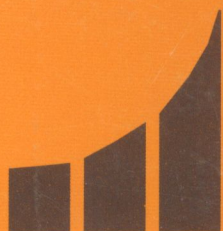


# Coyuntura Social

Análisis y perspectivas de  
Empleo  
Educación en Santafé de Bogotá  
Demografía  
Salud  
Evolución de la Reforma  
Pensional



FEDESARROLLO

# Coyuntura Social

**EDITORIA COYUNTURA SOCIAL**  
Olga Lucía Acosta N.

**Número 18**  
**Mayo 1998**

**FEDESARROLLO**

Calle 78 No. 9 - 91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Apartado Aéreo 75074

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

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Santafé de Bogotá D.C., Colombia

**Artes**

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

**Impresión**

Impreandes Presencia S.A.

Calle 15 No. 39A-34

Santafé de Bogotá D.C.

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

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

# Contenido

---

<b>EDITORIAL</b>	5
<b>INDICADORES SOCIALES</b>	
Empleo	11
Educación en Santafé de Bogotá	21
Demografía	35
Salud	43
<b>ANALISIS COYUNTURAL</b>	
Evolución de la reforma pensional de 1993	53
<b>INFORMES DE INVESTIGACION</b>	
Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996 <i>José Antonio Ocampo</i> <i>María José Pérez</i> <i>Camilo Tovar</i> <i>Francisco Javier Lasso</i>	73
Tasas de retorno a la educación en Colombia entre 1984 y 1994 para los trabajadores asalariados hombres <i>Mauricio Perfetti</i>	123
Salud para los pobres en Colombia: de la planeación centralizada a la competencia estructurada <i>Jorge Iván González</i> <i>Francisco Pérez-Calle</i>	149
Monitoreo local de la reforma en el sector salud <i>Jairo Humberto Restrepo</i>	173
Crimen con misterio La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia <i>Mauricio Rubio</i>	197
Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público <i>Manuel Salazar</i> <i>Manuel Fernando Castro</i>	235
<b>COMENTARIOS</b>	
Comentario a la valoración actuarial del ISS realizada por la OIT <i>Ulpiano Ayala</i>	251



## FUNDACION ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR



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

*Tres premios en Ciencias:*

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

*Dos premios en Solidaridad*

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

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

## Editorial

---

El aumento del desempleo es quizás el tema de mayor preocupación en la actualidad. La tasa de desempleo en las siete principales ciudades del país se elevó a 14,5% durante el primer trimestre de 1998, la mayor desde 1986 y la segunda más alta de los últimos 22 años. Cali es la ciudad con mayor desempleo en el país, con una alarmante tasa de 17,9%. Bogotá es una de las ciudades más afectadas: su tasa de desempleo ahora es de 12,9% cuando hace un año rondaba el 9%. Dado el desempeño de la actividad productiva durante el segundo trimestre estas cifras pueden empeorar en los próximos meses.

Este panorama se torna aún más grave cuando se considera el problema del subempleo. De acuerdo con la definición internacional, una persona se califica como subempleada cuando trabaja menos de 32 horas semanales o cuando su empleo no corresponde a su nivel de calificación. En la actualidad un 20% de la población ocupada se considera subempleada. De ese total, un 58% son mujeres y un 51% son bachilleres.

El aumento del desempleo es atribuible a factores relacionados tanto con la oferta como la demanda de trabajo. Con relación a estos últimos, es innegable que el empleo se reactivó parcial-

mente durante 1997 al crecer a una tasa de 4,9%, más del doble de la registrada en 1996. Por ello, el aumento en la tasa de desempleo estuvo paradójicamente acompañado con un incremento en la tasa de ocupación, es decir del porcentaje de personas en edad de trabajar que se encuentran empleadas. Sin embargo, el aumento del empleo durante 1997 se concentró en la categoría de patrones o empleadores, lo cual sugiere la generalización de actividades de "rebusque" generalmente de baja calidad.

De otra parte, el porcentaje de personas en edad de trabajar que participan activamente en el mercado laboral aumentó a 62.3% durante el primer trimestre de 1998, el nivel más alto de los últimos veinte años. Esto indica que en términos absolutos la oferta se incrementó en aproximadamente 560 mil personas respecto a marzo del año anterior.

El incremento en la oferta laboral urbana puede estar asociado a tres hechos: (1) el aumento de las migraciones hacia las ciudades, (2) la incorporación creciente de mujeres al mercado laboral, y (3) la disminución de los ingresos reales de las familias. Todo indica que la participación laboral continuará aumentando en los

próximos años debido a la mayor calificación laboral y al descenso en las tasas de fecundidad. De ahí que al igual de lo que ocurrió en la década de los ochenta, en el futuro se requerirán grandes aumentos en el nivel de ocupación para lograr una reducción significativa de la tasa de desempleo.

Para acelerar ese proceso es necesario estimular al máximo la demanda de trabajo y adecuar la calificación de la mano de obra a las necesidades del aparato productivo. Con respecto al primer punto, nada ayudaría más a generar empleo que la reducción de la sobrevaluación cambiaría, con lo cual disminuirían los salarios expresados en dólares, que es lo relevante para una economía abierta como la colombiana. Si esto se acompaña de una reducción de las tasas de interés que permita reactivar el sector de la construcción, las situación mejoraría aún más. Estos dos efectos se pueden lograr mediante el ajuste fiscal que ha anunciado el gobierno.

Es indudable que el problema del desempleo se ha agudizado debido a la presencia de un desfase importante entre la oferta y la demanda de mano de obra en términos de su nivel de calificación. Es indispensable adecuar la formación secundaria de manera que ofrezca la posibilidad de adquirir habilidades técnicas, sin que ello implique restringir las posibilidades de avance posterior en el proceso de formación. La secundaria es el nivel de educación en el que se registran las mayores tasas de deserción.

Asimismo, es necesario aumentar la cobertura y calidad de los programas de educación superior técnica y tecnológica. La primera estrategia a abordar es la modernización del SENA. Sería deseable convertir a esta entidad en un Empresa Social del Estado, dentro de la

cual se otorgaría al sector productivo un lugar protagónico en su orientación y manejo. Además, se debe estimular la competencia en la formación técnica con uso más flexible de los recursos derivados de las contribuciones a la nómina. Por último, el SENA debe liberarse de responsabilidades que le son ajenas.



En esta edición se realiza un detallado análisis de la situación pensional en Colombia, con especial atención a su evolución desde la promulgación de la ley 100 de 1993. En 1997, el 46,5% de la población económicamente activa se encontraba afiliada bien a los fondos de pensiones privados, al ISS o alguno de los planes del sistema público. Sin embargo, dado el bajo porcentaje de los afiliados que efectivamente cotiza, la cobertura efectiva fue de sólo el 29,2%, lo que representa un modesto avance frente a la situación anterior a la reforma.

Pese al estancamiento en el número de cotizantes en el sistema público, el aumento gradual en las tasas de cotización generó un crecimiento significativo en el valor de las reservas del ISS durante el período 1994-1996. Sin embargo, hacia el futuro su crecimiento dependerá exclusivamente de los traslados al ISS de los empleados públicos hoy afiliados a las diferentes cajas previsionales del estado. Por lo tanto, desde ya se anticipa un descenso en el ritmo de crecimiento de las reservas del Seguro.

La evolución de los ingresos y los gastos en 1997, así como las proyecciones financieras y actuariales realizadas por la O.I.T., ponen en evidencia el desequilibrio financiero del sistema público de seguridad social. El escenario medio previsto por la OIT proyecta déficit operacional desde el 2003, año a partir del cual los ingresos

por cotizaciones no serán suficientes para el pago de las obligaciones corrientes. Este desequilibrio se convertiría en déficit de caja en el 2013, año en el que sería necesario comenzar a utilizar las reservas, las cuales podrían agotarse cerca del año 2018. En estas condiciones, el gobierno tendría que entrar a cubrir los faltantes con cargo a sus ingresos corrientes.

Por ello, es imperioso introducir una reforma con el propósito de darle viabilidad financiera al sistema de reparto simple. Para lograrlo es necesario equilibrar beneficios y cotizaciones. No es conveniente aplazar este ajuste, debido a que las medidas que se pueden adoptar sólo producen resultados en el largo plazo. Más aún, el ajuste será menos severo mientras más pronto se adopte.

De otra parte, contrario a lo dispuesto por la Ley 100, las funciones pensionales de las cajas de los empleados del sector público no han sido liquidadas. Hoy, el Presupuesto General de la Nación gasta un monto cercano a 2% del PIB para financiar el pago corriente a los pensionados de estas entidades. Más aún, es notorio el incremento en sus pensiones promedio como resultado de las mejoras salariales realizadas a todos los empleados públicos, así como a la actualización de pensiones reconocidas con anterioridad a 1988. Dado que la mayoría de las cajas son insolventes es necesario agilizar su proceso de liquidación.

Los regímenes pensionales de las Fuerzas Armadas, el magisterio y Ecopetrol fueron explícitamente excluidos de la reforma. Estas excepciones abarcan cerca de 400 mil trabajadores que representan el 40% del empleo público. Hoy, el pago corriente de sus mesadas supera el 0,6% del PIB y el pasivo bruto total equivale al 23% del PIB. La carencia de reservas en estas entidades exige vincularlas al sistema previsional

del resto de trabajadores estatales e iniciar la constitución de fondos que respalden los pagos futuros. En el caso de las Fuerzas Armadas y de Policía se ha recomendado la revisión del concepto de las asignaciones de retiro así como su desvinculación de los incrementos salariales del personal activo.



La ley 100 ha permitido avances significativos en la cobertura del sistema de salud. En la actualidad, cerca de 22 millones de personas se encuentran afiliadas al sistema, bien sea a través del esquema contributivo (14.6 millones) o bien mediante el régimen subsidiado (7 millones). Esto indica que más del 53% de la población colombiana está protegida, casi el doble de lo que se tenía hace apenas cuatro años. Además, se han logrado beneficios adicionales tanto en eficiencia como en equidad, derivados de una mejor asignación de recursos en el sector.

En esta revista se presentan los resultados de algunas investigaciones sobre esta materia. En ellos se muestra que pese a sus múltiples efectos benéficos, los resultados de la reforma todavía no son uniformes. La ampliación de la cobertura en salud no debería requerir mayores recursos. Para lograr este objetivo es necesario mejorar el diseño institucional y reorientar los gastos del sector hacia el aseguramiento de la población pobre. Este proceso debe ser liderado por los actores locales, quienes deben tener mayor autonomía sobre la asignación de recursos.



El nuevo gobierno debe iniciar sin demora la discusión del Plan de Desarrollo para los próximos cuatro años. Dada la situación actual del país, es claro que su contenido debe tener un



claro énfasis social que permita reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Desde el punto de vista de Fedesarrollo, el Plan debe tener como pilares fundamentales la generación de empleo y el fortalecimiento del sector educativo. Teniendo en cuenta las grandes restricciones presupuestales que enfrentará la nueva Administración es necesario que se establezcan prioridades. Esto implica que el Plan debe evitar caer en la tentación de resolver todas las necesidades de manera simultánea. En otras palabras, en las actuales circunstancias se debe volver a un Plan concentrado en un número limitado de estrategias.

En el caso del empleo, se debe dar especial importancia a la recuperación del sector de la construcción a través del fortalecimiento de los programas relacionados con la vivienda de interés social. Es necesario diseñar un programa integral que incluya una mayor eficiencia en la asignación de los subsidios a la demanda y un mayor desarrollo en los sistemas de financiamiento que reduzcan el peso de la cuota inicial. Los inversionistas institucionales, como los Fondos de Pensiones, deben participar del desarrollo de este sector a través de figuras como el "leasing" habitacional. Por supuesto, esta estrategia debe ir acompañada de mecanismos que permitan a las autoridades locales estimular el uso de la tierra con este propósito.

La estrategia de generación de empleo debe incluir otros aspectos que reduzcan los costos de la mano de obra y le den mayor flexibilidad al mercado laboral. No debe abandonarse el debate sobre el impacto de los impuestos a la nómina y los costos de despido, aspectos en los que Colombia se ha alejado del promedio latinoamericano. La generación de empleo rural debe ser otra prioridad para la que se requiere de una política integral de desarrollo agrícola.

Dicha política debe favorecer aquellos cultivos en los que se puede competir internacionalmente. La estrategia debe involucrar un fortalecimiento de la inversión en infraestructura en las zonas con mayores posibilidades de expansión agrícola, así como el apoyo estatal a la creación de centros de investigación especializados los cuales deben ser liderados por el sector privado.

La educación debe ser otro aspecto central del Plan de Desarrollo. En este caso las cifras no pueden ser más alarmantes. En los últimos 10 años se ha duplicado el costo de la educación superior pública, que hoy equivale al 0,8% del PIB, sin que haya aumentado la cobertura ni haya mejorado la calidad. El aumento del gasto en educación básica tampoco ha ido acompañado de mejoras en calidad. Si bien ha aumentado la cobertura en todos los niveles, sigue siendo baja en secundaria e inferior respecto al promedio de América Latina. Los resultados en términos de equidad también dejan mucho que desear. Esta situación se presenta tanto entre clases socioeconómicas, como entre educación pública y privada, y entre los sectores urbano y rural.

Antes que aumentar el gasto, se debe buscar aumentar la eficiencia del mismo, vía la profundización de la descentralización en el sector. Es imperativo implantar sistemas de información que permitan hacer un seguimiento cualitativo y cuantitativo al desempeño de profesores y alumnos. A partir de allí, sería deseable atar parte de los ingresos de los profesores a sistemas de incentivos no constitutivos de salario, aumentar la autonomía de las escuelas e incrementar la participación de los usuarios. Con respecto a la asignación de los recursos se debe premiar el criterio de capitación, con especial énfasis en el apoyo a la demanda que estimule la competencia entre centros educativos.

**Indicadores  
sociales**

# Adpostal



*Llegamos a todo el mundo !*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO

SERVICIO DE CORREO NORMAL

CORREO INTERNACIONAL

CORREO PROMOCIONAL

CORREO CERTIFICADO

RESPUESTA PAGADA

POST EXPRESS

ENCOMIENDAS

FILATELIA

CORRA

FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS

243 8851 - 341 0304 - 341 5534

980015503

FAX 283 3345

# I. Empleo

---

El tema del desempleo es, sin duda, el que ha generado mayor discusión y polémica entre los diversos gremios económicos y entidades competentes, especialmente en el primer trimestre del presente año. Y no es para menos: las últimas cifras publicadas por el Dane sobre los niveles alcanzados por la tasa de desocupación, revelan en las siete principales áreas metropolitanas del país la existencia de alrededor de 982.184 personas sin empleo, es decir, 215.000 desempleados adicionales a los reportados en marzo del año anterior.

Los hechos más destacados de la coyuntura son los siguientes: una de las regiones responsables en mayor grado de los resultados del desempleo es Bogotá. Hasta el año pasado era la ciudad menos afectada por este problema, pero en el último período presentó un aumento superior al del resto de ciudades. La fuerza laboral con bachillerato completo o incompleto y los jóvenes menores de 19 años es la población más vulnerable al desempleo. El subempleo presenta

una preocupante tendencia hacia el crecimiento, afectando sobre todo a las mujeres y los bachilleres. La oferta de trabajo se incrementó considerablemente debido no solo al crecimiento de la población en edad de trabajar, sino también a la incorporación al mercado de buena parte de las personas pertenecientes a la población inactiva en períodos anteriores<sup>1</sup>.

Esta sección presenta los indicadores más recientes en materia laboral. En la primera parte se caracteriza el problema que nos ocupa. En seguida, se analiza el comportamiento de la demanda de trabajo y, en la tercera parte, la evolución de la oferta y las posibles causas de su elevado incremento. Al final se presentan algunas conclusiones.

## I. Caracterización del problema

En el primer trimestre de 1998, la tasa de desempleo en las siete principales ciudades del

---

<sup>1</sup> La población económicamente inactiva disminuyó de marzo de 1997 al mismo mes de 1998 a una tasa de 5.7%, mientras la población en edad de trabajar aumentó al 2% en el mismo período.

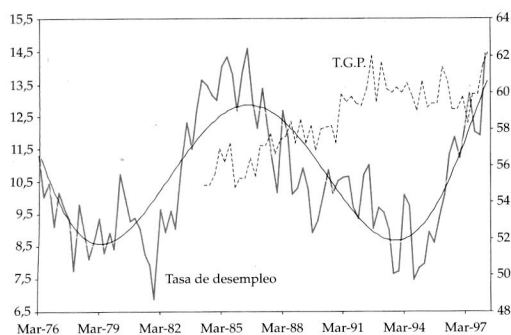
país se elevó a 14,5%, la más alta de los últimos doce años; igualmente, el porcentaje de personas en edad de trabajar que participan activamente en el mercado laboral se ubicó en 62,3%, tasa de participación más alta de los últimos 20 años. La polémica respecto a la interpretación de estos resultados está centrada en la explicación del incremento en la tasa de participación. En el Gráfico 1 se observa el comportamiento del desempleo y, a partir de 1984, la evolución de la participación.

La línea de tendencia muestra cuatro etapas en el período 1976 - 1998. En la primera etapa la tasa de desempleo decrece hasta 1979, año a partir del cual empieza a aumentar hasta llegar en 1986 al 14,6%, punto máximo del período en cuestión. Allí se inicia la tercera etapa, en la que nuevamente se presenta una tendencia decreciente, interrumpida en 1993, cuando el desempleo asciende más rápidamente que en la segunda etapa señalada, para situarse en marzo de 1998 en el 14,5%, tasa levemente inferior al tope alcanzado en 1986. Por su parte, la tasa de parti-

cipación, que no en todos los períodos se comporta de manera semejante a la tasa de desempleo, a partir de 1997 muestra igualmente una tendencia creciente.

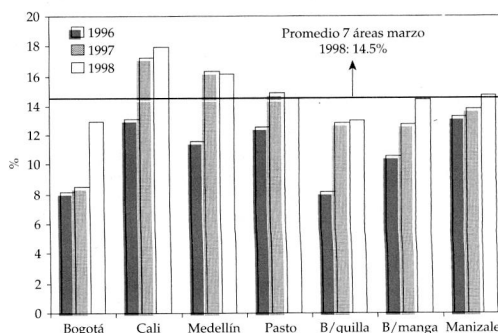
Es interesante observar el comportamiento del desempleo en las diferentes áreas metropolitanas para destacar, como se mencionó antes, que Santafé de Bogotá a pesar de ser la región con menor tasa de desocupación, presentó el mayor aumento de la misma en el primer trimestre del año respecto a la tasa correspondiente a marzo de 1997. Efectivamente, el Gráfico 2 muestra que la variación del desempleo fue más significativa en el distrito capital que en el resto de áreas. Por otra parte, Cali sigue siendo la ciudad con mayor desempleo en el país, alcanzando la alarmante cifra de 17,9% en el último marzo. Sólo en Pasto y Medellín el desempleo disminuyó, aunque ligeramente. Pasto, pasó de una tasa de 14,9% en marzo del año anterior a una de 14,5% en igual mes de este año (equivalente al promedio estimado para las siete ciudades). En marzo de 1998, la tasa de desempleo en Medellín llega al 16,1% (segunda

**Gráfico 1**  
**TASA DE DESEMPEÑO URBANO**  
(Siete áreas metropolitanas)



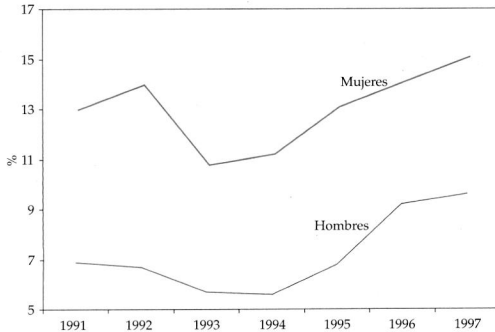
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

**Gráfico 2**  
**TASA DE DESEMPEÑO**  
(Siete áreas metropolitanas, marzo)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

**Gráfico 3**  
**TASA DE DESEMPLEO SEGUN SEXO**  
**(Siete áreas metropolitanas, diciembre)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

más alta del país), frente al 16,3% presentado en el mismo mes del año anterior.

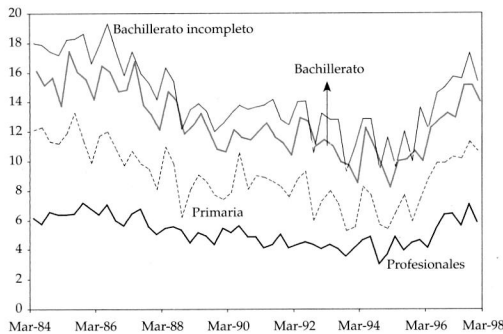
De otro lado, el desempleo sigue afectando en mayor medida a las mujeres (Gráfico 3) y a la fuerza laboral no calificada, principalmente a los que poseen bachillerato incompleto (Gráfico 4). Los bachilleres también enfrentan un grave

problema, pues su nivel de preparación no corresponde a las exigencias del mercado: insuficiente para ejercer ciertas actividades que requieren algún tipo de habilidad o conocimiento técnico o tecnológico y superior para otras actividades que requieren muy poca o ninguna calificación, con sueldos normalmente bajos.

La tasa de desempleo por grupos etáreos, muestra en el Gráfico 5 a los más jóvenes con las tasas más altas, en especial los menores de 19 años. Este resultado está claramente relacionado con el nivel de calificación de gran parte de la fuerza de trabajo en este rango de edad. Por el contrario, el desempleo afecta en mucho menor grado a las personas mayores de 40 años.

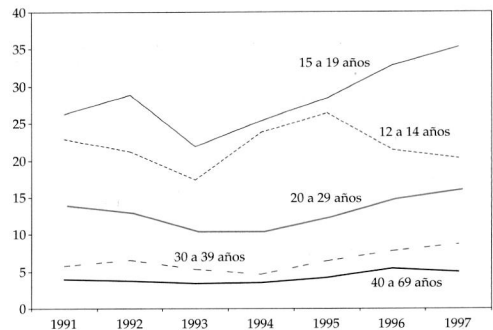
El panorama laboral se agrava cuando se analiza el subempleo. En la Encuesta Nacional de Hogares se tiene en cuenta el siguiente concepto: "La población subempleada esta constituida por las personas que desean y pueden trabajar mas tiempo del que comúnmente emplean en sus ocupaciones remuneradas ya sea porque:

**Gráfico 4**  
**TASA DE DESEMPLEO POR NIVEL DE CALIFICACION**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

**Gráfico 5**  
**TASA DE DESEMPLEO SEGUN EDAD**  
**(Siete áreas metropolitanas, diciembre)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

- Tienen una jornada de trabajo inferior a 32 horas
- Trabajando 32 o más horas semanales, consideran que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales.
- Trabajando 32 o más horas semanales, juzgan que la ocupación que están desempeñando no está de acuerdo con su profesión o entrenamiento, por lo cual pueden estar obteniendo baja productividad<sup>2</sup>.

