 2). Esta obra podría ser uno de los componentes eje de un gran macroproyecto de recuperación social de la ladera o un plan de desarrollo integral de las poblaciones de las laderas de Cali. Un plan de este calibre incluso podría tener consideraciones de transporte masivo colectivo adecuado para la zona de ladera, aprovechando un carril de la vía bajo estrictas medidas de uso, afectando lo menos posible el tráfico privado que requiere una velocidad media aceptable. Además podrían discutirse toda una serie de componentes sociales complementarios que la misma avenida podría financiar, a través del uso del carro privado. Es un hecho que un cobro de valorización, por mínimo que sea, a todas las poblaciones de ladera por el paso de la avenida, tendrá que ser compensado con inversiones en este sector, ya que es la única forma de redistribución del ingreso y del gasto público. Mientras no se contemple esta orientación, la obra debe rechazarse, tal como había sido programada por la administración Guzmán: una vía rápida para uso exclusivo de los grupos de altos ingresos que

beneficiaría además a los terratenientes de los cerros titulares de la ciudad por la valorización de sus tierras, expulsando población pobre de las comunas de ladera y negándoles beneficios de este macroproyecto.

La nueva figura del Gerente del Desarrollo Sectorial permite que éste sea el líder articulador y gerente gestor de planes de desarrollo de la ladera de Cali y/o del tren metropolitano. Ello haría parte de un programa de desarrollo regional que compromete recursos de las municipalidades circunvecinas para el gasto social y de infraestructura con criterios sociales .

- Relanzamiento de un programa de vivienda social con desarrollo comunitario focalizado para 2 zonas de ladera y 2 zonas planas con programas complementarios en los municipios de Florida, Candelaria, Yumbo y Puerto Tejada, para grupos de estratos 1 y 2, con ingresos menores a 2 salarios mínimos. El modelo a seguir con las adecuaciones del caso podría ser el de la Fundación Holguines y otras fundaciones con experiencia en esta materia. El desgaste crítico de la vivienda social puede estar relacionado con la ausencia sistemática de los planes de vivienda y de programas complementarios de desarrollo comunitario, al estilo de la fundación antes mencionada. Un programa de este tenor, liderado por la Secretaría de Vivienda Social en concertación y cogestión con el sector fundacional, podría tener alternativas de éxito. En este programa de vivienda social puede contemplarse una parte de mejora de viviendas y de infraestructura urbana en áreas ya asentadas de estrato 1 (financiamiento para finalizar procesos de autoconstrucción, construcción de andenes, construcción y recuperación de redes de alcantarillado, pavimentación de calles,

construcción de equipamientos urbanos complementarios como parques, zonas verdes, etc.).

- Programa de inversión educativa en secundaria y formación profesional para la población adolescente y joven del Distrito de Aguablanca y las comunas de ladera, que permita tanto una ampliación de la cobertura como el mejoramiento de la calidad educativa. Es indispensable la creación de una red de planteles públicos a nivel secundario, tipo bachillerato técnico, con un régimen laboral especial y con asesoría de las universidades locales y del Sena, que cuente con un fondo de becas estudiantiles. Esta red estaría conformada por 3 colegios en el Distrito de Aguablanca y 3 en las comunas de ladera, para una población entre 8000 y 9000 estudiantes.

De otra parte, se requiere un agresivo programa de mejoramiento de la calidad educativa, especialmente en secundaria, que incida en los colegios privados con población estudiantil de estratos 1, 2 y 3. La Secretaría de Educación podría constituir una superintendencia de estímulos y control de calidad educativa, en contenidos y técnicas pedagógicas, en garantizar unas mínimas condiciones laborales adecuadas al personal docente y en disponer de una infraestructura locativa adecuada. Para tal efecto, debe crearse un fondo de estímulos volcado al sector educativo privado y público, que atienda población estudiantil de estratos 1, 2 y 3 exclusivamente.

- Es urgente mejorar la capacidad de la red de salud pública de la ciudad, sobre todo la del Distrito de Aguablanca y las comunas de ladera. En el Distrito de Aguablanca, así como en la zona de ladera (Comuna 20) se requiere un se-

gundo centro hospitalario de nivel II; también un incremento en el número de centros de salud y una ampliación significativa de los servicios de los que están en funcionamiento.