La tasa de subempleo se calcula tomando como denominador la población económicamente activa, de este modo para diciembre de 1997, se calculaba en 17%. Pero si utilizamos como denominador la población empleada, obtenemos que casi el 20% de los trabajadores considera que se

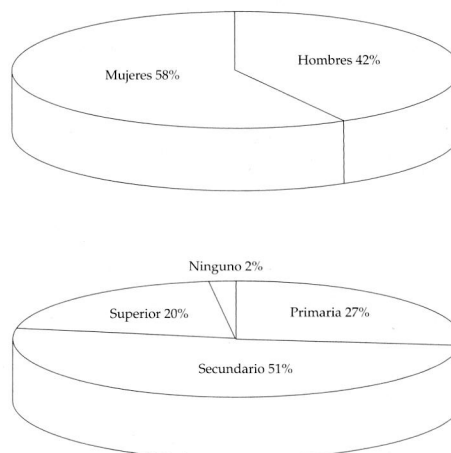
### Cuadro 1

#### POBLACION SUBEMPLEADA SEGUN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO (Siete áreas metropolitanas, diciembre)

	Crecimiento del No. de subempleados	
	1995-1996	1996-1997
<b>Sexo</b>		
Hombres	20,3	15,4
Mujeres	22,9	11,1
Total	21,4	13,5
<b>Nivel educativo</b>		
Ninguno	48,2	9,1
Primaria	21,9	10,6
Secundaria	18,2	14,8
Superior	27,7	13,1

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo

**Gráfico 6**  
**COMPOSICION DEL SUBEMPLEO POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO 1997**  
**(Siete áreas metropolitanas)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

encuentra subempleado. La situación ha empeorado, pues este mismo dato en 1991 era del 14%.

Las tasas de crecimiento anuales del subempleo son bastante altas, aunque las correspondientes a 1996-97 resultaron menores que las del período anterior (Cuadro 1). En el último año, el mayor aumento lo presentaron los hombres y las personas con educación secundaria y superior.

El Gráfico 6 muestra que el 58% de los subempleados son mujeres y el 42% son hombres; así mismo que el 51% de los subempleados tienen estudios secundarios. Estos resultados confirman los problemas laborales de las personas con estudios secundarios, pues no es el tipo de calificación que demandan los empresarios.

<sup>2</sup> Dane, Boletín de Prensa Encuesta Nacional de Hogares.

## II. Comportamiento de la demanda de empleo

Aunque el desempleo aumentó en forma considerable, el nivel de ocupación también creció. Luego de un descenso del 2% en el empleo en 1996, al finalizar 1997 se presentó un crecimiento de 4,9% en la oferta de puestos de trabajo. Sectores como la industria, la construcción y el comercio, que en 1996 estaban expulsando fuerza de trabajo, dejaron de hacerlo en 1997 (Cuadro 2). El sector comercio, que participa con el 26% del empleo total, presentó en 1997 un incremento en el número de ocupados equivalente al 6,9%, mientras que en los dos años anteriores tenía tasas de crecimiento negativas. Por su parte, la industria y la construcción, aunque no están generando significativamente nuevos empleos, en el último año mostraron una tasa de crecimiento ligeramente mayor que cero.

El Gráfico 7 muestra la distribución sectorial del empleo para los años 1991 y 1997. La industria disminuyó su participación al pasar de un 24% en el primer año a 21% en el último. Los puntos que bajó la industria los ganaron el sector transporte y el de servicios financieros. Los demás sectores mantuvieron constante su participación.

El sector terciario, en suma, contribuye con el 71% del empleo. Este proceso de terciarización tiene dos orígenes<sup>3</sup>: uno es la sustitución de puestos de buena calidad en la industria por nuevos puestos asociados con la innovación tecnológica y los cambios en el sector financiero, lo cual no afecta la calidad de los empleos; el segundo se relaciona con la importante expansión del sector servicios comunales, sociales y personales, que en muchos casos está constituido por empleos de baja o media calidad. Efectivamente, el 43% de los 261.014 ocupados adicionales a

**Cuadro 2**  
**CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD**  
**(Siete áreas metropolitanas, diciembre)**

	Tasa de crecimiento anual			Contribución en el $\Delta$ total
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	
Industria	3,4	-6,9	0,6	2,7
Construcción	1,0	-20,3	0,2	0,3
Comercio	-0,9	-1,6	6,9	37,7
Transporte	3,5	6,2	6,9	10,7
Servicios financieros	10,8	7,8	4,9	9,2
Servicios comunales, sociales y personales	1,8	1,7	7,3	43,2
Otros	15,6	1,7	-0,3	-0,1
Total	2,4	-2,0	4,9	100,0

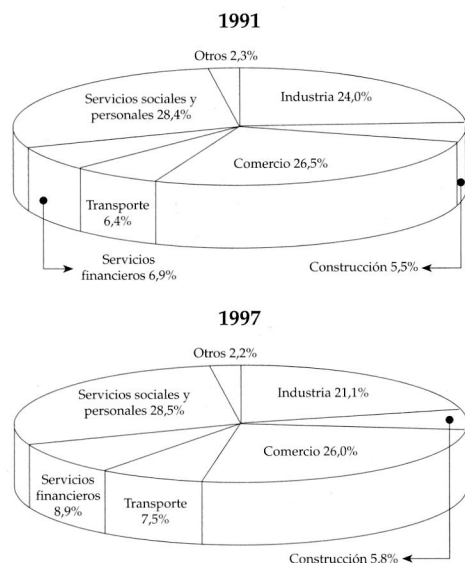
Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares y cálculos de Fedesarrollo.

<sup>3</sup> El informe de la OIT "Panorama laboral 1997", denomina terciarización al proceso creciente de traslado de los nuevos puestos a los sectores de servicios. Esta publicación explica el doble origen de este fenómeno que aquí se expone.



## Gráfico 7

## PARTICIPACION EN EL EMPLEO DE CADA RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (Diciembre)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

diciembre de 1997 con respecto al mismo mes de 1996, pertenecen a este sector.

Veamos ahora el crecimiento y la contribución en el crecimiento del empleo total por ocupaciones en el Cuadro 3. Las posiciones ocupacionales con mayor contribución en el crecimiento de la demanda de empleo durante 1997 son: obrero o empleado particular, obrero o empleado del gobierno y patrono o empleador, categorías que explican el 40,2%, 17,5% y 25% respectivamente del crecimiento total de la demanda de empleo.

Los trabajadores pertenecientes a la categoría patrón o empleador aumentaron a una elevada tasa del 31,8% en el último año. Este resultado no es del todo alentador, entre otras por dos razones: primero, solo el 5% de los empleados se ubican en esta categoría, lo que disminuye la significancia del aumento (Gráfico 8); en segundo lugar, es posible que se incluyan aquí las prácticas

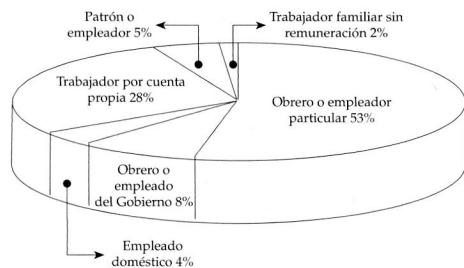
## Cuadro 3

## CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGUN POSICION OCUPACIONAL (Siete áreas metropolitanas, diciembre)

	Tasas anuales de crecimiento			Contribución en el $\Delta$ total
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	
Obrero o empleado particular	4,6	-6,3	3,5	40,2
Obrero o empleado del Gobierno	-7,3	9,1	10,4	17,5
Empleado doméstico	4,4	-0,8	11,0	9,2
Trabajador por cuenta propia	1,0	7,2	1,0	6,2
Patrón o empleador	-3,7	-21,9	31,8	25,0
Trabajador familiar sin remuneración	22,3	18,3	5,5	1,8
Total	2,4	-2,0	4,9	100,0

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares y cálculos de Fedesarrollo.

**Gráfico 8**  
**POBLACION OCUPADA SEGUN**  
**POSICION OCUPACIONAL**  
**(Diciembre 1997)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

denominadas "de rebusque" que llevan a cabo personas que no han logrado ubicarse en el mercado de trabajo, consistente en pequeños negocios de venta o de servicios personales (empleos en muchos casos de baja calidad).

Los obreros o empleados particulares, que representan el 53% de la fuerza laboral, aumentaron a una tasa del 3,5%, contribuyendo así con el 40% del incremento total del empleo. Los empleados domésticos presentaron un crecimiento importante del orden del 11%, igualmente los empleados del gobierno, los cuales aumentaron en un 9,1% en 1996 y en 10,4% en 1997.

Podría mirarse como un punto a favor el hecho de que los cuenta propia no aumentaron significativamente en el último año, ya que se considera que esta categoría trae consigo problemas de calidad del empleo debido a, por ejemplo, la falta de afiliación al sistema de seguridad social y la obtención de bajos ingresos laborales, entre otros. Sin embargo, como ya se mencionó, posiblemente este fenómeno se trasladó o se puede percibir ahora en el incremento de

la categoría patrón o empleador, la cual no necesariamente involucra empleos de alta calidad.

### A. Oferta laboral

Como se mencionó al inicio del texto, en el primer trimestre de este año, la tasa global de participación se ubicó en el nivel más alto de toda la historia (62,3%); la oferta en términos absolutos aumentó en casi 560.000 personas respecto a marzo del año anterior. Teniendo en cuenta este incremento en la participación, se puede decir, en principio, que el desempleo aumentó porque la oferta de trabajo se elevó más allá de lo que la economía era capaz de absorber. Lo importante entonces es saber por qué aumentó la oferta de empleo (Gráfico 9).

Existen diversas posiciones respecto a las razones del incremento en la oferta, fuera de las causas que podrían denominarse de tipo estructural, como las migraciones desde las áreas ru-

**Gráfico 9**  
**TASA GLOBAL DE PARTICIPACION**  
**Y TASA DE OCUPACION**  
**(Marzo)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

rales a las urbanas<sup>4</sup> y el incremento de la participación femenina en el mercado laboral. El Gráfico 10 muestra la evolución por sexo de la tasa global de participación: mientras la de los hombres permanece casi constante y baja en algunos años (a excepción del último), la de las mujeres aumenta paulatinamente y se ubica en la actualidad por encima del 50%.

No existe suficiente información empírica para explicar el fuerte aumento en la participación de una forma realmente satisfactoria. Un informe reciente de la OIT<sup>5</sup>, plantea tres causas del acelerado aumento de la población económicamente activa en los países de América

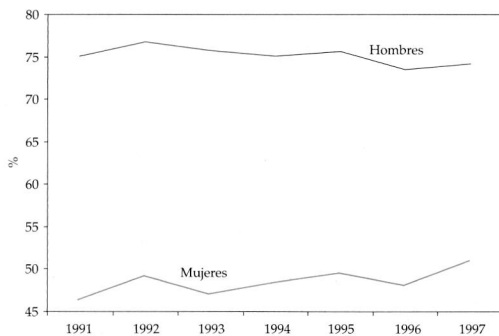
Latina: las migraciones, la incorporación creciente al mercado de trabajo de las mujeres y la incidencia de la pobreza, que hace que un mayor número de miembros de la familia ingrese al mercado laboral.

En el caso de Colombia, existen algunas evidencias sobre la contribución de las tres causas mencionadas en el incremento en la oferta urbana de mano de obra. Respecto a la influencia de las migraciones, en Cali por ejemplo, en 1997 el aporte del factor migratorio en el crecimiento total de la población fue del 44,8%, producto del desplazamiento de familias enteras o algunos miembros de las familias (especialmente jóvenes), debido a la crisis económica y a la violencia en las zonas rurales<sup>6</sup>.

El importante aumento en la participación laboral femenina ya se mencionó en la parte II de esta sección. Por otro lado, en Colombia aún es importante el crecimiento en la participación femenina, a diferencia del resto de América Latina, donde la participación de la mujer en el mercado de trabajo ya se ha estabilizado, luego del acelerado incremento que se presentó durante los ochenta<sup>7</sup>. En cuanto al deterioro en el nivel de ingresos, aunque no existen aún datos suficientes para demostrar que por esta razón nuevos miembros de las familias (fuerza laboral secundaria) salieron al mercado en busca de trabajo, si es posible sugerir aproximaciones que

### Gráfico 10

#### TASA GLOBAL DE PARTICIPACION SEGUN SEXO (Siete áreas metropolitanas)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

<sup>4</sup> Ver: Urrea, Fernando. "Mercado laboral y pobreza urbana en Cali". En Coyuntura social N° 17. y Castañeda, Wigberto. "Patrones de migración hacia Barranquilla, Cali, Medellín y Santafé de Bogotá". Coyuntura Social No. 9.

<sup>5</sup> Panorama Laboral, 97. Ob. Cit.

<sup>6</sup> Urrea, Fernando. Ob. Cit.

<sup>7</sup> BID. Políticas Económicas de América Latina. 1998.

**Cuadro 4**  
**EVOLUCION DEL INGRESO**  
**LABORAL PROMEDIO**  
**(Diciembre 1996 = 100)**

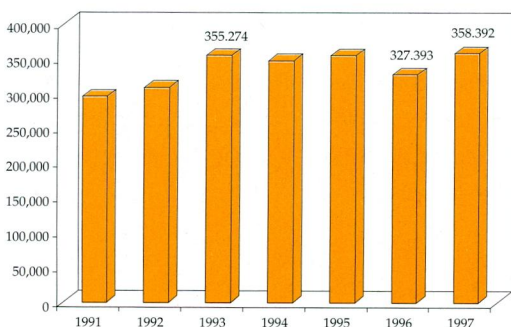
	Total	Años de escolaridad	
		6-10 años	11 años
1991	295.954	222.472	296.189
1992	308.851	218.238	300.181
1993	355.274	253.833	352.039
1994	347.481	236.743	329.182
1995	354.647	245.735	326.945
1996	327.393	227.912	312.206
1997	358.392	234.854	308.620
<b>Crecimiento</b>			
1994-1997	0,2	-1,9	-3,2
1995-1997	0,5	-2,2	-2,8

Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación, Umacro con base en Dane Encuesta Nacional de Hogares.

apoyan esta afirmación. Tomando en cuenta la evolución de los ingresos<sup>8</sup> (Cuadro 4 y Gráfico 12), se observa que para el total de la fuerza laboral el ingreso disminuyó en 1994 y 1996 respecto a los años anteriores en 1996 (el ingreso real estaba por debajo del nivel alcanzado en 1993), dando como resultado un insignificante crecimiento promedio anual en el período 1994 a 1997 muy cercano a cero.

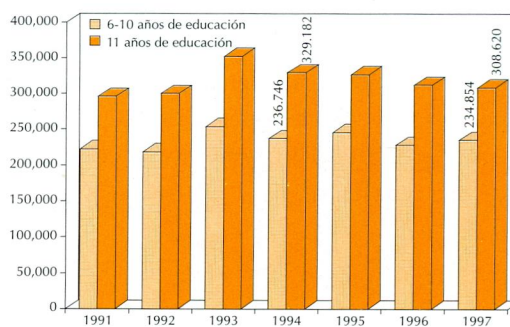
Desagregando la evolución del ingreso según años de escolaridad (Cuadro 4 y Gráfico 12), se encuentra que los grupos de población más afectados por el deterioro en el nivel de ingresos son los que poseen 6 a 10 años y 11 años de escolaridad, es decir, quienes poseen estudios secundarios completos o incompletos, los cuales en la mayoría de los casos se encuentran en el rango de edad entre 15 a 25 años.

**Gráfico 11**  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS LABORALES**  
**(Precios constantes de 1996)**



Fuente: Cuadro 4.

**Gráfico 12**  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS LABORALES**  
**(Precios constantes de 1996)**



Fuente: Cuadro 4.

<sup>8</sup> Aquí se toman en cuenta los cálculos de ingreso promedio laboral realizados por el Departamento de Planeación Nacional con base en la Encuesta Nacional de Hogares (Dane), corregidos por descensuramiento, Metodología Unidad de Estudios Macroeconómicos - Umacro, Departamento Nacional de Planeación.

Como se observa en los gráficos 4 y 5, estos grupos de población son los más afectados por el desempleo y quienes en mayor medida han incrementado su participación en el mercado de trabajo.

Lo anterior, no desvirtúa el argumento oficial que explica la mayor participación como respuesta a los signos de recuperación económica que se estaban presentando hasta septiembre del año pasado, los cuales crearon expectativas de conseguir empleo. Desafortunadamente esta tendencia no prosperó.

### III. Conclusiones

- De acuerdo con los resultados de diciembre de 1997 y marzo de 1998, el mercado laboral mantiene la tendencia a un mayor desempleo.
- En marzo de 1998 se presentó simultáneamente la tasa de desempleo más alta de los últimos doce años (14,5%) en las siete principales áreas metropolitanas, con la mayor tasa global de participación registrada hasta hoy (62,3%).
- La demanda por empleo aumentó en 4,9%, siendo los sectores comercio y servicios comunales, sociales y personales, los que más contribuyeron en este incremento (37,7% y 43,2% respectivamente).
- El deterioro del mercado laboral se profundiza por el crecimiento alarmante del subempleo, que constituye el 20% de la población ocupada, especialmente en la fuerza laboral con educación secundaria y superior.
- El incremento en el ingreso real promedio de los trabajadores en el último año, no compensó el fuerte deterioro presentado en los años anteriores, sobre todo para las mujeres y personas con educación secundaria y superior incompleta.
- Los jóvenes y las mujeres son el grupo de población que registran mayor participación laboral y una alta tasa de desempleo.
- En América Latina, la tasa de desempleo es tres veces mayor entre los jóvenes de 15 a 25 años que en el resto de la población<sup>9</sup>. En Colombia, como lo muestra el Gráfico 5, los jóvenes enfrentan esta misma realidad laboral.
- Todo lo anterior hace evidente la urgencia de encaminar las políticas de empleo hacia la población joven. Particularmente la educación debe orientarse a capacitar a los jóvenes de acuerdo con las exigencias actuales del mercado.

<sup>9</sup> BID. Políticas Económicas para América Latina. 1998.

## II. Educación en Santafé de Bogotá

---

Actualmente, la información regional sobre el sector educativo -gastos del gobierno en educación, docentes, matrículas y establecimientos educativos, por departamentos y municipios- se encuentra muy dispersa, incompleta y en ocasiones es incompatible o inexistente. Para avanzar en el estudio regional de las diferencias en los recursos asignados y resultados de la educación es necesario construir series continuas de estas variables para las principales ciudades.

La recopilación de estos datos es importante porque proporciona una mayor comprensión acerca de la distribución y los niveles del gasto público y determina su impacto sobre los logros educativos. Así mismo esta información es insumo indispensable de los trabajos que se vienen realizando sobre los retornos en la educación.

En esta sección se presentan los resultados del ejercicio de compilar y construir series estadísticas de las variables más relevantes del

sector educativo en Santafé de Bogotá para el período 1980-1996<sup>1</sup>. En la primera parte, con base en la información disponible, se calculan algunos indicadores que dan cuenta de los logros alcanzados en materia de oferta educativa; la segunda parte corresponde exclusivamente a la educación superior. Por último se exponen las conclusiones.

### I. Principales variables del sector educativo en Santafé de Bogotá

El Cuadro 1 contiene las series desde 1980 de matrícula, docentes y establecimientos, desagregada por niveles de educación. El Cuadro 2 presenta el gasto en educación de la administración municipal de Santafé de Bogotá de acuerdo con las estadísticas de finanzas públicas del Banco de la República. Estas variables permiten realizar un seguimiento del desarrollo del sector educativo en el distrito, así como un examen de consistencia al conjunto de estadísticos disponibles.

---

<sup>1</sup> Diferentes esfuerzos han logrado compilar algunas series nacionales y por departamento, como los informes especiales sobre educación en los boletines de estadística del Dane, las estadísticas de la educación superior del Icfes y el trabajo sobre "Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia" de Carlos Gerardo Molina y otros autores.

**Cuadro 1**  
**SANTAFE DE BOGOTA. ESTADISTICAS EDUCATIVAS**

Año	Matrícula primaria	Matrícula secundaria	Matrícula superior		Docentes primaria	Docentes secundaria	Docentes superior	Establec. primaria	Establec. secundaria	Establecimientos superior		
			Universitaria <sup>a</sup>	otros <sup>b</sup>						Universitaria	otros	
1980	393.393	333.984	109.623	12.929	17.390	18.538	11.566	1.595	1.378	744	35	38
1981	479.889	400.684	118.931	16.816	15.375	18.078	13.095	2.007	1.393	745	34	41
1982	456.057	356.368	120.911	19.842	14.495	16.043	13.420	2.219	1.750	896	36	41
1983	466.470	397.120	132.246	17.837	14.747	18.383	13.950	3.775	1.828	981	38	42
1984	375.646	327.727	138.599	19.735	11.566	14.331	13.979	3.650	1.399	773	41	44
1985	430.656	347.457	135.705	32.276	12.651	14.763	16.040	2.978	1.267	782	44	41
1986	455.667	343.426	149.701	24.074	13.736	15.004	16.633	2.675	1.983	847	44	40
1987	518.952	412.369	159.567	25.032	15.891	17.877	17.730	2.781	2.055	981	45	40
1988	522.713	427.442	169.433	25.990	16.199	18.654	18.826	2.888	2.109	983	43	42
1989	509.634	437.604	173.646	28.765	16.120	19.430	19.294	3.196	2.115	992	43	42
1990	496.554	439.429	199.421		16.051	20.302	22.158		2.100	990	44	42
1991	501.447	449.816	210.778		16.016	21.206	23.420		2.080	998	45	43
1992	507.812	454.793	222.134		16.577	20.572	24.682		2.178	1.091	45	43
1993	514.257	524.671	226.671		16.886	22.980	25.186		2.280	1.129	46	43
1994	520.784	561.600	190.677	50.523	18.577	25.229	24.066		2.330	1.304	46	43
1995	536.036	566.845	226.207	53.289	19.853	25.766	27.116		2.340	1.337	48	44
1996p	608.812	598.392	234.298	45.774	22.548	27.199	27.117		2.360	1.360	52	42

<sup>a</sup> Universidades e Instituciones Universitarias.

<sup>b</sup> Institutos técnicos y tecnológicos.

p: Proyecciones MEN con base en Dane (formulario C600), excepto para educación superior (Icfes).

Fuentes: Boletín de estadística del Dane, Ministerio de educación nacional, Secretaría de educación del distrito, Icfes.

**Cuadro 2**  
**SANTAFE DE BOGOTA. GASTO DE LA**  
**ADMINISTRACION MUNICIPAL EN**  
**EDUCACION POR NIVELES**  
**(Precios constantes de 1987, millones de pesos)**

	Primaria	Secundaria	Superior
1987	5.584,9	5.018,3	1.633,4
1988	10.042,7	10.332,8	2.326,6
1989	8.546,8	8.285,4	2.126,2
1990	9.602,8	10.583,1	2.166,8
1991	9.561,4	9.605,5	2.309,4
1992	10.232,5	10.993,7	2.174,7
1993	11.383,7	10.842,5	2.566,8
1994	12.532,0	11.390,3	2.591,4
1995	13.989,6	12.095,5	3.459,1

Fuente : Indicadores del sector público no financiero, Banco de la República.

### A. Matrícula

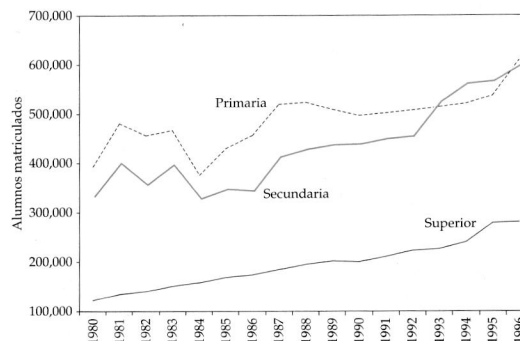
El Gráfico 1 contiene la evolución del número de alumnos matriculados en cada nivel educativo. En los tres niveles, se presenta en la década actual un apreciable incremento en el número de alumnos matriculados. En el nivel superior la matrícula aumentó a una tasa promedio anual del 5% durante todo el período (1980 a 1996); en secundaria, la tasa anual de crecimiento fue mayor durante los noventa (4,5%), comparada con la que se presentó durante la década anterior (2,7%). Igualmente, la matrícula en primaria aumentó a una mayor tasa en los noventa (3%) que en los ochenta (2,6%)<sup>2</sup>.