- Ampliación en un 25% de la cobertura y la calidad de la red de Hogares Comunitarios en el Distrito de Aguablanca y en las comunas de ladera. Este programa tiene un triple efecto benéfico: incide sobre los hogares más pobres por el suplemento alimenticio a los niños y los cuidados que ellos reciben, les permite a las madres de los niños vincularse al mercado laboral en mejores, y además genera empleos directos bajo la modalidad de madres comunitarias.

- Masivo programa de fomento y apoyo al consumo de bienes culturales en espacios públicos (calles, plazas, parques, teatros, polideportivos) para jóvenes de sectores populares, particularmente del Distrito de Aguablanca y las comunas de ladera. Este programa debe apoyarse en varios componentes: a) construcción y rehabilitación de espacios públicos, bajo modalidades de administración y gestión mixta, con participación de los jóvenes, las fundaciones y los ONG, con patrocinio de la empresa privada. En el Distrito de Aguablanca y la ladera se requieren por lo menos tres o cuatro polideportivos, tres o cuatro parques con amplias zonas verdes, corredores verdes y una red de centros culturales para presentación de obras de teatro, cine, conexión a Internet, cadenas comunitarias de TV, etc. b) fomento al uso de espacios públicos colectivos en el conjunto de la ciudad con jóvenes de sectores populares (ciclovías, parque de la caña, piscinas olímpicas, uso de los teatros, salas de cine y museo). c) apoyo a la conformación de grupos culturales en los sectores populares (música, danza,

deporte, entretenimiento, teatro, cine, TV, prensa, etc.), alrededor de los centros culturales y deportivos que se constituyan.

Cualquier programa cultural debe orientarse como parte de una estrategia de integración social entre los distintos grupos de población urbana joven y adulta. Las Secretarías de Bienestar Social, Educación, Cultura y Salud, con el apoyo del resto de la administración municipal, deben organizar un programa de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación social, por género, color de la piel y orientación sexual, para garantizar mejores condiciones de convivencia ciudadana en Cali. Se trata de una gran campaña de educación ciudadana en favor de la tolerancia, el respeto por la diferencia y la igualdad y contra el racismo, el sexismo y la homofobia. La pobreza, la segregación social en Cali, tienen una marca socio-racial que precisa ser focalizada en las diferentes instancias para favorecer los procesos de integración social.

- Consolidación y fortalecimiento de la estrategia municipal de desarrollo económico y generación de empleo productivo. Uno de los grandes aciertos de la Reforma Administrativa fue poner en marcha una secretaría especializada en esta problemática. Algunos de los programas y líneas de acción ya contemplados en el plan de desarrollo de la administración Guzmán pueden ser retomados:

- Consolidación y ampliación de los Centros de Desarrollo Productivo (CDP) que vienen desde la administración Guerrero.
- En conjunción con el sector fundacional, conformar un banco o entidad financiera para la microempresa. Debe ponerse en marcha un equipo o entidad técnica de la

alcaldía para la asesoría e investigación de estas empresas.

- Ampliación de la línea de acción de la Secretaría de Educación sobre educación para el trabajo, mediante el fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de los bachilleratos técnicos y tecnológicos. Evaluar las ventajas de la conformación de una red de institutos tecnológicos en el área metropolitana.
- Poner en funcionamiento el acuerdo de la alcaldía con las JAL (Juntas Administradoras Locales) sobre subcontratación de obras locales. Esta práctica se ha venido haciendo en la actual administración; sin embargo, no se deben perder de vista los grandes proyectos de inversión, para que una parte de sus componentes sean descentralizados a través de las JAL.
- Programas de incentivos a la actividad manufacturera con alto componente de conocimientos.
- Acuerdos de parques industriales intermunicipales con una gestión privada en su funcionamiento. Se trata de una red espacial de parques integrados por vías y sistemas de comunicación, la cual puede operar entre dos o tres municipios de la región metropolitana, dependiendo de las demandas industriales.
- Ampliación de los programas del SENA de capacitación-calificación para aspirantes y recalificación para cesantes.