El Cuadro 3 presenta la participación de los sectores oficial y privado en la matrícula total. Mientras en primaria el sector oficial disminuye su importancia relativa a lo largo del período, en secundaria aumenta su contribución. Efectivamente, en 1980, los establecimientos oficiales absorbían el 76,7% del total de alumnos mientras en 1996 su participación se redujo al 49,6%; por el contrario, la matrícula secundaria oficial en el primer año representaba el 26,4% del total y en el último alcanzó el 41,9%.

La contribución de cada sector en la matrícula en educación superior no presenta un comportamiento tendencial y en los tres años de referencia tiene mayor peso el sector privado, aunque disminuye entre 1980 y 1986; posteriormente, en 1996 la participación de la matrícula privada sobre el total, vuelve a atender algo más del 80%.

**Gráfico 1**

**SANTAFE DE BOGOTA. EVOLUCION DE LA**  
**MATRÍCULA POR NIVEL DE EDUCACION**



Fuente: Cuadro 1.

<sup>2</sup> En el nivel nacional entre 1985 y 1993, el aumento de la matrícula tanto en primaria como en secundaria fue prácticamente el doble que el crecimiento de la población escolar. Al respecto véase: Sarmiento Alfredo y Blanca Lilia Caro (1997) "El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo" en Revista Planeación y Desarrollo Vol XXVIII No. 1 enero-marzo.



**Cuadro 3**  
**SANTAFE DE BOGOTA. MATRICULA POR SECTOR OFICIAL O PRIVADO, SEGUN NIVEL**  
**DE EDUCACION (Participación porcentual)**

	1980		1986		1990		1996	
	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
<b>Primaria</b>								
Oficial	301.732	76,7	263.831	57,9	288.994	58,2	301.971	49,6
Privado	91.661	23,3	191.836	42,1	207.560	41,8	306.841	50,4
<b>Secundaria</b>								
Oficial	88.172	26,4	100.967	29,6	155.997	35,5	250.726	41,9
Privado	245.812	73,6	242.459	70,6	283.432	64,5	347.666	58,1
<b>Superior</b>								
Oficial	19.241	15,7	38.752	22,3	n.d.	n.d.	47.052	16,8
Privado	103.311	84,3	135.023	77,7	n.d.	n.d.	233.020	83,2

n.d.: no disponible.

Fuente: Cálculos con base en Boletines de estadística Dane y Secretaría de educación distrital.

## B. Oferta de educación primaria, secundaria y superior

A través del cálculo de la tasa bruta de escolarización -TBE-, es posible detectar la evolución de la oferta de educación, es decir, los recursos destinados a este sector que se reflejan en el aumento de la capacidad instalada y, por tanto, en el incremento de la matrícula. Este indicador resulta de la relación entre el número de alumnos matriculados en determinado nivel de educación, y la población perteneciente al grupo de edad que se considera debe estar matriculado en dicho nivel. Para construir el Cuadro 4 se hicieron los cálculos tomando las proyecciones de población realizadas por el Dane con base en ajustes a los resultados de los Censos Nacionales<sup>3</sup>.

En primaria, se observa que entre 1980 y 1985 la matrícula y la población en edad escolar (7 a 11 años) crecieron a una tasa aproximadamente equivalente, por lo cual la ganancia proporcional en términos de oferta no fue tan significativa, pasando de una tasa de 104,3% en el primer año a 105,5% en 1985. En 1990, la TBE disminuye hasta el 98,7%, lo que significa que los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad instalada para atender la demanda no fueron suficientes para compensar el incremento de la población. Esta misma tendencia continúa hasta 1995, año en que la capacidad de oferta se ubica en el 97,5% de la población entre 7 y 11 años. Por el contrario, entre 1995 y 1996, la TBE se incrementó nuevamente llegando en el último año a 108,9%.

<sup>3</sup> Información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social.

## Cuadro 4

## SANTAFE DE BOGOTA. TASA BRUTA DE ESCOLARIZACION POR NIVELES DE EDUCACION

	1980	1985	1990	1996	
<b>Primaria</b>					
Población (7-11 años)	377.163	408.063	502.895	549.591	558.877
Matrícula	393.393	430.656	496.554	536.036	608.812
Cobertura	104,3	10,5	98,7	97,5	108,9
<b>Secundaria</b>					
Población (12-17 años)	450.432	485.621	579.052	641.611	651.528
Matrícula	333.984	347.457	439.429	566.845	598.392
Cobertura	74,1	71,5	75,9	88,3	91,8
<b>Superior</b>					
Población (18-24 años)	556.854	675.070	747.287	779.219	793.789
Matrícula	122.552	167.981	199.241	271.981	280.072
Cobertura	22,0	24,9	26,7	34,9	35,3

Fuente: Cálculos con base en Dane, Ministerio de Educación y censos de población.

En el nivel de secundaria, este indicador presenta bajos niveles, aunque por encima del promedio nacional: en 1993 la TBE nacional llegaba sólo a 63,9%<sup>4</sup>. Para Santafé de Bogotá, en 1985 se presenta una caída en la tasa respecto a la correspondiente a 1980, que se recupera posteriormente en 1990 alcanzando el 75,9% de la población entre 12 y 17 años; entre 1990 y 1996 el avance en oferta de educación secundaria es aún más significativo (aunque insuficiente), llegando al 88,3% en 1995 y al 91,8% en el último año.

Respecto a la educación superior, pese a la tendencia creciente de la tasa a lo largo del período, los niveles alcanzados son muy bajos, la matrícula en 1996 representa el 35,3% de la población entre 18 y 24 años.

Las proyecciones sobre matrícula y TBE en 1997 y 1998, muestran que persiste la tendencia al aumento que se registra en la capital del país desde la década anterior. El Ministerio de Educación Nacional, con base en las estadísticas educativas derivadas del formulario C600<sup>5</sup> de 1995 ajustadas por el Dane, realizó una estimación de las matrículas en los niveles de primaria y secundaria para los años 1997 y 1998 en Santafé de Bogotá (Cuadro 5). De acuerdo con esa información, la matrícula primaria aumentó a una tasa de 3,2% anual, para alcanzar en 1998 la cifra de 648.327 estudiantes matriculados en este nivel. Si se estima que en 1998 la población de 7 a 11 años es de 576.921 personas, la TBE alcanzada sería igual a 110,5%. Por su parte, la matrícula en secundaria aumentó 3,4% en 1997 respecto al

<sup>4</sup> Alfredo Sarmiento y Blanca Lilia Caro. op.cit.

<sup>5</sup> El C600 es un formulario único dirigido a las instituciones educativas que contiene información acerca del cuerpo docente y el alumnado. Dane.

**Cuadro 5**  
**MATRICULA SEGUN SECTOR Y COBERTURA POR NIVEL DE EDUCACION**

	Matrícula			Población en edad escolar <sup>a</sup>	TBE
	Oficial	Privada	Total		
Primaria					
1997	311.899	316.309	628.208	568.318	110,5
1998	321.888	326.439	648.327	577.921	112,2
Secundaria					
1997	259.668	359.326	618.994	661.597	93,5
1998	267.259	369.830	637.089	671.823	94,8

<sup>a</sup> Primaria: 7 a 11 años.

Secundaria: 12 a 17 años.

Fuente: Matrícula, proyecciones del Ministerio de Educación con base en Dane. Población, cálculos con base en proyecciones Dane.

año anterior y 2,9% en 1998, estimando la población de 12 a 17 años en 671.823 personas, la TBE alcanzada en este último año representaría el 94,8% de la población en ese rango de edad.

Los resultados anteriores son un reflejo de los diferentes esfuerzos realizados para incrementar la oferta educativa, especialmente en el nivel de primaria; sin embargo, como lo veremos a continuación, esto no necesariamente significa un aumento en la eficiencia del sistema, es decir, en la capacidad de cubrir la población en edad escolar para cada nivel. Por otro lado, se debe resaltar que buena parte de los aumentos en la oferta se deben a la creciente participación del sector privado en la educación.

### C. Cobertura

La TBE calculada en el punto anterior, no es un indicador exacto de cobertura, por cuanto incluye en el

numerador alumnos matriculados que no pertenecen al grupo de edad establecido para cada caso.

Algunos expertos en el tema de educación<sup>6</sup> consideran que a través del cálculo de la tasa neta de escolarización TNE, es posible determinar tanto la eficacia del sistema educativo en términos de cobertura, como la eficiencia interna al comparar la diferencia entre ésta tasa y la TBE: dicha diferencia corresponde a la matrícula en extra-edad.

La información disponible, permitió realizar el ejercicio solamente para el año 1995, cuyos resultados aparecen en el Cuadro 6. La tasa neta de escolarización en primaria llega al 75% y en secundaria a 68,2%, lo que significa que en 1995 137.530 niños entre 7 y 11 años y 204.046 niños entre 12 y 17 años, no estaban matriculados en el nivel de educación correspondiente, en el Distrito Especial de Santafé de Bogotá.

<sup>6</sup> Alfredo Sarmiento y Blanca Lilia Caro. op. cit.

**Cuadro 6**  
**SANTAFE DE BOGOTA. TASA NETA VS. TASA**  
**BRUTA DE ESCOLARIDAD. 1995**

	Primaria	Secundaria
Matrícula total	536.036	566.845
Matrícula en edad 7 a 11 y 12 a 17 años	412.061	437.565
Población en edad 7 a 11 y 12 a 17 años	549.591	641.611
TBE (%)	97,5	88,3
TNE (%)	74,5	68,2
TBE - TNE (%)	23,0	20,1

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Dane y cálculos propios.

Asumiendo que un indicador útil para detectar la eficiencia del sistema educativo es la diferencia entre la tasa neta y la tasa bruta de escolaridad, tal como se plantea el estudio citado anteriormente, tendríamos que en 1995 la proporción de recusos empleados de una manera

ineficiente asciende al 23% en primaria y al 20,1% en secundaria.

### C. Docentes y establecimientos

El Cuadro 7 presenta la relación alumnos/docente y alumnos/establecimiento para algunos años escogidos entre 1980 y 1996. El número de alumnos por docente es una relación en ocasiones utilizada como un indicador de la calidad de la educación. Se supone que cuanto menos alumnos tenga un docente en una clase, la calidad de la educación será mayor. Diferentes estudios han demostrado que hay un tamaño óptimo de clase, pero en algunos países, con excelente calidad de la educación, el tamaño de la clase no es significativamente pequeño<sup>7</sup>.

En primaria, en 1980 existía un profesor por cada 23 alumnos; esta cifra es mayor en los siguientes tres años analizados, siendo igual a 27 alumnos por docente en 1996. En secundaria, en 1980 la relación alumno/docente era de 18 y en

**Cuadro 7**  
**SANTAFE DE BOGOTA. ALUMNOS POR DOCENTE Y POR ESTABLECIMIENTO SEGUN**  
**NIVEL DE EDUCACION**

	Alumnos/docentes			Alumnos/establecimientos		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
1980	23	18	9,3	285	449	1679
1985	34	24	8,8	340	444	1976
1990	31	22	9,0	236	443	2319
1996	27	22	10,3	258	440	2979

Fuente: Cálculos con base en Cuadro 1.

<sup>7</sup> 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. PREAL, julio de 1997, Santafé de Bogotá.

los años noventa se estabiliza en 22 alumnos profesor. En la educación superior, la relación permaneció prácticamente constante durante el período en cuestión, con un ligero aumento en 1996, cuando se contaba con 10 alumnos matriculados por cada profesor<sup>8</sup>. En general este indicador no parece reflejar problemas que afecten la calificación de la calidad del sector educativo en el distrito.

Respecto al número de alumnos por establecimiento educativo, no existen cambios significativos de este indicador en los niveles de primaria y secundaria, mientras que en la educación superior si se presenta una tendencia al crecimiento, casi duplicándose entre 1980 y 1996.

## D. Gasto público en educación total y por alumno

La serie de gasto público en educación del distrito especial de Santafé de Bogotá que aparece en el Cuadro 2, muestra que el gasto en educación primaria presenta desde comienzos de la década una tendencia ascendente sostenida: creció en términos reales a una tasa promedio del 12% anual entre 1987 y 1995. En el mismo período el gasto en secundaria creció al 11,6% anual y el gasto en educación superior al 9,8% anual (Cuadro 8).

Por otro lado la relación entre el gasto total y el número de alumnos matriculados, constituye un primer indicador para evaluar el aumento en costos del sector. Para el caso de Santa fé de Bo-

## Cuadro 8

### SANTAFE DE BOGOTA. CRECIMIENTO DEL GASTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EDUCACION POR NIVELES

	Tasa de crecimiento geométrica		
	Primaria	Secundaria	Superior
1987-1990	19,8	18,2	9,9
1991-1995	7,9	4,7	8,4
1987-1995	12,2	11,6	9,8

Fuente : Cuadro 2.

gotá, este indicador resulta del gasto de la administración municipal en los tres niveles, que se presenta en el Cuadro 2 y el número de alumnos matriculados en el sector oficial<sup>9</sup>.

El Gráfico 2 indica que el gasto por alumno se ha ido incrementando en términos reales en los tres niveles de educación, de manera más significativa a partir de 1991. Ello podría ser un resultado de la redefinición del situado fiscal dispuesto por la Ley 60 de 1993, así como del desatraso parcial de la deuda prestacional con el magisterio.

## II. Educación superior en Santafé de Bogotá

Esta parte está dedicada a caracterizar la educación superior en Santafé de Bogotá en el año 1996. Desafortunadamente no existe información más actualizada al respecto, debido a que el Boletín de Estadísticas de la Educación Superior

<sup>8</sup> En las universidades públicas la relación alumno/docente es 13.5 y el costo unitario 3 millones de pesos de 1996. Duarte Jesús y Leonardo Villa (1997) "Hacia un nuevo esquema de financiación de la Universidad Pública colombiana" en Revista Planeación y Desarrollo Vol XXVIII No. 1, enero-marzo.

<sup>9</sup> Boletín Estadístico, Dane y Ministerio de Educación.

(Icfes), fuente básica de los datos que aquí se presentan, se publica un año después del período al que corresponde.

### A. Instituciones de nivel superior

En Bogotá existen 94 establecimientos que ofrecen programas académicos a nivel superior en sus distintas modalidades. Conforme a la Ley 30, las instituciones de educación superior se clasifican en cuatro grupos según carácter académico<sup>10</sup>:

- Técnicas profesionales: ofrecen programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción.

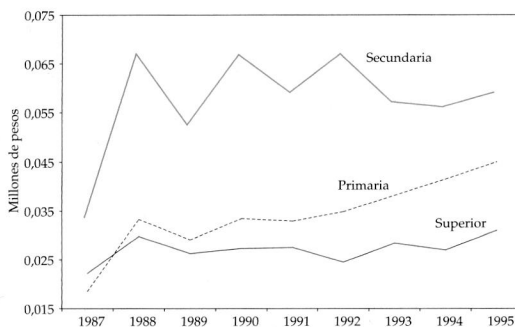
- Tecnológicas: ofrecen programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en disciplinas y programas de especialización en sus distintos campos de acción.

- Instituciones Universitarias o escuelas tecnológicas: ofrecen programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.

- Universidades: realizan actividades de investigación científica y tecnológica, ofrecen formación académica en profesiones y disciplinas, fomentando la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

Gráfico 2

SANTAFE DE BOGOTA. GASTO PUBLICO MUNICIPAL POR ALUMNO SEGUN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Cuadro 1 y 2.

El Gráfico 3 muestra la desagregación de los establecimientos de acuerdo a su carácter académico y origen institucional. El 86% de las instituciones son de origen privado y el 14% restante son oficiales; el 45% son establecimientos de carácter técnico y tecnológico, y absorben el 16,3% de la matrícula total en educación superior<sup>11</sup>, el 29% de los establecimientos están clasificados dentro de la categoría de Instituciones Universitarias y el 26% restantes son Universidades.

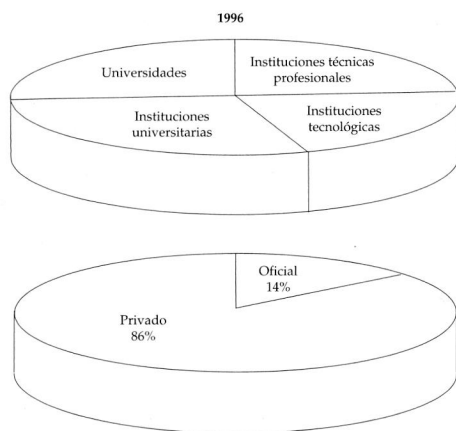
### B. Programas académicos

Un programa académico es un conjunto de cursos y otras actividades que se integran para im-

<sup>10</sup> Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

<sup>11</sup> En 1996, Claudia Vallejo y Juan Manuel Rojas, investigadores de Fedesarrollo, con la asesoría de Enrique Orozco, elaboraron a través de encuestas a los empresarios un estudio denominado "Evaluación de la educación técnica y tecnológica: diagnósticos y recomendaciones". Entre otras conclusiones, se detectó que buena parte de los empresarios hallan dificultades para ubicar técnicos y tecnólogos con adecuada preparación.

**Gráfico 3**  
**SANTAFE DE BOGOTA. INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR SEGUN CARACTER ACEDEMICO Y ORIGEN**



Fuente: Cálculos con base en Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

partir formación a nivel superior en un determinado campo del conocimiento<sup>12</sup>. El Gráfico 4 muestra que en Santafé de Bogotá se ofrecen en total 1.005 programas de pregrado en las diferentes instituciones, de los cuales el 44% pertenecen a las modalidades técnica y tecnológica, el otro 56% son universitarias. El sector privado participa con el 87% de la oferta de programas académicos en pregrado y con el 76% de los programas en postgrado.

Por otra parte, es de anotar que en el distrito capital se encuentran el 38% del total de programas de pregrado que se ofrecen en el país (2619), y el 42% de los programas de postgrado (1193). Solo en Bogotá (5), Antioquia (3), Valle del Cauca (4) y Santander (1) se brindan programas de doctorado<sup>13</sup>.

### C. Cupos y solicitudes

El análisis de la información disponible sobre cupos y solicitudes (Cuadro 9) muestra un déficit de cupos en el sector oficial de 35.301, mientras que en los establecimientos privados se ofrecen 15.289 cupos que no tienen demanda. En 1996 el sector privado ofreció 168.429 cupos y recibió menos solicitudes de las que podía atender; en el sector oficial, por el contrario, las solicitudes excedieron en más del 100% la capacidad de oferta. Se puede argüir que esta situación refleja la carencia de ingresos de gran parte de la población demandante para financiar sus estudios de educación superior<sup>14</sup>.

El área en la que mayor cantidad de cupos se ofrece es la de Economía, Contaduría, Administración y afines, seguida del área de Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines; igualmente, éstas son las áreas donde se presenta un mayor porcentaje de solicitudes<sup>15</sup> (30% y 31% del total,

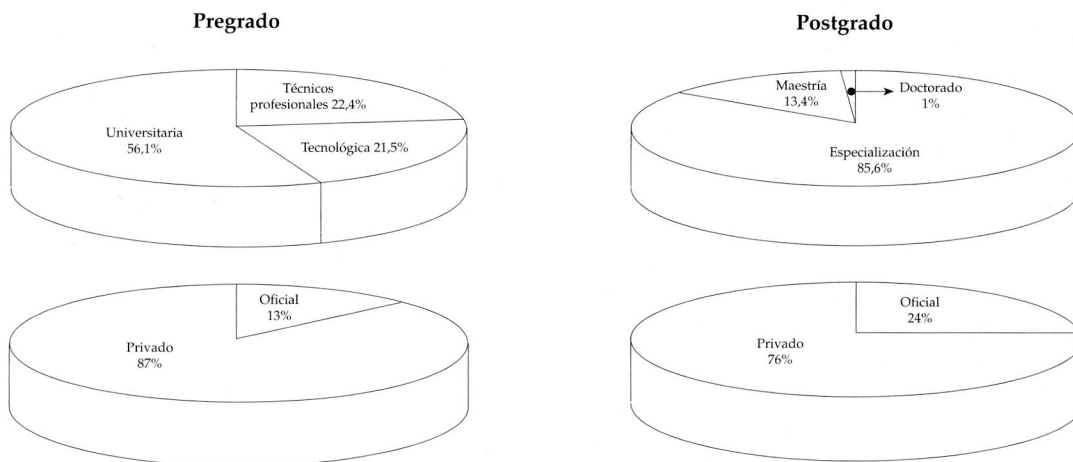
<sup>12</sup> Icfes, Op. Cit.

<sup>13</sup> Es posible que en 1997 y 1998 las universidades empezaran a ofrecer otros programas de doctorado. Por ejemplo la Universidad Santiago de Cali actualmente brinda un Doctorado en Economía.

<sup>14</sup> En el sector privado las solicitudes son obviamente mayores que en el sector oficial, porque las entidades privadas, dada su capacidad de oferta, tiene un límite de recepción de las mismas mucho más elevado que el de las entidades oficiales, por tanto el análisis debe hacerse en términos proporcionales.

<sup>15</sup> Al igual que las solicitudes en el sector privado son, en términos absolutos, mayores que en el sector oficial debido al límite en la recepción de las mismas impuesto por las instituciones, es también claro que este límite es más alto en las áreas que más se ofrecen.

**Gráfico 4**  
**SANTAFE DE BOGOTA. PROGRAMAS ACADÉMICOS SEGUN NIVEL, MODALIDAD Y ORIGEN INSTITUCIONAL 1996**



Fuente: Cálculos con base en Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

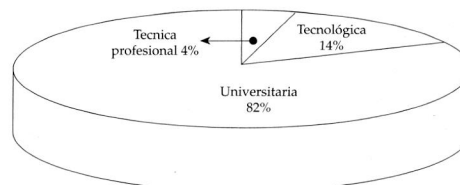
respectivamente). También es importante la oferta en las áreas de Ciencias de la Educación (principalmente en el sector privado) y Ciencias sociales, Derecho y Ciencias políticas (especialmente en el sector oficial).

Un hecho importante para resaltar es el bajo nivel de oferta (y de demanda) de cupos (y solicitudes) en el área de Matemáticas y Ciencias Naturales. Este grupo de profesionales serían responsables de la enseñanza de ciencias básicas, a los futuros profesores en estas áreas, tarea que viene siendo delegada a profesionales que no poseen las suficientes bases teóricas en las diferentes ramas del conocimiento para desempeñar esta labor.

Finalmente, en el Cuadro 9 se observa que las solicitudes para carreras universitarias superan la oferta tanto en el sector oficial como en el pri-

vado, mostrando una preferencia por la adquisición de un título universitario frente al grado que puede otorgarles un programa tecnológico o técnico profesional. La matrícula universitaria en pregrado representa el 82% del total mientras las modalidades técnica y tecnológica participan con el 14% y el 4% de la matrícula total (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**TOTAL ALUMNOS MATRICULADOS EN PREGRADO SEGUN MODALIDAD 1996**



Fuente: Cálculos con base en Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.