Otra serie de programas complementarios a los de empleo productivo, son aquellos enca-

minados a favorecer la retención escolar y post-escolar del nivel secundario. En primer lugar debe considerarse como alternativa la ampliación de la cobertura del programa de guardias bachilleres integrando más a jóvenes de estratos 1, 2 y 3. Así mismo este programa debe abrirse a las mujeres.

Una alternativa interesante podría ser apoyar los cursos de capacitación postsecundaria en áreas de alfabetización científica (manejo de computador en sus distintas modalidades operativas, uso del Internet) y de manejo de un idioma extranjero. En este caso, la Secretaría de Educación con el Sena u otra entidad podría certificar a aquellas instituciones académicas técnicas que ofrecieran determinadas condiciones de calidad a partir de unos costos adecuados. Se trataría de crear condiciones para una sana competencia entre institutos de capacitación. Sería también importante complementar esta acción con un fondo de becas para estudiantes de estratos 1 y 2. Lo fundamental es gestionar un programa entre la Secretaría Municipal de Educación, el Sena, el sector empresarial y las universidades de la región, para consolidar un sistema postsecundario de un año por lo menos, que permita preparar mejor a los bachilleres en aquellos conocimientos y habilidades que son poco disponibles en la secundaria privada y pública de los estratos 1, 2, 3 y hasta 4: el manejo informático y una lengua como el inglés. Además se pueden introducir elementos adicionales sobre redacción y lectura en español, condicionándolos a una certificación. Instituto o colegio que no tenga la certificación por baja calidad, perdería la oferta de estudiantes.

El Sena cuenta con alguna experiencia alrededor del servicio de intermediación laboral en relación con un programa de recalificación

para una parte de la oferta laboral inscrita, a través de cursos cortos puntuales. Este tipo de programas deberá ampliarse con el apoyo del municipio de Cali y de los demás del área metropolitana.

Corchuelo y Urrea (1994) proponían en su informe para el proyecto PNUD-OIT, Col/90/007, sobre políticas de empleo para la región metropolitana de Cali los siguientes puntos, útiles en el contexto de la pobreza urbana:

- Programa de inversiones públicas intermunicipales, privilegiando la contratación de trabajadores no calificados de 20-29 años de cada municipio, habitantes de comunas o áreas urbanas de estratos 1 y 2.
 - Ampliación y consolidación del programa para el enganche, contratación y capacitación de jóvenes hombres de alto riesgo (con pasado delincencial) de comunas de estratos 1 y 2, en diversos empleos manufactureros y/o de servicios. Este programa se puso en marcha desde la anterior administración municipal.
 - Apoyo y consolidación de redes de comercialización sectoriales por líneas de productos, modelo FUNDEMIC (Fundación para el Desarrollo de la Microempresa), para el área metropolitana. Se trata de racionalizar y ampliar los sistemas de subcontratación entre unidades económicas sectoriales.
 - Línea de microempresas de servicios especializados de profesionales y técnicos en diversas actividades tales como mantenimiento eléctrico y electrónico, software y hardware, servicios contables especializados, servicios jurídicos, etc.
- Montaje de una bolsa de trabajo intermunicipal con sucursales en comunas y áreas municipales de estratos 1, 2 y 3, privilegiando el enganche de personal entre los diferentes grupos vulnerables de población.

En el documento citado de Corchuelo y Urrea se hacía referencia al punto del transporte público masivo, en particular el tren metropolitano Jamundí-Cali-Yumbo y Palmira Cali, con alternativas de integrar a Candelaria y Puerto Tejada. Este tipo de inversión física tiene enormes impactos sociales debido a que facilita la movilidad espacial en el mercado laboral y con ello la disminución de tiempos, con la consecuente mejora en la calidad de vida.

Hay que tener en cuenta que las acciones locales y regionales de empleo sólo tienen un impacto muy limitado, ya que el crecimiento del mismo en forma significativa dependerá del ciclo económico y de las condiciones de recuperación macroeconómicas del país y de la región. Por otro lado, tampoco puede desconocerse que una buena parte de los empleos en programas de choque de corto plazo son precarios, sobre todo los relacionados con obras públicas intensivas en mano de obra. Esto es inevitable, pero preferible a esperar la dinámica de recuperación, ya que se deterioran más los ingresos de los hogares pobres.