**Cuadro 9**  
**SANTAFE DE BOGOTA. CUPOS VS. SOLICITUDES SEGUN AREAS DEL CONOCIMIENTO,**  
**MODALIDAD Y ORIGEN 1996**

	Cupos		Solicitudes		Déficit <sup>a</sup> oficial	Déficit <sup>a</sup> privado
	Oficial	Privado	Oficial	Privado		
<b>Area de conocimiento</b>						
Agronomía, Veterinaria y afines	1.666	1.314	2.532	889	866	-425
Bellas artes	428	10.567	4.536	7.267	4.108	-3.300
Ciencias de la educación	2.417	23.656	5.206	16.801	2.789	-6.855
Ciencias de la salud	822	11.343	6.720	15.103	5.898	3.760
Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas	6.008	17.765	3.954	18.761	-2.054	996
Economía, Administración, Contaduría y afines	10.391	52.933	17.915	50.380	7.524	-2.553
Humanidades y Ciencias Religiosas		1.464		596	0	-868
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	7.510	47.831	22.516	41.910	15.006	-5.921
Matemáticas y Ciencias naturales	1.344	1.556	2.508	1.433	1.164	-123
Total	30.586	168.429	65.887	153.140	35.301	-15.289
<b>Modalidad<sup>b</sup></b>						
Técnica profesional	3.264	20.004	6.493	7.794	3.229	-12.210
Tecnológica	9.243	29.184	9.007	15.784	-236	-13.400
Universitaria	16.163	93.645	47.334	108.028	31.171	14.383

<sup>a</sup> Déficit = Solicitudes - Cupos.

<sup>b</sup> Pregrado.

Fuente: Estadísticas de la Educación Superior, Icfes.

## D. Docentes en la educación superior

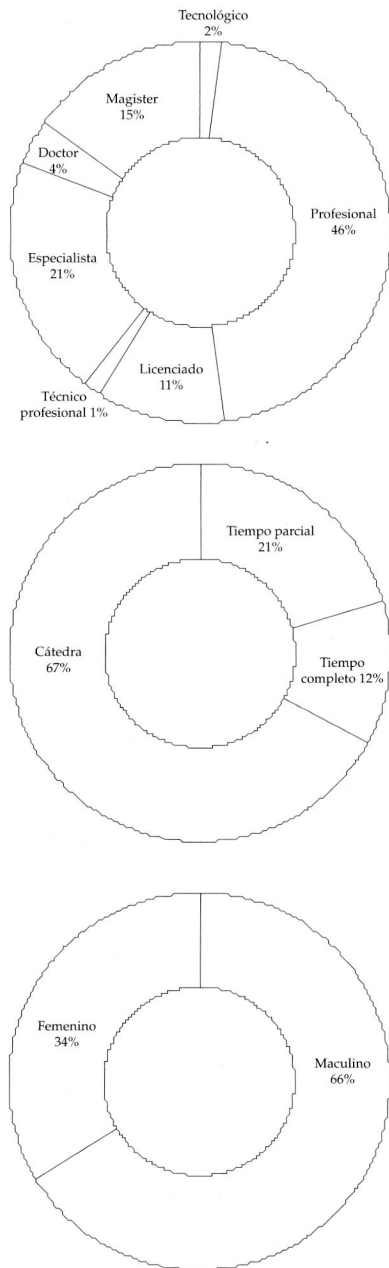
En el Gráfico 6 se presenta la clasificación de los profesores según su nivel de calificación, tiempo dedicado a la docencia y su participación por sexo. Llama la atención el hecho de que el 46% de los docentes sólo posee su título de profesional; 15% ha realizado programas de Magister, 21% son además especialistas y 4% han realizado estudios doctorales. Así mismo se observa una baja proporción de profesores contratados de

tiempo completo por las universidades: en 1996 el 67% de los profesores eran de cátedra, el 21% de tiempo parcial y sólo el 12% de tiempo completo<sup>16</sup>.

Por último, el gráfico muestra que los hombres constituyen las dos terceras partes del cuerpo docente. La participación de la mujer ha aumentado en los últimos años, en 1990 por ejemplo representaban el 26% del total de profesores, su participación aumentó al 34% en 1996.

<sup>16</sup> El Icfes considera profesor catedrático a quien dedica por lo menos 10 horas a la institución con que trabaja, de 15 a 28 horas profesor de tiempo parcial y 40 horas, profesor de tiempo completo.

**Gráfico 6**  
**PROFESORES EN EDUCACION SUPERIOR**  
**SEGUN TITULO, DEDICACION Y GENERO 1996**



Fuente: Cálculos con base en Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

### III. Conclusiones

Los datos aquí presentados sobre el sector educativo en Santafé de Bogotá, constituyen un esfuerzo que pretende someter a la crítica de los expertos las estadísticas dispersas, que con mucho costo, elaboran diferentes entidades oficiales. Se busca en otras entregas hacer comparaciones entre ciudades, identificar inconsistencias y proponer alternativas para subsanarlas, sugerir la recolección de algún tipo particular de información. Posteriormente, cuando se cuente con una base de datos confiable para distintas ciudades, será posible ofrecerla a los investigadores.

En esta entrega, dedicada al distrito capital, se ha señalado un avance notable entre 1980 y 1996 en matrícula, cobertura y gasto por alumno. Los alumnos por docente se han estabilizado en la década del 90 y no parecen exceder las relaciones aconsejables. El gasto por alumno se ha aumentado sensiblemente en la década actual y ello debería reflejarse en un mayor número de años promedio de educación, y en mejores niveles de logro y de calidad de la educación. Desafortunadamente apenas se conocen los resultados de algunos estudios sobre el particular<sup>17</sup>.

El aumento en cobertura resulta sin embargo modesto frente al gran incremento en el gasto público y a los propósitos de distintos programas que se han llevado a cabo con este fin. Uno de los más recientes fue la puesta en marcha del Plan Decenal de Educación 1996-2005, con el cual se espera lograr al final del período que todos los menores entre 5 y 15 años de edad estén vinculados al sistema educativo, esto implica la cobertura total en preescolar y primaria y en los cuatro prime-

ros años de secundaria. También se busca duplicar la cobertura de la educación media (grados décimo y undécimo) y superior.

Los indicadores de la educación superior sugieren la revisión de los programas que se ofrecen en la educación técnica profesional y tecnológica. Una mayor promoción de estos programas, y su mejor adaptación a las demandas del mercado de trabajo, junto con mecanismos de financiación de los estudiantes, podrían ser medidas efectivas para reducir el desempleo.

El diseño y aplicación de pruebas obligatorias de calidad de todos los programas de educación superior y la divulgación de los resultados, sería una política más efectiva que las intervenciones e inspecciones puntuales a los programas y a los establecimientos educativos. Este tipo de pruebas deben dirigirse tanto a los estudiantes como al profesorado.

En Colombia se implantó el sistema de evaluaciones a los alumnos de tercero y quinto grado en el área de Matemáticas y Lenguaje

(pruebas a saber), como un instrumento para evaluar la calidad de la enseñanza impartida a los estudiantes. La efectividad de estas pruebas es cuestionable por varias razones: primero, la prueba original consistía en realizar una prueba anual, y sólo se han llevado a cabo 3 en ocho años; segundo, la población estudiantil a quien se ha dirigido las distintas pruebas no es la misma (muestras diferentes)<sup>18</sup>, lo cual impide hacer un seguimiento a los logros alcanzados en el tiempo por los alumnos; y tercero, luego de conocer los resultados, no son claras las medidas que se han tomado para mejorarlas.

Por otro lado, la clasificación de docentes de la educación superior presentada en la segunda parte de esta sección, refleja un hecho preocupante. Primero, porque el nivel de formación alcanzado por los docentes se limita al primer nivel profesional en el 60% de los casos, y segundo, porque el tiempo dedicado por éstos a la academia es muy reducido, tan sólo el 12% son de tiempo completo. El tiempo para consulta extraclase e información general alumno-profesor es mínimo.

<sup>17</sup> Misión Social. DNP (1997) "La calidad de la Educación y el logro de los planteles educativos" en Revista Planeación y Desarrollo Vol XXVIII No. 1 enero-Marzo. También en Robbins Donald J "The determinants of human capital accumulation in Colombia, with implications for trade and growth theory". April 1998. Mimeo.

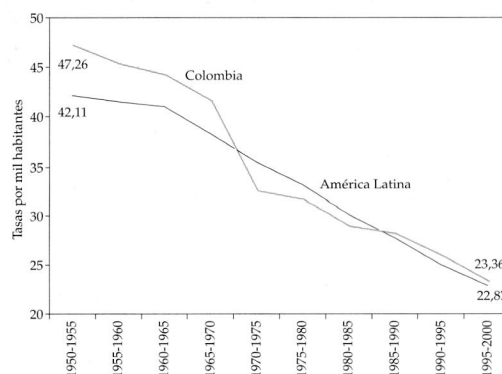
<sup>18</sup> Proyecto Agenda Colombia, Fedesarrollo.

### III. Demografía

Esta sección tiene como objetivo mostrar algunos indicadores que revelen el estado de transición demográfica en el que se encuentra América Latina y Colombia específicamente<sup>1</sup>. En efecto, los índices de fecundidad, natalidad y mortalidad han disminuido de manera significativa y el crecimiento de la población es cada vez menor. Estos factores y el importante incremento en la expectativa de vida al nacer, conducen a un evidente cambio en la estructura poblacional de la región, aumentando la participación de la población joven y adulta sobre el total y disminuyendo el peso de la población infantil.

El Gráfico 1 muestra la evolución estimada de la tasa de natalidad para América Latina y Colombia, este indicador está definido como el número de nacimientos por cada mil habitantes. Presenta una tendencia decreciente que se acelera a partir de la década de los setenta. En el último quinquenio se registran 23 nacidos vivos al año por cada mil personas, mientras que en Colombia esta tasa era igual a 47 nacimientos en 1950.

**Gráfico 1**  
**TASAS BRUTAS DE NATALIDAD ESTIMADAS POR QUINQUENIOS**



Fuente: Anexo 1.

Por otro lado, el Gráfico 2 muestra la tasa global de fecundidad, que corresponde al número de hijos promedio por cada mujer en edad procreativa (15 a 49 años). Desde principios de siglo y hasta 1965 la tasa de fecundidad presentó una tendencia creciente, a ritmos cada vez menores; a partir de 1965 empezó a disminuir

<sup>1</sup> CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo. N° 608 octubre de 1997.

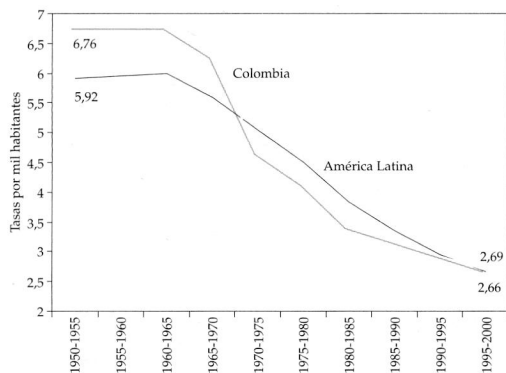
aceleradamente. Este fenómeno es paralelo al incremento de la participación femenina en el mercado laboral y a la acelerada difusión de métodos anticonceptivos. En 1978, el promedio de hijos por familia en Colombia era de 3,6, mientras que en 1993 descendió a 2 por familia. Igualmente, mientras a finales de los setenta solo un cuarto de la fuerza laboral femenina potencial participaba en el mercado, en los noventa la participación alcanza algo más del 50% del potencial<sup>2</sup>.

El Gráfico 3 muestra la evolución estimada de la tasa de mortalidad para América Latina y Colombia. En el primer quinquenio de la década de los cincuenta, ocurrieron alrededor de 16 muertes anuales por cada mil habitantes, mientras que en el último quinquenio del siglo esta

misma cifra descendió a 6 muertes. Excepto en el primer período, la tasa promedio para América Latina fue siempre ligeramente mayor a la de Colombia. Se observa que entre 1950 y 1985 el descenso se produjo a ritmos acelerados, pero a partir de ese año y hasta el último período proyectado la tasa permanece constante (alrededor de 6).

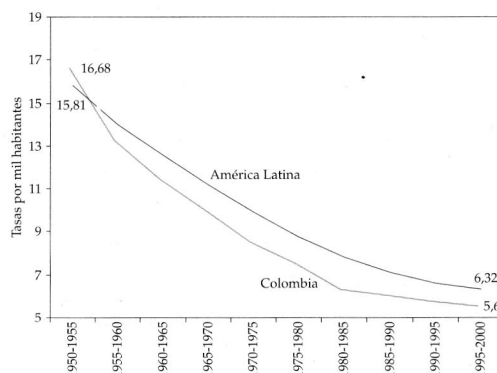
Por otro lado, la esperanza de vida al nacer, es decir, el número medio de años que se espera pueda vivir un individuo al momento de nacer (Gráfico 4), aumentó casi 20 años durante la segunda mitad del siglo, al llegar hasta 70 años al final del período observado (71 en Colombia); a principios de siglo, esta cifra tan solo alcanzaba los 30 años. Vale recordar que la expectativa de vida es mayor para las mujeres (73 años) que para los hombres (67 años)<sup>3</sup>.

**Gráfico 2**  
**TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD ESTIMADAS POR QUINQUENIOS**



Fuente: Anexo 1.

**Gráfico 3**  
**TASA DE MORTALIDAD ESTIMADA POR QUINQUENIOS**

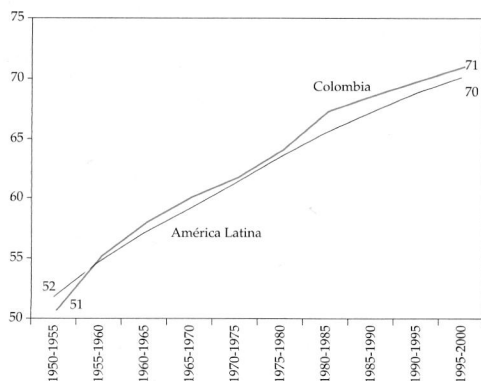


Fuente: Anexo 1.

<sup>2</sup> Superintendencia de Salud y Encuesta Nacional de Hogares.

<sup>3</sup> Dane, Indicadores de mortalidad.

**Gráfico 4**  
**ESPERANZA DE VIDA AL NACER ESTIMADA**  
**POR QUINQUENIOS**



Fuente: Anexo 1.

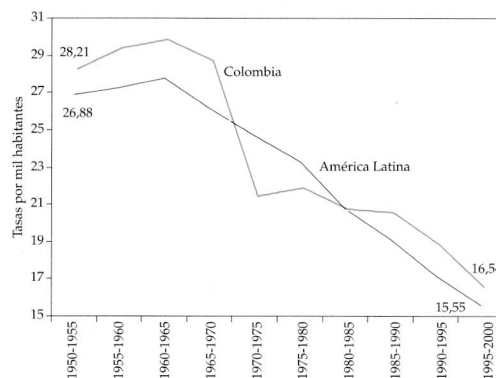
Tanto la disminución en las tasas de mortalidad, como el aumento en la esperanza de vida están relacionados con los adelantos en la medicina y con la puesta en marcha de políticas de salud encaminadas a incrementar la cobertura del servicio. En Colombia se han realizado diferentes esfuerzos al respecto: la reforma a la seguridad social en salud creó el régimen subsidiado de seguridad social, con el fin de incorporar al sistema a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). En 1997 el 47% de la población con N.B.I. se encontraba afiliada al régimen. Mientras en 1993, la cobertura de la seguridad social apenas llegaba al 27% de los colombianos<sup>4</sup>, en 1997 alcanzó el 53% de la población<sup>5</sup> (régimen contributivo y régimen subsidiado).

<sup>4</sup> Jaramillo, Iván. El futuro de la salud en Colombia. 1997.

<sup>5</sup> Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social, 1998.

<sup>6</sup> J. Chackiel y M. Villa. "América Latina y el Caribe: Dinámica de la población y el desarrollo". Centro Latinoamericano de Demografía (Celade).

**Gráfico 5**  
**TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION**  
**ESTIMADA POR QUINQUENIOS**



Fuente: Anexo 1.

Todo lo anterior se refleja en el crecimiento cada vez mas bajo de la población total; como se puede observar en el Gráfico 5, desde 1975, el número de habitantes crece a ritmos decrecientes y para el último quinquenio se estima en 16 por cada mil personas. Un estudio reciente del Celade<sup>6</sup> resalta el estado de transición demográfica que experimentan los países latinoamericanos, diferenciando cuatro tipos de estados de acuerdo al nivel de transición en el que está cada país.

Según el estudio, Colombia está ubicado en el grupo de países en plena transición demográfica, caracterizado por alto predominio urbano, natalidad y fecundidad en descenso, mortalidad decreciente gracias a diversas campañas

de salud y a la disminución en el peso de la población infantil, la cual está más expuesta a enfermedades mortales. En este primer grupo de países habitan las tres cuartas partes de la población latinoamericana.

En otro grupo se encuentran los países de transición incipiente (Bolivia y Haití), con predominio de población rural y elevados índices de pobreza; en ellos aún persisten altas tasas de natalidad y mortalidad. El grupo de transición moderada se caracteriza por tasas de mortalidad en descenso y natalidad elevada, que se reflejan en tasas de crecimiento de la población mayores que el promedio latinoamericano (Bélice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). En el cuarto grupo están los países de transición avanzada, que poseen un elevado nivel de urbanización y tasas de crecimiento de la población alrededor del 1%, debido a bajas tasas de natalidad y mortalidad (Argentina,

Puerto Rico, Uruguay, Chile, Cuba, Bahamas, Barbados, Martinica, Guadalupe, Monserrat, Islas vírgenes, Antigua y Barbuda).

## I. Evolución de la estructura de población

A través de la construcción de las pirámides de población, es posible detectar los cambios en la participación de cada grupo de edad sobre la población total de Colombia. El Gráfico 6 se construyó a partir de información suministrada por el DNP, correspondiente a proyecciones poblacionales realizadas por el Dane con base en ajustes a los Censos de población.

Como resultado de la disminución en los índices de fecundidad (Cuadro 1), la base de la pirámide se ha hecho estrecha mientras que la parte intermedia, que representa la población joven, se ensancha gradualmente.

### Cuadro 1

**COLOMBIA: PROYECCIONES DE LAS TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD, TASAS GLOBALES Y EDAD MEDIA DE LA FECUNDIDAD, CON DESPLAZAMIENTOS ANUALES PARA EL PERIODO 1985-2015**

Períodos	Tasa global	Tasas específicas de fecundidad por edad						
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
1985-1990	3,17	0,0816	0,1716	0,1556	0,1156	0,0745	0,0295	0,0060
1987-1992	3,11	0,0891	0,1726	0,1511	0,1090	0,0680	0,0269	0,0052
1988-1993	3,07	0,0925	0,1727	0,1484	0,1055	0,0647	0,0256	0,0048
1990-1995	3,02	0,0996	0,1738	0,1443	0,0993	0,0586	0,0232	0,0041
1993-1998	2,84	0,0916	0,1681	0,1405	0,0945	0,0564	0,0225	0,0041
1998-2003	2,66	0,0826	0,1568	0,1323	0,0890	0,0530	0,0210	0,0038
2000-2005	2,62	0,0795	0,1528	0,1293	0,0871	0,0517	0,0205	0,0037
2005-2010	2,48	0,0734	0,1444	0,1231	0,0830	0,0492	0,0194	0,0034
2010-2015	2,37	0,0686	0,1378	0,1182	0,0797	0,0472	0,0185	0,0033

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dane.

## Gráfico 6

### EVOLUCION DE LA PIRAMIDE DE POBLACION COLOMBIANA 1964-2015



Fuente: Construcción con base en Dane, Censos de población y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación.



## Gráfico 6

### EVOLUCION DE LA PIRAMIDE DE POBLACION COLOMBIANA 1964-2015



Fuente: Construcción con base en Dane, Censos de población y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación.

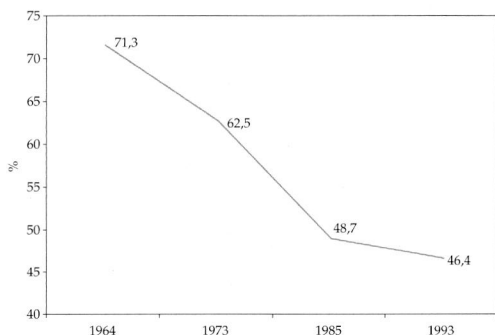
En 1964 los niños de 0 a 9 años constituían el 33,6% de la población total, en 1998 su participación bajó al 22,9%. Por el contrario, los jóvenes entre 20 y 34 años aumentaron su participación de un 20,7% en el primer año, a un 26% en 1998, al igual que las personas entre los 35 y 49 años que representaban el 12,8% de la población en 1964 y en 1998 eran el 17,6% del total. La importancia relativa de los grupos mayores de 65 años aumentó menos significativamente del 3,1% al 4,7%.

Con esta información es posible determinar la evolución de la razón de dependencia. Esta medida es un indicador de la carga económica que tienen los que están en edad productiva, y se define como la relación entre la población menor de 12 años y mayor de 65 años, con la población que está entre los 12 y 65 años<sup>7</sup>. El Gráfico 7 muestra que en 1964 la razón de dependencia

era de 71,3%, en 1973 pasó al 62,5%, 48,7% en 1985 y disminuyó a 46,4% en 1993.

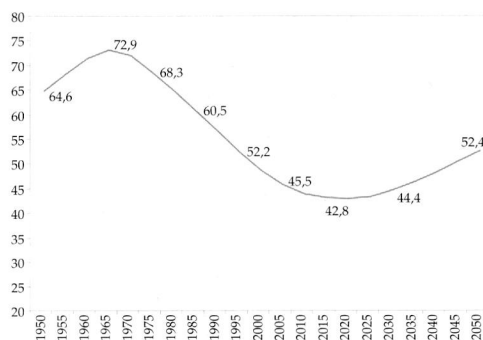
Con base en las proyecciones de población para América Latina por edades, realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía es posible conocer cual será la evolución de la razón de dependencia hasta el año 2.050. En el Gráfico 8 se pueden distinguir claramente 3 períodos; el primero desde 1950 hasta 1970, donde el indicador aumenta en forma moderada; el segundo período va de 1970 hasta el 2.020, cuando la relación de dependencia presenta una tendencia decreciente debido a la disminución en la fecundidad que reduce la participación de la población infantil sobre el total (Cuadro 1), no compensada por el ligero (pero continuo) aumento en la población mayor de 65 años. En el año 2020 se observa un quiebre en la evolución del indicador, mostrando nuevamente tendencia

**Gráfico 7**  
RAZON DE DEPENDENCIA  
COLOMBIA



Fuente: Cálculos con base en censos de población, Dane.

**Gráfico 8**  
EVOLUCION DE LA RAZON DE  
DEPENDENCIA EN AMERICA LATINA



Fuente: Cálculos con base en proyecciones, Celade.

<sup>7</sup> Lora, Eduardo, Técnicas de medición económica.

hacia el crecimiento, pues el aumento en la participación de las personas con más de 65 años sobre el total, empieza a ser más significativo que la disminución en el peso de la población menor de 12 años.

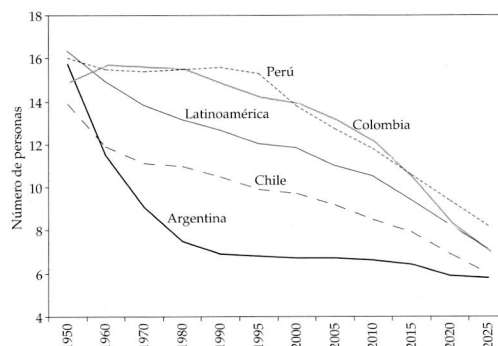
Otra forma de mostrar la evolución de la estructura de población, es examinar el cambio en la relación entre los trabajadores potenciales (personas entre 15 y 64 años) y la población dependiente mayor de 65 años<sup>8</sup>. El Gráfico 9 presenta claramente las diferencias del proceso de transición demográfica entre varios países. En Argentina y Chile, la relación es mucho menor que en el resto de países y el rápido descenso que señalan las curvas, sobretodo en Argentina, empezó desde los años cincuenta. Por el contrario, en Perú y Colombia esta relación es más alta que el promedio de América Latina.

Según el gráfico, en Perú, el número de trabajadores potenciales por persona mayor de 65 años empezó a disminuir a partir de 1995; en Colombia este proceso de disminución se acelerará, tan drásticamente como ocurrió en Argentina en los años cincuenta, a partir del 2010, llegando incluso a ubicarse por debajo del promedio de América Latina.

## II. Conclusiones

Aunque es muy temprano para hablar de un envejecimiento de la población en Colombia, si es claro que la estructura poblacional ha dejado de ser predominantemente infantil y la mayor participación la tienen ahora los jóvenes. Sin embar-

**Gráfico 9**  
**TRABAJADORES POTENCIALES POR PERSONA DE 65 AÑOS O MAS**



Fuente: Uthoff Andras, "Some features on current pension system reform in Latin America". Revista de Análisis Económico, junio 1994.

go, en los países que se encuentran en un estado de transición demográfica avanzada, los descensos en la fecundidad se presentaron desde hace mucho tiempo y, en consecuencia, la estructura poblacional se ha envejecido. La población joven en aumento ejerce presión sobre el mercado laboral, encontrando dificultades relacionadas con su nivel de calificación y experiencia, tal como se mencionó en la primera sección de esta revista.

Por otra parte, la transición demográfica tiene efectos sobre el sistema pensional. Colombia se encuentra en un período en el que la población activa tiene una importante participación sobre el total, lo que implica una alta relación activos/pensionados. Sin embargo muy pronto, en cerca de 10 años, esta relación disminuirá debido al importante incremento de la población en edad de jubilación.

<sup>8</sup> Uthoff Andras, "Some features on current pension system reform in Latin America". Revista de Análisis Económico, junio 1994.

**Anexo 1**  
**INDICADORES DEMOGRAFICOS ESTIMADOS POR QUINQUENIOS**  
**(Tasas por mil)**

		Tasas brutas de natalidad	Tasas globales de fecundidad	Esperanza de vida al nacer
1950-1955	América Latina	42,11	5,92	51,81
	Colombia	47,26	6,76	50,62
1955-1960	América Latina	41,55	5,96	54,69
	Colombia	45,41	6,76	55,14
1960-1965	América Latina	41,06	6,00	57,15
	Colombia	44,24	6,76	57,91
1965-1970	América Latina	38,26	5,59	59,11
	Colombia	41,63	6,28	60,04
1970-1975	América Latina	35,43	5,04	61,23
	Colombia	32,58	4,67	61,64
1975-1980	América Latina	33,25	4,50	63,42
	Colombia	31,70	4,14	63,95
1980-1985	América Latina	30,13	3,84	65,43
	Colombia	28,99	3,41	67,16
1985-1990	América Latina	27,66	3,35	67,19
	Colombia	28,21	3,16	68,45
1990-1995	América Latina	24,96	2,95	68,78
	Colombia	26,02	2,92	69,69
1995-2000	América Latina	22,87	2,66	70,04
	Colombia	23,36	2,69	70,89

Fuente: Boletín demográfico Celade.

## IV. Salud

---

### I. Introducción

La década de los noventa se ha caracterizado por las reformas llevadas a cabo en diversos frentes. Una de las más importantes y de mayor impacto es la reforma a la seguridad social, impulsada a través de la Ley 100 de 1993 y apoyada en las Leyes 10 de 1990 y 60 de 1993. Las dos últimas promovieron la descentralización de la oferta de servicios públicos de salud, asignando responsabilidades a los diferentes niveles de la Administración pública (municipal, departamental, nacional). La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en salud y estableció la obligatoriedad del servicio para toda la población.

Esta sección presenta una corta reseña de los aspectos más relevantes de la reforma en salud además de algunos indicadores sobre afiliación al Sistema y evolución del gasto público en este sector.

### II. Antecedentes y descripción de la reforma

El acceso a la seguridad social era privilegio de un bajo porcentaje de la población. El Cuadro 1 muestra las cifras de cobertura alcanzadas en 1991 y 1993; en el primer año, tan solo el 20,6% de la población total pertenecía al sistema de salud, el 16,3% a través del ISS y el 4,3% por intermedio de las Cajas de Compensación Familiar<sup>1</sup>. Pese a las disposiciones de la Ley 90 de 1945 acerca de la afiliación obligatoria de los trabajadores al régimen de salud, la cobertura para los asalariados era solo del 46,4%. La cuarta parte de la población en edad de trabajar y el 23% de la población ocupada pertenecían al sistema.

Para 1993 la cobertura de la población total alcanzaba sólo el 26,8%. Presentaba además un desarrollo desigual en los resultados desagregados por ocupaciones, por regiones y por grupos de edad. El 62,9% de los obreros industriales

---

<sup>1</sup> Creados en 1945 y 1946 respectivamente.

## Cuadro 1

COLOMBIA COBERTURA EN LA AFILIACION  
AL SISTEMA DE SALUD

1991	
Población total	20,60
Asalariados	46,40
PEA	25,30
Población ocupada	23,60
1993	
Población total	26,80
Obreros industriales	62,90
Artisanos	18,80
Trabajadores agrícolas	8,60
Bogotá	46,30
Antioquia	35,00
Zona Oriental	18,50
Costa Atlántica	15,40
Áreas urbanas	33,90
Áreas rurales	6,80
Población 25-34 años	34,00
Población 60-64 años	9,40
Población mayor de 65 años	10,10

Fuente: Jaramillo, Iván. El Futuro de la Salud en Colombia, Fundación Corona.

estaba afiliado, mientras que el nivel de afiliación de los artesanos y los trabajadores agrícolas solo alcanzaba el 19% y el 8,6%, respectivamente. En las áreas urbanas la cobertura era del 33,9% y en las rurales del 6.8%. Bogotá llegaba a niveles de cobertura equivalentes al 35% y en la costa Atlántica esta misma cifra era igual al 15%. Asimismo, los jóvenes entre 25 y 34 años se encontraban afiliados en el 34% de los casos, frente a sólo un 10% de afiliación entre las personas mayores de 60 años.

Estas circunstancias reflejaban la necesidad urgente de reformar el sistema de salud, para acercarse a la universalidad en la cobertura y el mejoramiento en la calidad de los servicios. Para enfrentar esta situación y dar cumplimiento al artículo 48 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en el que se promulga la salud como un derecho de carácter obligatorio para toda la población colombiana, la Ley 100 de 1993 creó el denominado Sistema General de Seguridad Social.

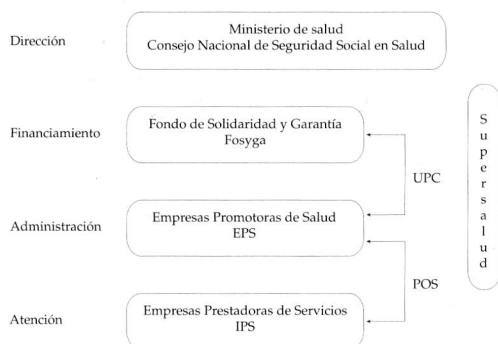
### A. Estructura del Sistema de Seguridad Social en Salud

El Gráfico 1 presenta los organismos que integran el Sistema de Seguridad Social en salud. El Ministerio de Salud es el encargado de diseñar el Plan Básico de Salud o Plan de Atención Básica de Salud PAB, que tiene como propósito fomentar entre la población una cultura de la salud, a través de actividades de promoción, prevención, programas de vacunación, control de la alimentación y control de enfermedades endémicas.

El Consejo Nacional de Seguridad Social, adscrito al Ministerio de Salud, administra el Fondo de Solidaridad y Garantía y regula el Régimen Contributivo y el Subsidiado; sus funciones incluyen la definición del Plan Obligatorio de Salud, fijar el monto de cotización al régimen contributivo y el valor de la unidad de pago por capitación (UPC)<sup>2</sup> y regular el régimen de copagos y cuotas moderadoras<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La UPC es el valor que anualmente reconocerá el Fondo de Solidaridad y Garantía a las EPS por cada uno de sus afiliados. En 1998 la UPC es de \$207.362 para los afiliados al Régimen Contributivo y \$128.530 para los del Régimen Subsidiado. Mensualmente la EPS debe descontar del total de cotizaciones recaudadas, un punto porcentual para la subcuenta de solidaridad, medio punto porcentual para la subcuenta de promoción y prevención y 0,3% para el pago de incapacidades temporales y licencias de maternidad; a este resultado le descuenta el valor de las UPC de sus afiliados: si obtiene excedentes debe girarlos a la cuenta del Fosyga, si obtiene déficit, recibirá la compensación respectiva por parte del Fosyga.

**Gráfico 1**  
**SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**



Fuente: Ministerio de salud.

El Fondo de Solidaridad y Garantía, creado por la ley 100, es un organismo de financiación encargado de garantizar la compensación entre afiliados de diferentes niveles de ingresos y de fomentar la solidaridad en el sistema.

Por otra parte, las Empresas Promotoras de Salud, EPS son las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud, encargadas de garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan obligatorio de Salud y la organización de planes complementarios de salud. Las Instituciones Prestadoras de Servicios, IPS son todas las entidades o profesionales de la salud que ofrecen sus servicios a afiliados a través de las EPS. Finalmente, la Superintendencia de Salud es el ente regulador que evalúa la calidad en

la prestación del servicio y controla el estado financiero de las entidades pertenecientes al sistema de salud.

## B. Sistema dual de salud

A partir de la reforma, el Sistema de salud cuenta con dos regímenes:

### a. Régimen contributivo

Dirigido a las personas con capacidad de pago (asalariados, pensionados, independientes y sus familias), quienes deben realizar un aporte mensual a la entidad administradora de acuerdo a su ingreso base de liquidación. La tasa de cotización es del 12%, el 8% lo paga el empleador y el 4% el empleado; en el caso de los trabajadores independientes, éstos deben asumir la totalidad del aporte. Las cotizaciones se distribuyen así: 1% para el régimen subsidiado, 0,5% destinado a promoción y prevención, y el 10,5% para el propio régimen contributivo.

### b. El régimen subsidiado

Dirigido a la población más pobre y vulnerable, tales como mujeres jefe de hogar, madres comunitarias, madres gestantes y lactantes, discapacitados, niños y ancianos indigentes, indígenas y habitantes pobres de las zonas rurales<sup>4</sup>. La financiación proviene de: 45% recursos del Fosyga, 33% ingresos corrientes de la Nación mediante

<sup>3</sup> Las cuotas moderadoras son montos de dinero que pagan los afiliados cada vez que utilizan los servicios y los copagos son los montos cancelados por los beneficiarios, correspondientes a una parte del valor del servicio; se determinan de acuerdo con el ingreso base de liquidación (porcentaje sobre el salario).

<sup>4</sup> La selección de los beneficiarios del régimen se realiza a través del SISBEN (Sistema de identificación de beneficiarios).

transferencias a los municipios, 10% situado fiscal de los departamentos, 9% recursos propios de los municipios y 3% de las Cajas de Compensación familiar.

### **C. Transformación gradual de los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda**

Este es uno de los propósitos más importantes de la reforma y el principal mecanismo para mejorar la eficiencia del sistema: el objetivo es disminuir paulatinamente las transferencias a las instituciones de salud públicas (subsidios de oferta), para canalizarlos directamente hacia la población más pobre y vulnerable (subsidios de demanda), con el fin de mejorar la calidad en la prestación del servicio dirigido a esta población. Las EPS reciben del Fosyga el valor de la UPC por cada persona afiliada en el régimen subsidiado; a su vez, las IPS venden sus servicios a las EPS, las cuales pagan de acuerdo a la asistencia prestada por la institución a cada afiliado. De esta manera "la plata sigue al usuario", lo cual es un estímulo a las IPS para ofrecer mejores servicios.

Según la Ley 344 de 1996, en el año 2.000 el 60% del presupuesto correspondiente a las rentas cedidas y al situado fiscal destinado a salud, debe estar transformado en subsidios de demanda. El éxito de este proceso depende en gran parte de la capacidad de autofinanciamiento de los hospitales y, a la vez, la transformación de subsidios obligará a las instituciones a incrementar su capacidad de autofinanciación.

### **III. Situación actual**

Han pasado 5 años después de la Ley 100 y tres años a partir de la implementación del régimen

subsidiado. Los avances en cobertura aunque son significativos, no han alcanzado los niveles deseados, principalmente en cuanto al régimen subsidiado. Uno de los objetivos del Plan Cuatrienal 1994-1998 (Documento Conpes 2756), es duplicar la afiliación al régimen contributivo (de 7,5 en el primer año a 15 millones de personas en 1998) y llegar al 80% de la población más pobre a través del régimen subsidiado (por lo menos 12 millones de personas en 1998).

El Cuadro 2 muestra la afiliación al régimen subsidiado en el año 1997. Para que en 1998 la cobertura alcance al 80% de la población con Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), se requeriría un considerable incremento en el número de afiliados equivalente al 51.5% respecto al año anterior, es decir, 4'924.085 nuevos vinculados al sistema.

En departamentos como Amazonas y Putumayo, el régimen cubre a gran parte de la población necesitada, mientras que en otros la cobertura alcanza niveles muy bajos, tal es el caso de Córdoba, Sucre, Magdalena, Guaviare, Caquetá y Chocó, departamentos en los cuales existe un alto porcentaje de población NBI, muy por encima del promedio nacional (37%). En el Anexo 1 se presenta el índice de NBI por departamentos.

En cuanto al régimen contributivo, el número de afiliados en 1997 llega a 14'558.564 personas. Esta cantidad se acerca a la meta propuesta por el Plan Cuatrienal, que espera lograr un incremento del 50% en el número de afiliados en 1998, respecto a la afiliación con que se contaba en 1994, es decir, tener 15 millones de personas vinculadas al régimen contributivo al final del período.



**Cuadro 2**  
**COBERTURA POR DEPARTAMENTOS DEL**  
**REGIMEN SUBSIDIADO 1997**

	Afiliados RS	Población con NBI	Población NBI %	Cobertura NBI
Amazonas	10.217	10.718	18	95
Antioquia	1.014.787	1.640.098	31	62
Arauca	31.949	108.447	53	29
Atlántico	220.888	627.686	32	35
Bogotá	910.474	1.044.832	17	87
Bolívar	290.636	1.274.688	59	23
Boyacá	385.650	523.490	39	74
Caldas	144.798	292.688	27	49
Caquetá	58.701	232.184	59	25
Casanare	80.886	116.038	51	70
Cauca	275.878	611.614	50	45
Cesar	220.853	482.227	55	46
Cócc	93.094	332.898	79	28
Córdoba	160.019	889.849	66	18
Cundinamarca	464.637	690.745	33	67
Guainía	3.311			
Guaviare	12.911	52.276	47	25
Huila	231.531	359.164	40	64
La Guajira	89.269	255.240	46	35
Magdalena	140.773	712.826	57	20
Meta	84.260	267.983	41	31
Nariño	391.944	833.003	53	47
N. de Santander	222.845	524.554	41	42
Putumayo	89.492	88.672	32	101
Quindío	69.745	127.419	24	55
Risaralda	92.738	241.447	27	38
San Andrés	10.543	21.925	33	48
Santander	415.450	601.843	31	69
Sucre	136.432	482.901	64	28
Tolima	202.607	500.944	38	40
Valle	452.571	978.361	25	46
Vaupés	1.333			
Vichada	15.468	11.709	15	132
Total	7.026.691	14.938.470	37	47

Fuente: Minsalud, Dirección general de seguridad social.

En conjunto, los dos regímenes cubren el 53% de la población total del país, avance significativo comparado con la cobertura de 1991, equivalente al 20,6% (Cuadro 3). Sin embargo, el desarrollo presenta diferencias regionales, pues en algunos departamentos gran parte de la

población no tiene acceso al sistema de salud; los casos más críticos son Guanía y Vaupés (13%), Guaviare (16%), Bolívar (22%), Córdoba (24%), La Guajira y Magdalena (27%), Arauca (28%), Chocó (29%) y Sucre (30%). Amazonas, a pesar de presentar alta cobertura en el régimen subsidiado respecto a la población NBI, alcanza una cobertura total de solo 31%. Bogotá es la región con mayor nivel de cubrimiento en salud, llegando al 83% de la población total (Cuadro 4).

### A. Gasto público en salud

El Gráfico 2 muestra el gasto público central en salud per cápita y como porcentaje del PIB. Durante la década de los ochenta el gasto aumentó a una moderada tasa del 3,3% y sólo representaba, en promedio, el 1,2% del PIB. Es a partir de 1993 donde los incrementos en el gasto son realmente significativos, fruto de la reforma a la seguridad social que crea el régimen de salud subsidiado: entre 1993 y 1996 el gasto crece a una tasa promedio de 21,1% y en el último año representaba el 2,41% del PIB.

Sin embargo, como lo aclara el informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, los recursos con que cuenta el sector se orientan a otras operaciones distintas a las prioritarias, en especial a la afiliación de hospitales y la burocracia, las cuales desplazan dos acti-

**Cuadro 3**  
**COBERTURA DE LA POBLACION TOTAL**

Año	%
1991	20,6
1993	26,8
1997	53,0

Fuente: Cuadro 1, Ministerio de Salud.

**Cuadro 4**  
**COBERTURA POR DEPARTAMENTOS DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO 1997**

	Afiliados RC	Afiliados RC y RS	Población total	Cobertura población total
Amazonas	8,449	18,666	60,251	31
Antioquia	2,618,847	3,633,634	5,254,200	69
Arauca	25,592	57,541	206,151	28
Atlántico	774,866	995,754	1,984,910	50
Bogotá	4,050,768	4,961,242	6,004,782	83
Bolívar	196,539	487,175	2,178,014	22
Boyacá	234,693	620,343	1,351,829	46
Caldas	321,025	465,823	1,084,081	43
Caquetá	72,629	131,330	396,537	33
Casanare	57,466	138,352	226,896	61
Cauca	221,098	496,976	1,227,072	41
Cesar	110,753	331,606	873,044	38
Chocó	29,118	122,212	420,707	29
Córdoba	163,084	323,103	1,353,922	24
Cundinamarca	584,510	1,049,147	2,079,393	50
Guainía	971	4,282	32,520	13
Guaviare	4,701	17,612	110,631	16
Huila	216,895	448,426	894,109	50
La Guajira	62,475	151,744	552,128	27
Magdalena	203,753	344,526	1,258,461	27
Meta	253,650	337,910	659,825	51
Nariño	162,175	554,119	1,558,045	36
N. De Santand	276,438	499,283	1,264,136	39
Putumayo	16,172	105,664	279,538	38
Quindío	185,372	255,117	535,711	48
Risaralda	447,328	540,066	905,780	60
San Andrés	26,280	36,823	65,700	56
Santander	743,095	1,158,545	1,911,830	61
Sucre	90,434	226,866	749,152	30
Tolima	286,401	489,008	1,310,963	37
Valle	2,042,461	2,495,032	3,970,302	63
Vaupés	2,078	3,411	26,531	13
Vichada	68,448	83,916	79,851	105
Total	14,558,564	21,585,255	40,867,002	53

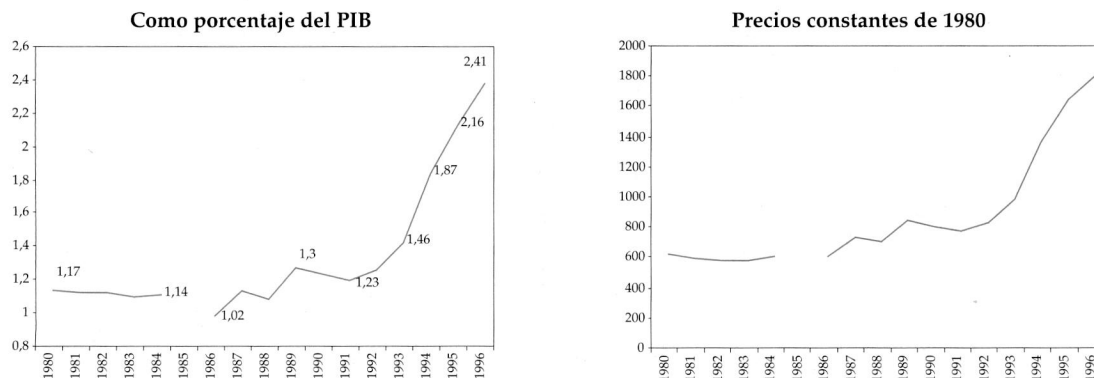
Fuente: Ministerio de salud. Dirección general de seguridad social.

vidades a las que se deberían destinar la mayoría de recursos disponibles: la afiliación al régimen subsidiado y la financiación del Plan de Atención Básica PAB<sup>5</sup>. Por esta razón el problema actual no tiene que ver tanto con el nivel del gas-

to pues los significativos incrementos presentados en los últimos años ubican a Colombia entre los países con alto gasto social, siendo el gasto en salud, como % del PIB, mayor que el promedio de los países con igual nivel de de-

<sup>5</sup> Comisión de Racionalización del Gasto Público. "Saneamiento fiscal: un compromiso de la sociedad". Tema 3. Página 164.

**Gráfico 2**  
**GASTO PUBLICO CENTRAL EN SALUD**



Fuente: Ministerio de Salud.

sarrollo<sup>6</sup>) sino más bien con la inadecuada asignación de los recursos destinados al sector.

#### IV. Conclusiones

Los avances en cobertura logrados con la reforma contenida en la Ley 100 de 1993 son indiscutibles, al menos en cuanto a las metas propuestas para el régimen contributivo; en el caso del régimen subsidiado, los logros alcanzados, aunque significativos, no fueron los esperados. En lo sucesivo, los aumentos en cobertura se tendrán que financiar con recursos provenientes o liberados de la transformación de subsidios de oferta a subsidios de demanda, pues los recursos nuevos que ingresan al sector ya están comprometidos en la afiliación actual.