Los empleos de mejor calidad son los de mayor productividad. Ellos están asociados a substanciales mejoras en los niveles y calidades de la escolaridad y la formación profesional de la población laboral caleña y de los municipios circunvecinos de la región metropolitana. La inversión social en educación y formación tecnológica tiene efectos sólo en el mediano y

largo plazo (entre 5 y 10 años mínimo), aunque es cierto que puede producir efectos en el corto plazo para segmentos que potencialmente podrían entrar a la oferta laboral si no estuviesen estudiando. Es decir, mejorar la cobertura y calidad educativas en la secundaria y postsecundaria, retrasa el ingreso al mercado laboral. Es claro que esto último es cierto si se dan otras condiciones: ante todo una mejora substancial de la calidad educativa y subvenciones que reduzcan los costos monetarios educativos para los estratos populares. No es cierto que la promoción automática en el bachillerato, tal como lo ha dispuesto la administración Samper, vaya a incidir en la retención escolar, porque no garantiza una mejora en la calidad ni resuelve los costos monetarios para los grupos más pobres.

Diversas fundaciones podrán participar en un programa de inversión física y social. La Fundación Social ha desarrollado la mejor experiencia en materia de diagnósticos y gestión de programas de desarrollo social en áreas de pobreza urbana (La Olla y basurero de Navarro en reciclaje). En materia de vivienda es posible contar con la Fundación Holguines, la cual ha tenido un éxito relativo, pero sobre todo en

estratos 3 y 4. En el campo microempresarial, el Valle y Cali cuentan con una experiencia a través de diversas fundaciones y ONG's (Fundemic, Fundaempresa, Fundación Carvajal). El Sena continúa siendo clave en los distintos programas de intermediación laboral y formación profesional, sobre todo con el servicio de información para el empleo, que permite estar al tanto de las necesidades empresariales y los cambios que se registran en el mercado de trabajo. La universidad pública y privada, pueden constituirse en el soporte de programas de recalcificación profesional importantes en las difíciles condiciones actuales del mercado de trabajo, ante las exigencias de aumento de la competitividad por una economía abierta. El punto es cómo integrar estas acciones de empleos productivos para los grupos más pobres de la ciudad, sin que la brecha se amplíe más entre los trabajadores -mujeres y hombres- no calificados y en empleos marginales y los trabajadores calificados con alta escolaridad, una buena parte de ellos de estratos medios y altos. Los empleos de choque son de baja productividad y mal remunerados, pero necesarios como política social de emergencia; en cambio, los empleos productivos requieren otras condiciones.