Por otra parte, será necesario poner en marcha mecanismos que corrijan las amplias brechas existentes entre los distintos departamentos del

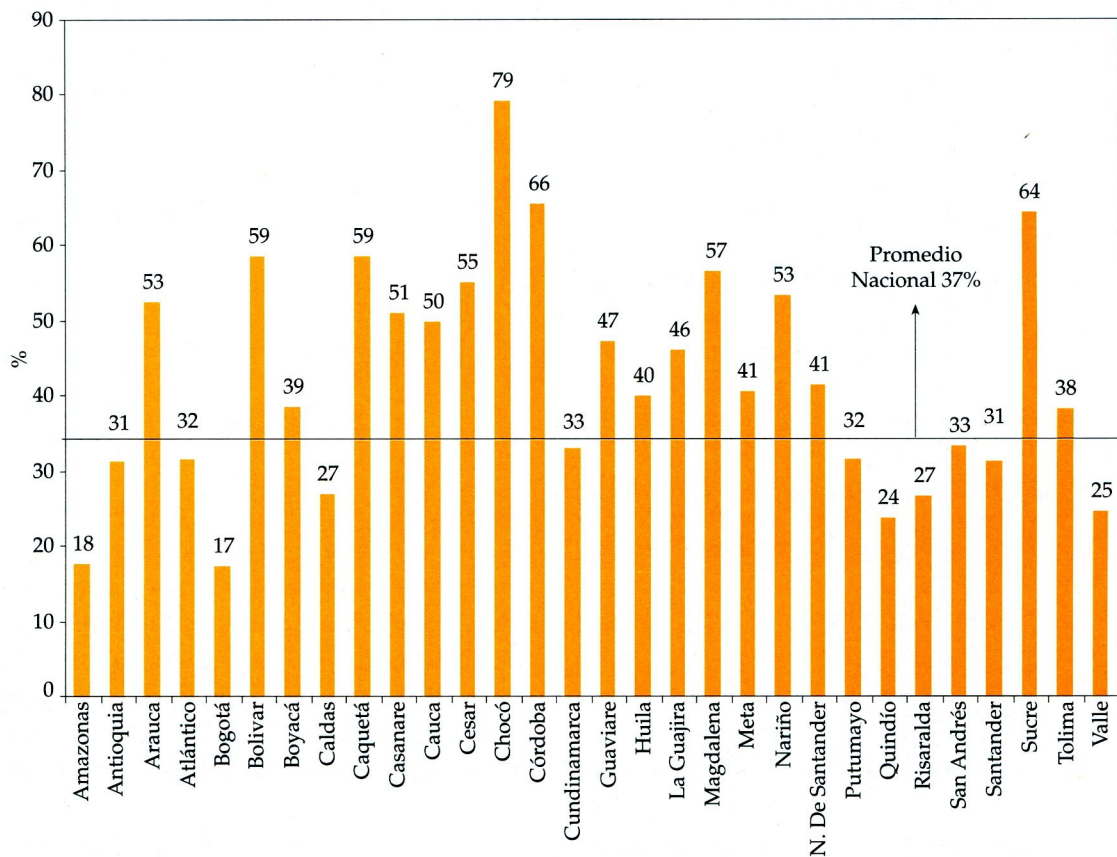
país. En este sentido, un aspecto clave es mejorar los criterios de asignación de recursos a los municipios y departamentos. Tal como lo plantea la Comisión de Racionalización del Gasto y las finanzas públicas, existen serias deficiencias en la distribución de recursos, por ejemplo, se emplea el índice de NBI para adjudicar las participaciones municipales y los cupos indicativos de los fondos de cofinanciación a pesar de que este indicador no es una medida de estado de salud de la población.

El situado fiscal se distribuye teniendo en cuenta los gastos históricos del sector salud por departamento, lo cual genera ineficiencia e inequidad; además, las rentas cedidas se asignan de acuerdo al gasto de funcionamiento en los hospitales de niveles I y II y a los gastos de las direcciones seccionales, siendo más adecuado, el uso de indicadores de morbilidad de la población, considerando que la prioridad es la financiación del Plan de Atención Básica, PAB.

<sup>6</sup> Ocampo, José Antonio. "Una evaluación de la situación fiscal colombiana". Revista Coyuntura Económica, junio 1997.

## Anexo 1

### POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS POR DEPARTAMENTOS



Fuente: Ministerio de Salud.

**Análisis  
Coyuntural**

# Análisis Coyuntural

---

## I. Evolución de la reforma pensional

La Ley 100 de 1993 constituyó un paso adelante para enfrentar el problema pensional. Luego de transcurridos algo más de 4 años de su aprobación, una evaluación inicial destaca en primer lugar, un desarrollo satisfactorio del sub-sistema de capitalización denominado de ahorro individual, generador del leve incremento de cobertura efectiva del sistema. En segundo término, una orientación del sub-sistema de prima media, centrado en el Instituto de Seguro Social, hacia la competencia con los Fondos de Pensiones por los mismos afiliados y muy poco avance en su función de absorber los empleados del sector público afiliados a distintas Cajas, cuyas funciones pensionales debían extinguirse. Finalmente, incumplimiento de las disposiciones de la Ley 100 en materia de la extinción de las funciones pensionales de las cajas del sector público y por consiguiente un aumento considerable de las obligaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

A pesar de que la Ley 100 hizo explícita la deuda pensional del sector público, el incumplimiento de algunas disposiciones ha permitido

que ésta se eleve, que no se tenga aún un cálculo exacto de su valor y que se hayan perdido oportunidades de utilizar recursos de privatizaciones o de ingresos extraordinarios para fondearla. Hoy en el escenario de crisis de las finanzas públicas de la Nación y de una buena parte de los gobiernos locales, se vuelve imperativo cumplir en primer lugar lo dispuesto en la Ley. Adicionalmente será necesario centrar al ISS en las tareas de la transición y en equilibrar contribuciones y beneficios de sus afiliados. No es posible seguir aplazando este ajuste, porque significaría un peso insoportable para las finanzas públicas en unos años. Como se demostró en los indicadores demográficos, desde mediados de la próxima década, se acelera el proceso de transición demográfica medido como la relación entre el número potencial de trabajadores y las personas mayores de 65 años.

Debido a la impopularidad de las medidas que recortan beneficios a grupos de la población y que éstas sólo producen resultados en el largo plazo, se requiere enfrentar rápidamente el problema. Además de avanzar con mayor celeridad en cumplir lo dispuesto por la Ley 100, será necesario incorporar en la deuda interna de la

Nación los pasivos que le correspondan por concepto de pensiones, así como los mecanismos que van a utilizarse para constituir las reservas necesarias. Así mismo es conveniente revisar las posibilidades de ampliar los períodos de cotización (elevar la edad de jubilación) así como reformar a los sectores excluidos en la Ley 100.

## II. La reforma aplicada en Colombia

A diferencia del sistema tradicional de prima media centrado en el Instituto de Seguros Sociales y en algunas Cajas de los empleados del sector público, donde no existía un equilibrio entre los aportes a lo largo de la vida laboral y los beneficios con la jubilación, la reforma pensional contenida en la Ley 100 de 1993 constituyó un avance al crear la opción de ahorro individual como una alternativa de ahorro para la vejez.

Entre los avances logrados con la reforma merecen mencionarse especialmente, la intención de solucionar los desequilibrios del sistema y el sinceramiento de las deudas existentes por concepto de pensiones. Aunque aún existan problemas en esta materia, relacionados con la liquidación de los bonos pensionales a cargo de la Nación y de otras entidades, la Ley 100 dispuso los mecanismos para clarificar la responsabilidad sobre los pasivos. Así mismo elevó de manera notable las contribuciones, que pasaron de representar el 8.0% del salario<sup>1</sup> en el antiguo sistema del ISS al 13.5% en ambos sistemas luego de la Ley 100<sup>2</sup>. Adicionalmente para los salarios superiores a cuatro salarios mínimos, la

reforma aprobó el cobro de un punto adicional destinado a un fondo especial para solidaridad. Por otra parte, aunque se considere aún insuficiente, la Ley 100 limitó beneficios aumentando en dos años la edad mínima para pensionarse y reduciendo las altas tasas de reemplazo del sistema anterior. En el Anexo 1 se sistematizan las principales características de las dos opciones en materia de pensiones, el sistema de prima media del ISS y el de ahorro individual de los Fondos de Pensiones.

Una primera característica de los resultados de la reforma es un bajo porcentaje en ambos subsistemas de afiliados activos (cotizantes). Los modestos logros en cobertura han sido obtenidos gracias al sub-sistema de ahorro individual pues los afiliados cotizantes no parecen haberse incrementado en el ISS. Sin embargo, con una regulación adecuada, el sub-sistema de ahorro individual tendría enormes potencialidades para ampliar cobertura.

En segundo término, el aumento en las tasas de cotización en el ISS, le han permitido acumular reservas que se encuentran colocadas en Títulos del Gobierno constituyéndose en el principal instrumento de financiación interna del desequilibrio de sus finanzas. Sin embargo, no parece probable en el futuro un incremento importante en las reservas, pues el porcentaje de cotización no se incrementará año tras año como sucedió entre 1993 y 1996 y los afiliados cotizantes tampoco han dado muestras de preferir al ISS en los últimos años. Un crecimiento en las reservas

<sup>1</sup> La contribución fue de 6.5% del salario hasta finales de 1992.

<sup>2</sup> Para amortiguar el impacto de este incremento se aprobaron incrementos sucesivos primero del 8% del salario al 11.5% desde abril de 1994. Luego en 1995 se incrementó de nuevo un punto, al 12,5% y sólo desde 1996 se comenzó a cobrar el 13.5% aprobado.

podría originarse solamente en las cotizaciones de los empleados públicos que se trasladen al ISS, en el momento del cierre de sus cajas. La información para 1997, primer año en que no hubo reajuste de la cotización, mostró indicios del desequilibrio financiero, reflejado en términos reales por la caída de los ingresos por contribuciones frente al aumento en el pago de prestaciones económicas (principalmente mesadas pensionales).

En tercer lugar, contrario a lo dispuesto por la Ley 100, las cajas de los empleados del sector público no han sido liquidadas y por el contrario sus pagos se han incrementado. Hoy el Presupuesto General de la Nación paga un monto cercano a 2% del PIB por concepto de pensiones, y se proyecta en los próximos años un aumento en los pagos por este concepto, debido a las mayores edades promedio de los empleados de este sector.

El acuerdo político que posibilitó la Reforma, impuso una transición del antiguo sistema al actual que se considera demasiado costosa. Así mismo permitió, cada tres años traslados entre los dos sistemas. Todo ello ha encarecido innecesariamente la deuda pensional y no ha ofrecido una señal clara para el desarrollo del sistema de ahorro individual. Adicionalmente dejó por fuera más de la mitad de los empleados públicos con sistemas de pensión altamente costosos y sin ninguna reserva para atenderlos. Todos estos frentes exigirán prontas definiciones.

### **A. Indicadores generales del sistema pensional**

El Cuadro 1 presenta los principales indicadores al finalizar 1997 de los dos sub-sistemas aprobados por la Reforma, el de ahorro individual manejado por los Fondos de Pensiones y el de

prima media centrado en el ISS. Así mismo se presenta la información disponible del sector público, tanto del que quedó cubierto por la reforma como del explícitamente excluido (el fondo del magisterio, las cajas de retiro para el personal militar de las fuerzas armadas y la policía, y Eco-petrol). A esta fecha, el 46,5% de la población económicamente activa se encontraba nominalmente cubierta por los nuevos fondos de pensiones, el ISS o alguno de los planes del sistema público.

En la medida en que solamente el 56,6% de los afiliados cotizan, la cobertura efectiva representaría solamente el 26,3% de la población económicamente activa P.E.A., constituyendo un modesto avance frente al porcentaje de cobertura antes de reforma que llegaba al 25% de la P.E.A. Los fondos de pensiones contarían con el 32% de los afiliados, el ISS, con el 57% y el sistema público reformado y no reformado con cerca del 11%

Los más altos salarios promedio y las altas tasas de reemplazo (mesada pensional/salario promedio) se presentan en el sector público, aunque las reservas con que cuentan son muy bajas o totalmente inexistentes.

### **B. El sub-sistema de ahorro individual**

El sub-sistema de ahorro individual-obligatorio de los fondos de pensiones tenía en Diciembre de 1997, 2,5 millones de afiliados, de los cuales sólo la mitad eran cotizantes activos dentro de los últimos 6 meses. Entre las características principales de los afiliados a los fondos se destacan, que son mayoritariamente trabajadores dependientes (96%) y un 75% de ellos gana menos de 2 salarios mínimos, y otro 15% entre 2 y 4 salarios mínimos. Este sub-sistema se carac-



**Cuadro 1**  
**SISTEMA PENSIONAL EN DICIEMBRE DE 1997**

	Subsistemas Ley 100/93		Sector público		Total
	Ahorro individual	Prima media	Reformado	No reformado	
	Fondos de pensiones	I.S.S.			
Afiliados	2.494.000	4.486.845	409.567	459.962	7.850.374
% respecto del total	31,8	57,2	5,2	5,9	100
Cotizantes	1.296.880	2.738.167	409.567	450.488	4.444.614
% respecto de los afiliados	52,0	61,0	100,0	97,9	56,6
Pensionados	1.487	360.375	263.492	105.930	731.284
% respecto del total	0,2	49,3	36,0	14,5	100
Cotizantes/pensionados	872	8	2	4	
Salario promedio (en salario mínimo)	inferior a 4	entre 1,6 y 2,01	3,7	4,7	
Valor promedio de la pensión En Sal. Min)	1,5	1,8	3,1	4,7	
Valor del fondo (miles de millones de \$)	1.769	3.630			
Valor aproximado bonos (mil.de mill. de \$)	7.000	3.000			
Total reservas	8.769	6.630			
Corbertura nominal					
% de la población ocupada (15,2 millones)					51,6
% de la P.E.A. (16,9 millones)					46,5
Cobertura efectiva					
% de la población ocupada (15,2 millones)					29,2
% de la P.E.A. (16,9 millones)					26,3

Fuente: Superintendencia Bancaria, Informes ISS, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

teriza por concentrar jóvenes (un 75% tiene menos de 35 años), aunque hay una proporción significativa de mayores de 35 años (Cuadro 2).

Encabeza de los fondos se encuentra la expansión de la cobertura del sistema, pues cerca del 43% de sus afiliados son nuevos, el 46% proviene del ISS, el 5% ha emigrado desde las cajas públicas de previsión y el 6% proviene de otros fondos.

Los retiros del ISS con traslados a los fondos y los nuevos afiliados jóvenes sugieren que ya

se está presentando la segmentación generacional, por la cual los jóvenes preferirán este esquema de ahorro. Por su parte, la relativamente significativa porción de afiliados con edades avanzadas y bajos ingresos muestra también que hay falta incipiente de credibilidad en el sistema de prima media.

Entre los principales problemas que comienzan a observarse en este sub-sistema está en primer lugar, la baja proporción de cotizantes activos, similar a la que registra el sub-sistema de prima media. En segundo término otro factor

## Cuadro 2

## CARACTERÍSTICAS DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS

Año	Vinculación			Concentración*
	Total (miles de personas)	Dependientes %	Independientes %	
1995	1.717	92,2	7,8	60,7
1996	2.032	95,2	4,8	60,7
1997	2.494	96,1	3,9	60,2

% de afiliados a las tres AFP's con mayor número de afiliaciones, respecto al total de los fondos de pensiones

Edad	Edad y salarios, diciembre de 1997			Total (miles de personas)
	Menos de 4 SM (miles de personas)	4 a 10 SM (miles de personas)	Más de 10 SM (miles de personas)	
15 a 34 años	1.743	120	23	1.877
35 a 39 años	492	75	23	600
60 y más	16	1	0,3	17
Total	2.243	196	55	2.494

Memo - Item:

Afiliados menores de 35 años:	75,3%
Con menos de 4 salarios mínimos:	89,9%
Menores de 35 años con menos de 4 SM:	92,4%
De 35 años y más con menos de 4 SM:	82,4%

	Procedencia (%)		
	1995	1996	1997
AFPs	0,1	0,5	6,0
ISS	57,2	50,2	46,0
Cajas	6,0	6,2	5,1
Nuevos	36,7	43,1	42,9

Fuente: Superintendencia Bancaria, Informe Trimestral de Coyuntura, cuarto trimestre de 1997.

desfavorable es el poco desarrollo de las posibilidades del ahorro voluntario en las Administradoras de Fondos de Pensiones. Estos problemas podrían superarse con una menor reglamentación y una mejor supervisión, que induzca a estas entidades a diseñar productos diferenciados para atraer a otro tipo de afiliados, como los independientes, los de medianos ingresos, los profesionales y los pequeños empresarios. Así mismo podrían convertirse en una buena

alternativa para los empleados públicos, una vez se emitan los bonos por parte del gobierno central, las cajas de previsión o las entidades territoriales y se asegure la confiabilidad en los mismos.

### C. El subsistema de prima media

Este sistema estaría centrado principalmente en el ISS, luego de que éste o los Fondos de Pensiones

absorbieran los afiliados de las cerca de 1000 cajas públicas con funciones pensionales, sin reservas financieras para atenderlas. Hoy sin embargo además del ISS, persisten la mayoría de las cajas del sector público, recibiendo las contribuciones y pagando las pensiones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

## 1. El ISS

La Ley 100 no definió si el ISS, debía orientarse a competir con los Fondos de Pensiones para captar el mismo tipo de afiliados, o si debía centrarse en los menos pudientes, o si su misión era facilitar la afiliación de los empleados públicos ante el cierre de las funciones pensionales de las cajas donde se encontraban afiliados. Al parecer se ha orientado especialmente a la primera de estas posibilidades, tratando de evitar el traslado de sus afiliados hacia los fondos. La acumulación de reservas resultante del incremento en la tasa de cotización -de 8% del salario a 13,5% entre 1993 y 1996- ha constituido una fuente importante del financiamiento interno del déficit del gobierno central. Hoy, las reservas se colocan en su totalidad en Títulos de Tesorería, TES.

Preocupa sin embargo la viabilidad financiera del ISS. Hasta comienzos de la década, fue posible no considerar el pasivo pensional, debido a la baja cobertura del sistema, a la inmadurez relativa del mismo, y a la equivocada costumbre de no contabilizar las obligaciones hasta que se convirtieran en una presión de pago. Estos problemas invocados en el proyecto de reforma del gobierno, desafortunadamente no fueron enfrentados cabalmente en el acuerdo que se impuso y hoy hay nueva evidencia sobre desequilibrios explícitos en lo que se conoce de la evaluación que hiciera recientemente la O.I.T.

que obligan nuevamente a formular propuestas complementarias de reforma.

Un examen de los principales indicadores disponibles, permite señalar:

- En primer lugar existen señales sobre los riesgos de desequilibrio financiero, explícitos en la evolución de los ingresos y los gastos en 1997, así como en la proyección financiero-actuarial realizada por la O.I.T. cuyos resultados fueron parcialmente divulgados en el resumen ejecutivo de la valuación actuarial que recientemente realizó este organismo, por encargo del gobierno.
- EL ISS se ha convertido en un proveedor directo de recursos para financiar al Gobierno Central, sustentado en un esquema artificial de pago de altos intereses. La necesidad de afiliar masivamente para cubrir gastos corrientes y financiar al gobierno con las reservas es una estrategia que aplaza y encarece el problema del pasivo pensional.
- La gran dificultad para obtener la información pertinente, no obstante la obligación de reportarla a la Superintendencia Bancaria, sugiere un débil papel regulatorio de esta entidad. Se desconoce el detalle de la información financiera del ISS. La Superintendencia publica información trimestral, pero de ésta es imposible derivar el valor anual por ejemplo del monto total de cotizaciones, o del pago total de pensiones. Estos montos son suministrados por el ISS, a través de la prensa en separatas con información de carácter estadístico<sup>3</sup>.

El Cuadro 3 presenta la información de las principales variables desde 1993. En el período

1994-1997, años de puesta en marcha de lo dispuesto por la ley 100, los ingresos por cotizaciones, han presentado un crecimiento promedio de 36,1% anual, resultado principalmente del aumento de la tasa de cotización sobre los salarios que pasa del 8% en 1993, al 11,5% en abril de 1994, al 12,5% en 1995 y al 13,5% a partir de 1996. Aunque aparece un crecimiento anual promedio de los afiliados de 7,1%, los cotizantes efectivos no crecieron durante el período. En una publicación reciente<sup>4</sup> el ISS informa que a diciembre de 1997 los afiliados cotizantes son 2.738.167. Si se compara este número con los cotizantes implícitos del año 1993 encontramos que habrían caído cerca de 3% en este período. Por su parte, el número de pensionados crece a una tasa promedio anual de 8,3% y los pagos por concepto de pensiones a una tasa anual promedio de 36,9%, ligeramente superior a la de cotizaciones.

Se destaca, que en 1997, los ingresos por cotizaciones crecieron a una tasa nominal del 11.6%, lo que significa una caída en términos reales superior al 5%. Por el contrario las mesadas continuaron creciendo a tasas nominales superiores al 35%, es decir cerca de 17% real. Ello constituye un indicio de desequilibrio financiero. Los ingresos por cotizaciones, junto con importantes rendimientos de las reservas colocadas en TES, le han permitido al ISS atender el incremento de las mesadas y acumular reservas, aunque con un desfinanciamiento en los seguros de Invalidez

y Sobrevivencia, como lo hace explícito el informe de la O.I.T.

Al finalizar 1997, el ISS había acumulado \$ 3.6 billones en reservas monto que se encuentra colocado en un 96 % en Títulos de Tesorería, TES y fortalecidos por la política del gobierno de asegurarle el pago de altos intereses. La rentabilidad real implícita habría estado en más de 12% real anual en promedio. La deuda interna del Gobierno Central pasó de 3.44% del PIB en 1991 a 7.5 % en 1997, constituida en un 93.6% en TES. En 1997 el ISS mantenía un monto equivalente a 3.2% del PIB en estos papeles, es decir el 45.7% del emitido hasta esta fecha. En términos de autorizados analistas, los episodios más notables de aumento del endeudamiento público interno, constituyeron mecanismos de carácter transitorio, anticíclico, frecuentemente utilizados para sortear crisis económicas asociadas al sector externo. Por el contrario el esquema de endeudamiento interno desde 1993, facilitado por los excedentes transitorios de las reservas del ISS, ha estado asociado al financiamiento del crecimiento de gastos permanentes del gobierno a partir de 1992<sup>5</sup>.

El argumento de la imposibilidad de hacer frente a los pagos corrientes pensionales y la justificación de la promoción de las afiliaciones al ISS para este propósito, ignora la oportunidad, hoy ya desaprovechada de destinar distintas fuentes de recursos (privatizaciones, renta pe-

<sup>3</sup> En septiembre de 1.997 y otra de mayo de 1998 (Separatas de Portafolio).

<sup>4</sup> Separata de Portafolio de Mayo 31 de 1998

<sup>5</sup> Ver Avella Gómez Mauricio. La Deuda Interna del Gobierno Central. Documento de la Fundación Empresaria. Consejo Gremial. Julio de 1996, y Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Informe Final. El Ajuste Fiscal, un compromiso de la Sociedad. Tomo V, Endeudamiento Interno. Septiembre 1997.

**Cuadro 3**  
**INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**  
**PRINCIPALES VARIABLES, EVOLUCION ANUAL**

	Cotizaciones millones de pesos	Afiliados <sup>a</sup> según ISS	Cotizantes implícitos equivalente a 2,01 salarios mínimos	Pensionados	Mesada pensional millones de pesos	Reservas millones de pesos	Cotizantes/ pensionados	Afiliados/ pensionados
	(1)	(2)	(3) = $\frac{1}{(2,01 \text{ S.M.}) \times \% \text{ cotiz.}}$	(4)	(5)	(6)	(7) = (3)/(4)	(8) = (2)/(4)
1993	449.563	3.424.986	2.820.860	265.265	369.020	650.000	10,6	12,9
1994	813.124	3.536.710	2.851.891	292.249	610.643	1.086.044	9,8	12,1
1995	995.813	3.567.433	2.777.066	313.755	625.714	1.667.303	8,9	11,4
1996	1.382.782	4.268.683	2.767.977	345.310	957.066	2.676.153	8,0	12,4
1997	1.543.685	4.503.478	2.828.597	364.869	1.296.362	3.630.522	7,8	12,3
1998 <sup>b</sup>	2.358.000	4.800.000	2.809.883	400.717	1.740.00	5.293.000	7,0	12,0
<b>Crecimiento anual</b>								
1994	89,9	3,3	1,1	0,4	-91,8			
1995	22,5	0,9	-2,6	7,4	2,5	53,5		
1996	38,9	19,7	-0,3	10,1	53,0	60,5		
1997	11,6	5,5	2,2	5,7	35,5	35,7		
<b>Promedio 94-97</b>	36,1	7,1	0,1	8,3	36,9	53,7		
1998 <sup>b</sup>	52,8	6,6	-0,7	9,8	34,2	45,8	8,36	11,24

<sup>a</sup> Reportados en los informes de la Superintendencia Bancaria.

<sup>b</sup> Resumen Ejecutivo, Informe OIT, marzo 1998.

Fuente: Superintendencia Bancaria e informes ISS, ejecuciones presupuestales, cálculos propios. La columna No. 5 de mesada pensional incluye solamente las prestaciones económicas de invalidez, vejez y sobrevivencia.

trolera, otros) al fondeo para el pago de obligaciones pensionales.

Los anteriores indicadores van en el mismo sentido de las principales conclusiones de la valuación actuarial y financiera realizada por la O.I.T.. Su informe ejecutivo, analizado en mayor detalle en la sección de comentarios de esta revista, muestra claramente la evidencia de desequilibrio financiero del sistema. El mensaje del estudio de la OIT es la necesidad inmediata de reformas tendientes a equilibrar el sistema, reduciendo beneficios o aumentando cotizaciones. La alternativa media estudiada por la OIT, -no obstante el exagerado optimismo de sus supuestos, reflejado entre otros por el incremento en ingresos por cotizaciones que supone desde 1998, el primer año proyección- muestra déficit operacional desde el 2003.

## 2. Las funciones pensionales de las Cajas de Previsión del sector público

Las Cajas de Previsión Social del sector público fueron antes de la Ley 100 estructuras privilegiadas de seguridad social, que además de ofrecer pensiones y servicios médico asistenciales, proveían otros servicios para afiliados y sus familiares, sin el cobro de contribuciones para financiar estos servicios.

La Ley 100 de 1993 dispuso la obligación de separar sus funciones pensionales y de liquidarlas en caso de insolvencia, situación que puede generalizarse a todas. La Superintendencia Bancaria, organismo supervisor del sistema de prima media, ha adelantado los trámites

para la liquidación de las territoriales y hoy se ha avanzado en el proceso de cierre y traslado de sus afiliados al ISS o a los Fondos. Al finalizar 1997 se contabilizaban 224 entidades declaradas insolventes.

Por el contrario, las Cajas Nacionales, no solamente no han liquidado sus funciones pensionales<sup>6</sup>, sino que continúan recibiendo aportes y constituyendo reservas, mientras el pago de las mesadas ya viene siendo atendido por el Fondo de Pensiones Públicas. Este fondo es una cuenta del Presupuesto Nacional, adscrito al Ministerio de Trabajo que debe asumir el pago de pensiones de los fondos liquidados.

### a. Las Cajas Nacionales

La situación de este conjunto de entidades es tal vez la de mayor gravedad en el conjunto del sistema pensional. No solamente no cuentan con reservas para atender sus compromisos, sino que los han venido aumentando porque el Presupuesto Nacional asume de manera creciente sus obligaciones. El Cuadro 4 resume los principales agregados de estas cajas. Al finalizar 1996, agrupaban 869.529 afiliados, y 369.422 pensionados, contabilizando una relación de 2,4 afiliados por pensionado. La pensión promedio del grupo se situó en un valor equivalente a 3,0 salarios mínimos, el doble de la que se paga a los afiliados al ISS. Más de la mitad de los afiliados y el 30% de los pensionados, pertenecen a los sectores excluidos de la reforma en 1993 (Fuerza Pública, magisterio y Ecopetrol).

En las nacionales, además de la Caja Nacional de Previsión -Cajanal-, que agrupa cerca del

<sup>6</sup> Solamente Fonprenor y Corporanónimas adelantaron recientemente su proceso de liquidación.

## Cuadro 4

### PRINCIPALES VARIABLES DE LAS CAJAS DE PENSION DE LOS EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO (Resumen)

Entidad	Situación antes de la reforma 1990-1991					Situación después de la reforma 1996				
	Afiliados	Pensionados	Relación afiliados/ pensionados	Pensión promedio		Afiliados	Pensionados	Relación afiliados/ pensionados	Pensión promedio	
				Pesos	En salarios mínimos				Pesos	En salarios mínimos
Cajas nacionales	308.117	126.821	2,4	76.363	1,9	226.309	201.848	1,1	442.450	3,1
991 Cajas mpales, deptales y especiales <sup>a</sup>	293.258	48.659	6,0	27.000	0,7	183.258	61.644	3,0	257.378	1,8
Cajas especiales excluidas reforma	393.781	68.091	5,8	95.087	2,3	459.962	105.930	4,3	489.199	3,4
Totales principales cajas del sector público <sup>b</sup>	995.156	243.571	4,1	71.736	1,7	869.529	369.422	2,4	424.973	3,0

<sup>a</sup> Pensión promedio: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "La previsión social para los empleados del sector público" Censo. Nota página 15.

<sup>b</sup> No fue posible obtener información completa del Sector Financiero de Propiedad Pública (BCH, Caja Agraria, FEN, Finagro).

Fuente: Cuadro 5.

70% de los afiliados, se encuentran las existentes cuando fue creada Cajanal en 1946, de las Fuerzas Armadas, Caprecom, Universidad Nacional, Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Bancaria -Capresub- (Cuadro 5). Así mismo hacen parte de este grupo las que fueron creadas debido a la presión de los trabajadores estatales, para cada una de las entidades que se retiraba de Cajanal: Para Congresistas y trabajadores del Congreso en 1985 se creó Fonprecon; para la Superintendencia de Notariado y Registro en 1989, Fonprenor; en este mismo año los maestros crearon el Fondo de Previsión Social del Magisterio; los empleados de la Presidencia de la República se retiraron de Cajanal en 1991 y se afiliaron a Capresub<sup>7</sup>.

Este conjunto de entidades contaba en 1990 con 308.117 empleados y 126.891 pensionados que recibían una pensión equivalente a 1,9 salarios mínimos promedio. Se apreciaban pensiones superiores al promedio en Caprecom, Fondo de Previsión Social del Congreso, Corporanónimas, Sena, entre otras. La carencia de reservas para atender sus obligaciones justificó la disposición de la Ley 100 sobre el cierre de estos regímenes para nuevos afiliados, desde abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Solamente Corporanónimas y Fonprenor que tenían sólo el 3,5% de los afiliados de esta muestra, adelantan los trámites de liquidación. En el resto de cajas, se presenta un rápido deterioro en la relación afiliado/pensionado que se sitúa en 1,1 en promedio, debido a la prohibición de

recibir nuevos afiliados. Los pensionados crecen a una tasa promedio anual de 8% entre 1990 y 1996 y la pensión promedio pasa de 1,9 salarios mínimos a 3,1 salarios mínimos.

En todas las cajas nacionales es notorio el incremento en la pensión promedio, como resultado de las mejoras salariales realizadas a todos los empleados públicos, así como a la actualización de pensiones reconocidas con anterioridad a 1988 (Decreto 2108 de 1992). En estas Cajas en el momento antes de la Reforma, la pensión promedio era 1,9 salarios mínimos; mientras al finalizar 1996 había pasado a 3,1 salarios mínimos. Esta misma comparación en los casos de Puertos de Colombia, Caprecom, el Fondo de Previsión Social del Congreso, entre otros muestra incrementos mucho más significativos de los que resultan al promediar a todas las Cajas Nacionales.

El problema más grave de estas entidades, es la falta total de información que favorece las prácticas ilegales que a diario se denuncian. Los déficits que se presentan son cubiertos por Presupuesto Nacional sin que el Ministerio de Hacienda cuente con las herramientas necesarias para determinar la justeza de las partidas asignadas. Ya desde comienzos de ésta década se advertía que en los últimos veinte años se había vuelto común la multiplicación de las entidades de seguridad social, como reacción a la crisis de las existentes. "Las nuevas entidades no resuelven el problema de las antiguas y si generan uno futuro adicional, pues finalmente

<sup>7</sup> Una descripción del proceso de creación y de los regímenes pensionales de estas cajas se encuentra en Martínez Reyna Jaime (1991) "Reseña de las Cajas de Previsión Social. La seguridad Social de los Trabajadores Estatales". Consultoría ISS-PNUD.



## Cuadro 5

### PRINCIPALES CAJAS DE PENSION DE LOS EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO

	Situación antes de la reforma 1990-1991					Situación después de la reforma 1996						
	Afiliados	Pensionados	Relación		Pensión promedio		Afiliados	Pensionados	Relación		Pensión promedio	
			Afiliados/ pensionados		Pesos	En salarios mínimos			Afiliados/ pensionados		Pesos	En salarios mínimos
<b>Cajas Nacionales</b>	<b>308.117</b>	<b>126.821</b>	<b>2,4</b>	<b>76.363</b>	<b>1,9</b>	<b>226.309</b>	<b>201.848</b>	<b>1,1</b>	<b>442.450</b>	<b>3,1</b>		
Caja Nacional de Previsión	229.002	73.859	3,1	73.408	1,8	160.000	113.930	1,4	353.970	2,5		
Caprecom	27.894	11.296	2,5	112.376	2,7	11.870	16.013	0,7	655.642	4,6		
Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro	6.214	-	-	-	-	7.455	580	12,9	251.556	1,8		
Fondo de Previsión Social del Incora	3.381	756	4,5	68.843	1,7	2.153	1.282	1,7	323.	2,3		
Fondo Pasivo Social Ferrocarriles Nacional	-	17.504	-	72.590	1,8	-	17.338	0,0	469.105	3,3		
Puertos de Colombia	-	-	-	-	-	-	16.516	0,0	816.661	5,7		
Universidad Nacional	6.626	1.036	6,4	59.250	1,4	4.689	2.364	2,0	831.546	5,9		
Fondo de Previsión Social del Congreso	2.487	346	7,2	259.879	6,3	4.314	961	4,5	2.091.231	14,7		
Capresub	956	388	2,5	99.724	2,4	3.050	464	6,6	481.471	3,4		
Corporanominas (1991)	614	162	3,8	140.372	3,4	542	238	2,3	564.038	4,0		
Caja de Retiro de la Fuerzas Militares	382	61	6,3	63.046	1,5	222	84	2,6	260.441	1,8		
Defensa Civil	-	-	-	95.057	2,3	-	36	-	729.855	5,1		
Hospital Militar	2.152	319	6,7	71.271	1,7	2.361	468	5,0	295.762	2,1		
Instituto de Bienestar Policía Nacional	161	-	-	-	-	161	88	1,8	528.000	3,7		
Caja Policías Civiles	7.017	23	-	84.423	2,1	6.368	39	163,3	288.602	2,0		
Club Militar	391	110	3,6	49.148	1,2	363	136	2,7	170.785	1,2		
Policía Nacional	-	7.186	-	35.104	0,9	-	11.875	0,0	310.671	2,2		
Mindefensa	12.886	12.759	-	82.015	2,0	14.880	17.107	0,9	297.979	2,1		
Sena	7.954	1.016	7,8	123.194	3,0	7.881	2.329	3,4	498.426	3,5		
<b>991 Cajas Mpales. Deptales y Especiales <sup>a</sup></b>	<b>293.258</b>	<b>48.659</b>	<b>6,0</b>	<b>27.000</b>	<b>0,7</b>	<b>183.258</b>	<b>61.644</b>	<b>3,0</b>	<b>257.378</b>	<b>1,8</b>		
<b>Cajas Especiales excluida Reforma</b>	<b>393.781</b>	<b>68.091</b>	<b>5,8</b>	<b>95.087</b>	<b>2,3</b>	<b>459.962</b>	<b>105.930</b>	<b>4,3</b>	<b>489.199</b>	<b>3,4</b>		
Fondo Nal de Prestación Social del Magisterio	182.157	5.899	30,9	81.174	2,0	214.169	28.483	7,5	310.418	2,2		
Caja de Retiro de la FFMM (Asignación de retiro)	127.397	23.152	5,5	99.275	2,4	145.636	25.869	5,6	676.791	4,8		
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	71.950	34.476	2,1	77.184	1,9	90.683	45.125	2,0	423.410	3,0		
Ecopetrol	12.277	4.564	2,7	227.065	5,5	9.474	6.453	1,5	986.354	6,9		
<b>Totales principales cajas del sector público <sup>b</sup></b>	<b>995.156</b>	<b>243.571</b>	<b>4,1</b>	<b>71.736</b>	<b>1,7</b>	<b>869.529</b>	<b>369.422</b>	<b>2,4</b>	<b>424.973</b>	<b>3,0</b>		

<sup>a</sup> Pensión promedio: nota pagina 15 La Previsión Social para los empleados del Sector Público

<sup>b</sup> No fué posible obtener información completa del Sector Financiero de Propiedad Pública (BCH, Caja Agraria, FEN, FINAGRO)

Notas: Los trasladados de las cajas territoriales insolventes alcanzaban el número de 110.000 afiliados a diciembre 31 de 1997. Salario mínimo de 1990: \$ 41.025 y el de 1996: \$142.125.

Fuentes: Las fuentes de la información para 1990-1991 son:

La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado. Entidades de Previsión Social del Orden Nacional». Informe de Consultoría de Maria Eugenia Villamizar para el D.N.P. Agosto de 1992.

Reseña de las Cajas de Previsión Social. La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado. Informe de Consultoría de Jaime Martínez Reyna para el ISS. Diciembre de 1991.

Estudio sobre pensiones de 40 entidades del sector público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuesto. Confis. Diciembre 1997

Las fuentes de información para 1996 son:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuesto; Contraloría General de la República. La Situación de las Finanzas del Estado 1994 y 1995; y

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Informe Final Tomo II. Cuadro 6 Página 141.

se aumenta la responsabilidad financiera a cargo del Presupuesto Nacional". Hoy 4 años después de la reforma y no obstante la obligación de liquidar las cajas de previsión del sector público, luego de determinada su insolvencia, las erogaciones del Presupuesto Nacional por este concepto son superiores al 2% del PIB.

Aunque no se disponga de la información exacta para determinar la velocidad a la cual se van a incrementar los pagos en el futuro, tarea que constituye una prioridad, la tendencia de los primeros seis años de esta década es preocupante. En promedio, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación han aumen-

tado para atender pagos pensionales 44,1% por año, pasando de 1.06% del PIB en 1990 a 2,14 % del PIB en 1996. (Cuadro 6). El Fondo de Pensiones Públicas, del cual se conocen los aportes del gobierno hasta 1998 ha presentado incrementos reales cercanos al 20% en 1996 y 1997. En el presente año se prevé la necesidad de adicionar el presupuesto por cuanto se estima que la partida aprobada es insuficiente para cubrir los pagos del año completo.

Corrientemente se ha argumentado que el gran problema pensional del sector público, se encontraba en las cajas del orden territorial. Sin embargo, sin subestimar la precariedad de los

**Cuadro 6**  
**EVOLUCION DE LAS APROPIACIONES PARA PENSIONES DEL GOBIERNO CENTRAL**

Entidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996
<b>En % del PIB</b>								
Subtotal seguridad y orden público	0,37	0,36	0,38	0,43	0,51	0,56	0,65	0,28
Subtotal entidades de seguridad social	0,42	0,41	0,46	0,57	0,49	0,64	0,73	0,31
Subtotal entidades nivel central	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00
Subtotal sector telecomunicaciones	0,16	0,22	0,22	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,15
Subtotal universidades	0,09	0,09	0,09	0,11	0,12	0,14	0,15	0,05
Subtotal fondos de pasivos (puertos y FNC)		0,07	0,09	0,18	0,29	0,32	0,33	0,33
Subtotal magisterio						0,39	0,25	0,25
Resto	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Total pensiones	1,06	1,17	1,26	1,32	1,44	2,08	2,14	1,07
<b>Variación % anual</b>								<b>Var. % anual promedio</b>
Subtotal seguridad y orden público		24,0	34,9	43,6	64,5	37,6	42,4	40,6
Subtotal entidades de seguridad social		26,1	43,1	57,2	19,2	67,1	37,7	40,8
Subtotal entidades nivel central		32,0	24,8	22,6	-12,3	109,2	5,4	32,4
Subtotal sector telecomunicaciones		74,8	27,1	-91,4	30,4	5,2	35,1	-15,9
Subtotal universidades		25,5	28,0	46,8	49,0	52,1	28,8	37,9
Subtotal fondos pasivos (puertos y FNC)			56,1	165,5	123,9	38,7	25,9	79,5
Subtotal magisterio								-22,1
Resto		80,8	61,6	-56,0	131,8	14,8	27,9	27,9
Total pensiones		41,5	37,1	32,7	50,8	83,7	25,3	44,1

Fuente, Dirección General del Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

presupuestos locales para cubrir los pasivos pensionales, la situación de las Cajas Nacionales produce mayor preocupación, pues en claro incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 en materia de solvencia, y no obstante los requerimientos de la Superintendencia Bancaria, con contadas excepciones, estas cajas continúan recibiendo aportes de los afiliados, liquidando y reconociendo pensiones, autorizando el pago con cargo al Fondo de Pensiones Públicas, sin disponer ni preparar la información pertinente que permita conocer el monto de sus pasivos por concepto de pensiones.

A lo precario de su manejo tradicional, se añadió después de expedida la Ley 100 de 1993, la creencia de que debido a su insolvencia, eran entidades que se liquidarían. Ello no se ha producido, y aún no se conocen los estudios que determinen con exactitud los pasivos que debe asumir el Presupuesto Nacional y los plazos de pago de los mismos.

De acuerdo con cifras preliminares del Vice-ministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, los pasivos pensionales brutos de Cajanal y otras entidades del Sector Público del Orden Nacional, incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, se estiman en \$ 23 billones a pesos de 1994<sup>8</sup>.

#### ***b. Las cajas de empleados públicos del orden territorial***

Los niveles centrales y otras entidades del orden regional y local optaron mayoritariamente por crear sus propias entidades de Seguridad Social

hasta contabilizar 981, de acuerdo con un Censo realizado en 1991-1992 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Este censo reportó la existencia de 991 cajas o entidades de previsión de las cuales 957 corresponden al orden municipal, 24 al orden departamental y 10 al orden especial, de las unidades administrativas anteriormente denominadas intendencias o comisarías. Se encontraron 293.258 afiliados y 48.659 pensionados en el momento del censo, es decir 6 afiliados por cada pensionado. Al finalizar 1996, esta relación se ha reducido a 3 resultado de un crecimiento de 4% anual de los pensionados al tiempo que los afiliados se trasladan al ISS o a los Fondos, cuando se declaran insolventes estas cajas.

Las características más importantes de estas cajas territoriales son la carencia de Reservas para atender los pasivos, la alta dependencia de los recursos del presupuesto departamental o municipal para el pago de las prestaciones económicas. Concretamente el pago por concepto de pensiones representa más del 36% de los gastos de estas entidades.

Mediante el decreto 1296 de junio de 1994 se autorizó la creación de los Fondos de Pensiones Territoriales a más tardar el 30 de junio de 1995. Estos fondos manejados por encargo fiduciario, son cuentas individuales adscritas a una entidad territorial. Su función es sustituir el pago de pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, encargarse de los que ya cumplieron el tiempo de servicio pero no la edad de jubilación. Sus recursos serán las sumas presupuestadas para el pago de pensiones, las cuotas

<sup>8</sup> Documento del Ministerio de Hacienda, para el foro: Proyectos de Ley para el Reajuste de las Pensiones, abril 24 de 1994.

partes que les corresponda para pago de pensiones ya reconocidas, el 3,5% de los recursos adicionales que reciban los municipios y departamentos como transferencias provenientes del impuesto a la renta y la contribución sobre la producción petrolera de Cusiana y Cupiagua, y los patrimonios autónomos de las entidades sustituidas.

A diciembre 31 de 1997, la Superintendencia Bancaria contabilizó 224 Cajas de Previsión Territorial, declaradas insolventes; sus 110.873 afiliados fueron trasladados al ISS o a los Fondos de Ahorro Individual y a esa misma fecha estas entidades contaban con 61.644 pensionados.

### *c. Los sectores exceptuados de la reforma*

Las cajas de asignaciones de retiro de las Fuerzas Armadas, el magisterio y los empleados de Ecopetrol, fueron explícitamente excluidos de la Reforma. En ese momento estas entidades contaban con cerca de 400 mil afiliados que representaban el 40% del empleo público. Hoy el pago corriente de sus mesadas supera el 0.6% del PIB y el pasivo bruto total supera 23% del PIB de 1997.

Con el corte a fin de 1996, los afiliados del magisterio, la fuerza pública, y Ecopetrol representan el 52% del total de empleados públicos afiliados contenidos en la muestra reportada antes en los Cuadros 4 y 5. Este grupo, aunque no alcanza a tener aún una tercera parte de los

pensionados, paga las mesadas pensionales más altas, equivalentes en promedio al 3,4 salarios mínimos de 1996.

La carencia de reservas en estas entidades no reformadas, exige vincularlas a la reforma pensional e iniciar la constitución de fondos que comiencen a respaldar los pagos futuros. En el caso de las Fuerzas Armadas y de Policía se ha recomendado la revisión del concepto de las asignaciones de retiro así como de su desvinculación de los incrementos salariales del personal activo<sup>9</sup>. Se calcula que el pasivo bruto por concepto de pensiones alcanza 15 billones de pesos de 1994<sup>10</sup>.

En el caso del Magisterio se ha calculado un pasivo bruto cercano a los 9 billones de 1994<sup>11</sup>. El gobierno ha hecho aportes al encargo fiduciario constituido para tal fin, que alcanzan cerca de 600 mil millones a fin de 1997. Sin embargo, de allí se atienden los pagos corrientes de pensiones así como otros pagos prestacionales como las cesantías.

La deuda pensional en Ecopetrol, exige un riguroso plan de fondeo de las obligaciones ya contraídas que podrían alcanzar un monto equivalente al 3% del PIB. Si se tiene en cuenta que los empleados de Ecopetrol no realizan cotizaciones, y que la situación de bonanza por Cusiana sólo permitió acumular un monto apenas superior a los 300 mil millones, es urgente diseñar mecanismos de pago de esta deuda. Se ha pro-

<sup>9</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Informe Final. El saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Tomos IV y V.

<sup>10</sup> Cálculos del Ministerio de Hacienda, abril de 1994.

<sup>11</sup> Cálculos del Ministerio de Hacienda, abril de 1994.

puesto por ejemplo ajustar la política salarial a los términos de la Ley 50 de 1990. Así mismo se propone ajustar los beneficios pensionales de los trabajadores nuevos, los temporales y los de los campos que revierten a Ecopetrol a los contemplados en la Ley 100 de 1993. Para los trabajadores actuales es urgente diseñar un programa que incentive su traslado voluntario al régimen de Ley 100<sup>12</sup>.