Bibliografía

- CIDSE, "Retrospectiva Urbana y Servicios Públicos en Cali 1900-1993 Cali: Economía, expansión urbana y servicios públicos: Un modelo de interrelaciones", Facultad de Ciencias sociales y Económicas, UNIVALLE, 1995.
- CODE, Anuario Estadístico del Valle del Cauca 1994. Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación Departamental, Cali, 1995.
- Consejería para el Desarrollo de la Seguridad y la Paz, Alcaldía de Cali, DESEPAZ. "Estrategia de investigación sistemática, proyecto de epidemiología de la violencia 1995-1998".
- Centro de Información para el Empleo, CIE-SENA. Cuadros de salida de la oferta laboral inscrita y colocada, enero-diciembre de 1995, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Regional Valle, Cali.
- Corchuelo, Alberto y Urrea, Fernando. Informe final, "Mercados Laborales en dos Regiones: Centro del Valle y Area Metropolitana de Cali y Municipios Circunvecinos, Aspectos Metodológicos, Diagnóstico y Formulación de Políticas de Empleo". Proyecto PNUD/OIT-COL/90/007, julio de 1994.
- Dane, Boletín de Empleo, enero, abril, julio y octubre de 1996, enero, abril, julio y octubre de 1997.
- E.N.H., etapas 36, 56, 68 y 84 (junios 1982, 1986, 1990 y 1994), Base de Datos de Las Encuestas de Hogares del Dane, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social.
- ____ Ajuste de datos del Censo de 1993 y Proyecciones de población 1995, 1996 y 1997.
- ____ Resumen del Censo de Población de 1993, archivos en CD-ROM, Abril de 1997.
- ____ Departamento Administrativo de Planeación. Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, Junio de 1995.
- ____ Cali en cifras 1995 y 1996.
- ____ Comportamiento del Sector Industrial en Santiago de Cali, 1995.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental del Valle, Unidad de Desarrollo Humano, Base de datos del SISBEN, 1995.
- Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. "Guía del usuario para el Banco de Fuentes Primarias de Información (BFB)".
- Econometría Ltda., "Estudio de Población para Cali y su Area de Influencia. Informe Final", EMCALI-Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Cali, septiembre de 1989.
- Fresneda, Oscar. "Dimensión y características de la pobreza en 13 ciudades colombianas, según la Metodología de Medición Integrada (MIP)", Boletín de Estadística, Dane, No. 464, noviembre de 1991.
- Fresneda, Oscar; Sarmiento, Libardo; Muñoz, Manuel y otros. "Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia". Proyecto regional para la superación de la pobreza, PNUD, Bogotá, 1991.
- Fundación Holguines. Información encuesta CALIMIO, 1994.
- Fundaempresa. "Diagnóstico de la Minería del Carbón en los Departamentos del Valle del Cauca y Cauca". Convenio Fundaempresa-Ecocarbón. Cali, 1995.
- Isasiga, William y Orzco, Fernando. "Programa De Rehabilitación Para Comunas 18 Y 20. Diagnóstico Socio-económico del Corredor Sur Occidental". Secretaría de Desarrollo Comunitario, 1995.
- Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. "Ciudades y Ciudadanía, La política del Salto Social". 1995.
- Monitor Company. El Valle del Cauca de cara al mundo. Informe Monitor "Situación competitiva de la Región".
- Muñoz, Manuel; Bautista, Leonardo y Sarmiento, Libardo. "La pobreza en 13 ciudades colombianas". Boletín de Estadística Dane, No. 429 de 1988.
- Naciones Unidas, Cuadernos de la Cepal; "Productividad de los pobres rurales y urbanos". Santiago de Chile, 1995.
- Ortiz Quevedo, Carlos Humberto; "Sobre la situación del mercado laboral en Cali-Yumbo", documento CIDSE-Universidad del Valle, Cali, octubre de 1997, 11 páginas.
- Secretaría de Salud Municipal. Boletín Epidemiológico SILOS No. 1, 1995.
- ____ Estadísticas Generales SISBEN Comuna 13. 1995.
- Urrea Giraldo, Fernando; "Diagnóstico Social del Valle del Cauca. Informe Final"; Corporación S.O.S Viva la Ciudadanía, Cali (sin publicar), 1994.

Urrea Giraldo, Fernando, et. al.; "Organización Social, Dinámicas Culturales e Identidades de las Poblaciones Afrocolombianas del Pacífico y Suroccidente en un Contexto de Movilidad y Urbanización", Proyecto ORSTOM-UNIVALLE, 1995.

Urrea Giraldo, Fernando, "Urbanización y formas de movilidad espacial en Colombia en las décadas del 80 y

90", documento interno CIDSE-Universidad del Valle, Cali, Septiembre de 1997, 36 páginas.

Wade, Peter. Gente negra, nación mestiza. Dinámica de las identidades raciales en Colombia. Editorial Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1997.

EDITORIAL

INDICADORES DE COYUNTURA

Empleo
Educación

ANALISIS COYUNTURAL

Nuevos elementos sobre el diagnóstico de la
violencia en Colombia

¿Al fin qué ha pasado con la distribución del ingreso
en Colombia?

¿Qué sigue en materia de reformas en los sectores
sociales?

INFORMES DE INVESTIGACION

De las riñas a la guerra. Hacia una reformulación del
diagnóstico de la violencia colombiana

Mauricio Rubio P.

Dimensión regional del homicidio en Colombia

Camilo Echandia C.

Dinámica sociodemográfica, mercado laboral y pobreza
urbana en Cali durante las décadas de los años 80 y 90

Fernando Urrea G

CS

ISSN 0121-2532