Resulta paradójico el consenso sobre el enorme peso para las finanzas públicas de los pasivos pensionales de las Cajas de Previsión del sector público y las pocas acciones adelantadas para ofrecerle una solución. Los distintos estudios realizados sobre este tema desde la década anterior, han señalado los principales problemas y hoy el diagnóstico no ha cambiado:

- Problemas graves de información pues ni siquiera se conoce el número exacto de afiliados, mucho menos sus historias laborales.
- La dispersión de regímenes y las excepciones hechas por la Ley 100 han impedido la labor de supervisión de la Superintendencia Bancaria.
- El notable incremento en el valor promedio de las mesadas y su cubrimiento por el Presupuesto Nacional sugiere la ausencia total de control. Hasta la misma entidad encargada del control financiero, la Contraloría General de la República, califica este proceso como una bomba de tiempo. Faltó un mecanismo de seguimiento y control a la Reforma.
- Persiste el desconocimiento sobre el monto del pasivo pensional y de reservas.

- En algunos casos, aunque continúan recibiendo las contribuciones, no pagan las pensiones. Las mesadas por concepto de pensión son pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas, fondo cuenta del Presupuesto Nacional, adscrito al Ministerio de Trabajo, y encargado del pago de pensiones en caso de liquidación de las cajas.
- Se ha puesto toda la atención en los Fondos Territoriales, sin embargo una sola caja nacional tiene muchos más problemas que todos los fondos territoriales.

### III. Conclusiones

La evaluación y las tendencias observadas del desempeño de los cuatro años del sistema pensional luego de la reforma de 1993, llaman la atención sobre la necesidad de emprender una serie de acciones inmediatas en el contexto de la Ley 100 y reformas legales de fondo del sistema pensional, que completen y consoliden los cambios ya iniciados.

Se requiere además de dar cumplimiento a lo dispuesto en la reforma, por ejemplo en lo relativo a la liquidación de las funciones pensionales de las cajas del sector público y su traslado al ISS, impedir la promoción de la afiliación a este sistema debido al desequilibrio existente entre sus contribuciones y sus beneficios. La declaratoria de insolvencia requerirá de la intervención del gobierno, con una participación logística del sector privado.

Se requiere mejorar la supervisión del subsistema de prima media, a través de reportes a

<sup>12</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Ob. Cit. Tomo V y VI.

cada afiliado sobre sus contribuciones; de separar los patrimonios y la administración de los diferentes seguros; y de mejorar la calidad, oportunidad y cubrimiento de la información para la Superintendencia Bancaria.

Debe cumplirse la norma de la Ley 100 que obliga a circular las reservas del sistema de prima media por el mercado de capitales, sin preferencia ni acceso privilegiado para los títulos de deuda pública.

También en cumplimiento de la reforma, el Ministerio de Hacienda debe realizar el cálculo de los pasivos pensionales de los entes y cajas territoriales y extender esta tarea a las Cajas Nacionales. El plan ajuste fiscal del gobierno debe contemplar los mecanismos explícitos para financiar la deuda pensional así como el diseño y puesta en marcha de mecanismos legales que adecuen estas obligaciones del fisco a las restricciones presu-

puestales de largo plazo y a los objetivos macroeconómicos de estabilización y crecimiento.

Además de estas tareas contempladas en el marco legal actual se requieren algunas modificaciones a la Ley. Entre las más importantes; i) eliminar la posibilidad de traslado entre subsistemas que puedan realizarse a costa del fisco o de los recursos del ISS; ii) acortar en diez años, el período de transición, por el cual se mantuvieron las condiciones del régimen anterior hasta el año 2014; iii) aumentar de manera gradual la edad legal de retiro hasta los 65 años, para hombres y mujeres; iv) ejecutar una reforma pensional para los sistemas exceptuados.

La alternativa de posponer el ajuste de los beneficios que financia el Presupuesto Nacional, tendrá graves consecuencias en términos de incrementar el costo del pasivo cuando, de todas maneras su pago, se haga inminente.

## Anexo 1

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

	Régimen solidario de prima media con prestación definida	Régimen de ahorro individual con solidaridad y aporte definido
Tasa de cotización <sup>a</sup>	13,5% de ingreso base. 10% destinado al pago de pensiones de vejez. 3,5% pensión de invalidez, sobrevivientes, prima de seguro y costos de administración	13,5% de ingreso base. 10% destinado al pago de pensiones de vejez. 3,5% pensión de invalidez, sobrevivientes, primas de seguro y costos de administración <sup>b</sup> .
Edades de jubilación	60 y 65 años para hombres y mujeres mayores de 35 40 años, o para los que 1994 hayan aportado por más de 15 años. A partir del 2014, las edades serán 57 y 62 respectivamente, con un mínimo de 1000 semanas de aportes.	Cualquier edad siempre y cuando los ahorros puedan financiar una pensión mayor del 110% del salario mínimo. Se calcula en 60 años para mujeres y 62 para hombres.
Monto de la pensión de vejez <sup>c</sup>	Para las primeras 1000 semanas cotizadas corresponde pensión de el 65% del ingreso base de liquidación, más 2% por vejez cada 50 semanas después de 1200 hasta 1400 semanas. El monto máximo es 85%.	Depende de los aportes más los rendimientos financieros de la cuenta de ahorro individual, más el bono pensional si el afiliado se había trasladado del régimen de prima media.
Naturaleza del fondo de pensiones	Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, forman del fondo de parte de un fondo común de naturaleza pública, pensiones destinado al pago de pensiones en cada vigencia, costos de administración. Y constitución de reservas.	Las cuentas individuales de ahorro son patrimonio autónomo, son propiedad de los afiliados y es independiente del patrimonio de la entidad administradora.
Monto de la pensión de invalidez	45% del ingreso base de liquidación, más 2% por cada 50 semanas cotizadas después de las primeras quinientas, cuando la pérdida sea 66% o más, el monto será el 54% del ingreso base, más 2% por cada 50 semanas cotizadas después de las primeras ochocientas. La pensión no podrá ser menor al salario mínimo, no superior al 75% del ingreso base de liquidación.	Depende del saldo en la cuenta individual de ahorro, el bono pensional si existe y la suma necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión, que está a cargo de la aseguradora con que se haya contratado el seguro de invalidez y sobrevivencia.
Monto de la pensión de sobrevivientes	Por muerte del pensionado, igual al 100% de la pensión. Por muerte del afiliado, 45% del ingreso base de liquidación más 2% por cada 50 semanas cotizadas después de las primeras quinientas, máximo hasta el 75%.	Por muerte del pensionado, la pensión se financia con los recursos que se destinarían al pago de pensión de vejez o invalidez. Por muerte del afiliado, se aplica el mismo procedimiento que el pensión por invalidez.
Inversión de los recursos	Las reservas de IVM y ATEP se manejarán mediante contrato de fiducia o se invertirán en títulos de deuda de la Nación. Si no se obtiene la rentabilidad mínima, se pondrán en una cuenta de la Tesorería General de la Nación que garantice conservar el poder adquisitivo de las reservas. IVM: invalidez, vejez y muerte. ATEP: accidentes de trabajo y enfermedad profesional.	Sujeta a los límites establecidos por la Superintendencia Bancaria. Las inversiones en Títulos de Deuda Pública no deben ser mayores al 50% del valor de los recursos. La colocación de los recursos en el mercado de capitales o en títulos valores no oficiales, así como las transacciones en bolsas de valores, deben ser autorizadas por el gobierno a través de la Superintendencia. Los fondos deben garantizar rentabilidad mínima <sup>d</sup> , respaldada con su patrimonio.

<sup>a</sup> Más el 1% para los trabajadores con salario igual o superior a cuatro salarios mínimos.

<sup>b</sup> A medida que disminuyen los costos de administración y las primas de seguro, las reducciones deben abonarse a las cuentas individuales o a las reservas del ISS según el caso.

<sup>c</sup> No puede ser inferior al salario mínimo legal. Se ajusta anualmente con base en el IPC o en el aumento del salario mínimo.

<sup>d</sup> Tasa determinada por el gobierno teniendo en cuenta el rendimiento de papeles e inversiones representativas del mercado.

Fuente: Klaus Schmidt - Hebbel. La Reforma Pensional Colombiana.

**Informes de  
investigación**



# Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996

---

José Antonio Ocampo<sup>1</sup>  
María José Pérez  
Camilo Tovar  
Francisco Javier Lasso

## I. Introducción

El análisis de los efectos de las variables macroeconómicas y de las medidas de liberación económica sobre la pobreza y la distribución del ingreso han estado en el centro del debate económico latinoamericano en los últimos años. El trabajo pionero de Morley (1994) encontró que tanto la pobreza como la distribución del ingreso tienden a mejorar con el crecimiento económico y a deteriorarse con la inflación, y que hay evidencia de que la política de salarios mínimos tiene efectos redistributivos. Los efectos de los ajustes estructurales sobre el crecimiento de las exportaciones son, para este autor, claves para determinar los efectos favorables o desfavorables de las medidas de liberación sobre los indicadores sociales.

Trabajos recientes de la CEPAL (1997) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997;

Londoño y Székely, 1997) han tendido a confirmar que la pobreza mejora con el crecimiento económico y se deteriora con la inflación, pero han encontrado resultados más ambiguos sobre los efectos del crecimiento sobre la distribución. Aunque los dos últimos estudios han mostrado impactos levemente positivos, la evidencia empírica regional no parece apoyar dicha hipótesis. En efecto, la recuperación económica de América Latina en la década actual se ha visto reflejada en una reducción de la pobreza, pero no en un mejoramiento de la distribución del ingreso. El gran milagro económico de la última década en la región, Chile, tiende a confirmar los comportamientos disímiles de la pobreza y la distribución del ingreso frente a un comportamiento macroeconómico exitoso.

Londoño y Székely (1997) han encontrado también evidencia según la cual la acumulación

---

<sup>1</sup> Documento preparado para el Proyecto PNUD-CEPAL-BID sobre Política macroeconómica y pobreza en América Latina. Agradecemos los comentarios de Oscar Altimir, Juan Luis Londoño, Samuel Morley y Lance Taylor a versiones anteriores de este trabajo. El trabajo contó con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

de capital físico tiene efectos positivos sobre la equidad. Siguiendo las conclusiones del ensayo paralelo de Birdsall y Londoño (1997), han planteado igualmente que la alta concentración en la distribución de activos físicos es un determinante importante de la inequitativa distribución del ingreso en la región. El primero de estos trabajos, al igual que el informe reciente del BID (1997), han mostrado además que, a través de sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, las reformas estructurales tienden a mejorar la distribución del ingreso.

El trabajo comparativo de Berry (1997) ha presentado tal vez la argumentación más contundente en contra de esta última conclusión. En efecto, este autor muestra una evidencia amplia acerca de los efectos distributivos adversos de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en América Latina en las dos últimas décadas. El trabajo de la CEPAL (1997) ha mostrado, a su vez, que los procesos de liberación económica han tenido efectos distributivos adversos, asociados a la limitada generación de empleo que caracteriza a los procesos de reestructuración productiva y al sesgo que generan estos procesos hacia la demanda de mano de obra calificada. Estas conclusiones se han confirmado a nivel más general en el informe reciente de la UNCTAD (1997), que encuentra, en particular, efectos distributivos desfavorables de la globalización sobre la distribución del ingreso en muchos países, incluso industrializados y en algunas de las economías exitosas del sudeste asiático.

Algunos trabajos recientes han sugerido diversas hipótesis acerca de por qué las reformas estructurales pueden tener efectos adversos sobre la distribución del ingreso. La más su-

gestiva es la de Rodrik (1997), según la cual la globalización acentúa la asimetría entre los grupos que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales -el capital y la mano de obra más calificada- y aquellos que no pueden hacerlo -la mano de obra menos calificada-. La posibilidad de relocalizar la producción hace que la demanda laboral se torne mucho más elástica *en todos los países*, reduciendo la capacidad de negociación de los trabajadores y aumentando la inestabilidad de sus ingresos frente a choques en la demanda. Berry (1997) y Robbins (1996) han explorado, a su vez, diversos sesgos tecnológicos que pueden explicar esta relación adversa entre reformas estructurales y equidad: por una parte, economías de escala en el comercio y en el financiamiento internacionales, que se reflejan en la mayor participación en estas actividades de las firmas más grandes dentro de cada sector, las cuales son más intensivas en capital y/o en mano de obra más calificada; por otra, mayores transferencias de tecnología asociadas al propio comercio, incluidas aquellas que se transmiten a través de las importaciones de maquinaria y equipo, las cuales pueden inducir la adaptación rápida de tecnologías intensivas en mano de obra más calificada provenientes de países desarrollados.

En las comparaciones que surgen de estos estudios regionales, Colombia aparece como una historia relativamente exitosa. Esto es especialmente cierto en los años ochenta. Debido a la capacidad del país de evitar los grandes desbalances macroeconómicos que caracterizaron a la región a fines de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, la economía colombiana es la más estable de la región y ha experimentado, después de Chile, el ritmo más alto de crecimiento económico durante las dos

últimas décadas. Como resultado de ello, Colombia pudo evitar el aumento en la incidencia de la pobreza y el deterioro en la distribución del ingreso que experimentaron la mayoría de los países latinoamericanos durante la "década perdida". Su experiencia durante los años noventa ha sido menos excepcional, tanto en términos de crecimiento económico como de evolución de los indicadores sociales. No obstante, el país ha experimentado una nueva reducción de la pobreza en la década actual. Como veremos, esta mejoría se ha concentrado en gran medida en las grandes ciudades y ha estado acompañada de grandes choques distributivos que han tendido a neutralizarse entre sí.

Este trabajo analiza los efectos del comportamiento macroeconómico y las reformas estructurales sobre la pobreza y la distribución del ingreso en Colombia. Está basado en un procesamiento uniforme y consistente de las encuestas de hogares disponibles para las dos últimas décadas. Usa también en forma extensa el trabajo paralelo de otros autores. Se divide en seis secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda hace un bosquejo de la evolución general de la economía y de las reformas estructurales en las dos últimas décadas. La tercera presenta unas breves consideraciones sobre la evolución de las condiciones de vida de la población y de la política social. La cuarta hace un análisis detallado de la evolución de los indicadores globales de pobreza y distribución del ingreso y su relación con las tendencias globales de la economía. La quinta presenta unos ejercicios formales sobre los determinantes macroeconómicos de la pobreza y la distribución del ingreso. El trabajo termina con una breve sección de conclusiones.

## **II. La evolución macroeconómica en las dos últimas décadas**

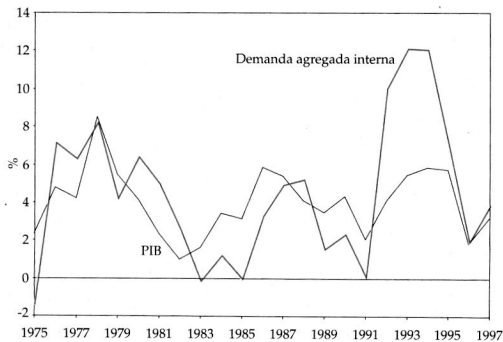
### **A. Crisis y recuperación en los años ochenta**

Aunque Colombia llegó a comienzos de los años ochenta con niveles relativamente bajos de endeudamiento externo, producto de un manejo prudente de la bonanza cafetera que experimentó el país durante el segundo lustro de la década de los setenta, no fue ajena a la crisis que experimentó América Latina a raíz de la interrupción de los flujos de capital en 1981-1982. En efecto, la década de los ochenta se inició en medio de una desaceleración del crecimiento económico, acompañada de fuertes desequilibrios, tanto en el frente externo como fiscal, y de una crisis financiera. La tasa de crecimiento económico se redujo del 5.4% en 1975-1980 al 2.2% en 1980-1985 y alcanzó en el año más crítico, 1982, apenas un 1%, el nivel más bajo de la postguerra (Gráfico 1). Tanto el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como el déficit consolidado del sector público se ampliaron rápidamente a comienzos de los años ochenta, llegando en 1982 al 7.4% del PIB de paridad (medido a la tasa de cambio de paridad de 1994) y al 7.2% del PIB corriente respectivamente. La desaceleración del crecimiento económico se tradujo igualmente en una elevación de la tasa de desempleo, que alcanzó en 1985 el 14%. Finalmente, la crisis financiera se tradujo en la quiebra y nacionalización de varios intermediarios financieros a partir de 1982.

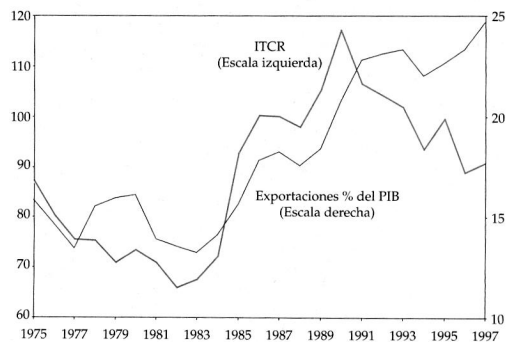
Ante este deterioro, la Administración Betancur puso en marcha un proceso de ajuste. Este tuvo dos fases bien caracterizadas<sup>2</sup>. Durante la primera, que tuvo lugar entre 1982 y 1984, se

## Gráfico 1 INDICADORES DE DESEMPLEO MACROECONOMICO

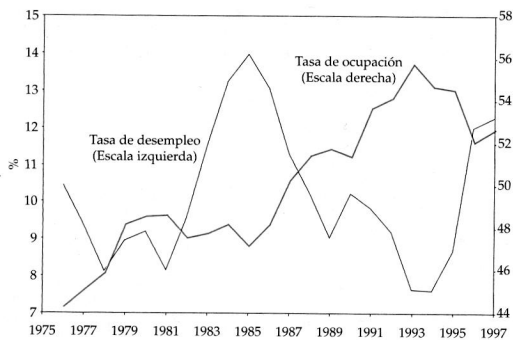
**A. Crecimiento del PIB y de la demanda interna**



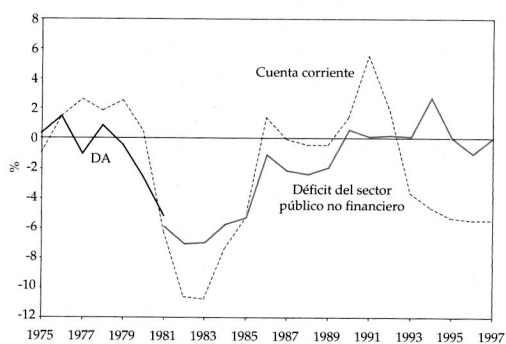
**D. Tasa de cambio real (Dic. 1986 = 100) vs. exportaciones como % del PIB**



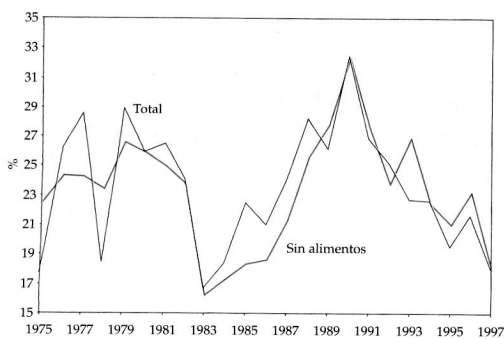
**B. Tasas de desempleo y desocupación (Sietre principales ciudades)**



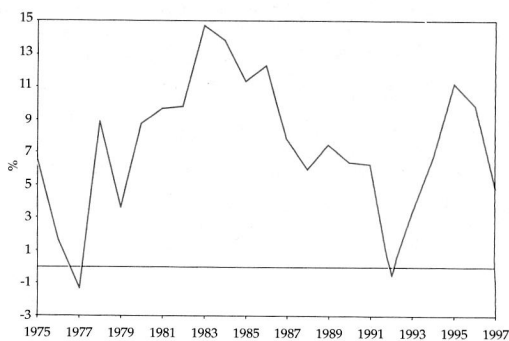
**E. Balance fiscal vs. balance en cuenta corriente (% del PIB)**



**C. Tasa de inflación**



**F. Tasas de interés real**



Fuente: Dane. Tasa de cambio real y tasa de interés según Banco de la República. Déficit según Ministerio de Hacienda.

revertieron las medidas de liberación comercial que se habían adoptado en forma gradual a lo largo de la década del setenta. Este proceso estuvo acompañado de un aumento de los subsidios a las exportaciones y de una aceleración de la devaluación. En el frente interno, se conjugó una restricción moderada al gasto público con un incremento en el impuesto a la renta y la transformación del impuesto a las ventas en el impuesto al valor agregado (IVA). Adicionalmente, se adoptaron medidas para sanear el sistema financiero, para ampliar el crédito a los sectores en crisis y para aumentar el gasto público en vivienda social, con el objeto en los dos últimos casos de reactivar la actividad productiva.

Debido a que las medidas no fueron suficientemente severas y a que el efecto de algunas de ellas sólo se manifestó en forma rezagada (en especial el control de importaciones y las medidas tributarias), la fuerte caída de las reservas internacionales llevó a la Administración Betancur a adoptar medidas más drásticas desde mediados de 1984. Durante esta segunda fase del proceso de ajuste, se aceleró el ritmo de devaluación, se impuso un nuevo recargo arancelario del 8% y se emprendieron medidas más severas en el frente fiscal.

La sucesión de estos programas de ajuste permitió a la economía superar los desequilibrios externo e interno y restablecer la credibilidad internacional. De esta manera, la bonanza cafetera de 1986 permitió recuperar ritmos de crecimiento superiores al 5%, arrojar, por primera vez en la década, superávit en la cuenta corriente,

y reducir el déficit del sector público consolidado a niveles moderados.

Durante el segundo lustro de la década de los ochenta, el manejo macroeconómico se caracterizó por la preocupación constante de las autoridades por sostener los logros del ajuste macroeconómico. El mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva y de déficit moderados del sector público consolidado -entre 2 y 2,5% del PIB- fueron, así, los elementos destacados del manejo económico durante estos años. La estabilización de la economía dio paso, a su vez, a una disminución de las tasas de interés y a una recuperación del crédito interno. La solidez del ajuste externo permitió, por su parte, revertir parcialmente algunas medidas de restricción comercial que se habían establecido durante los años de ajuste.

La bonanza cafetera de 1986 fue breve. Sin embargo, se logró mantener una buena dinámica del crecimiento hasta finalizar la década, impulsado por el fuerte crecimiento de las exportaciones, tanto las no tradicionales -agrícolas y manufactureras- como las mineras (petróleo, carbón y ferroniquel). Además, la estructura exportadora experimentó una notoria diversificación: las exportaciones no tradicionales pasaron de representar el 32,1% de las exportaciones totales en 1985 al 49,1% en 1991, al tiempo que las mineras elevaban su participación del 18,6 al 32,6%. La fuerte dependencia tradicional del café desapareció, así, en unos pocos años. De este modo, la segunda mitad de la década de los ochenta se caracterizó por una importante expan-

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado de los procesos de ajuste en estos años, véase Lora y Ocampo (1988).

sión de las exportaciones, las cuales pasaron de representar un 15,6% del PIB en 1985 al 22,7% en 1991, cuando culminó este auge exportador.

El buen comportamiento del segundo lustro de los ochenta estuvo acompañado por una reducción del desempleo y un crecimiento dinámico de la demanda agregada interna. Sin embargo, en 1989 este último factor empezó a perder impulso, como resultado de la falta de dinamismo de la inversión. El crecimiento estuvo acompañado, además, por una tendencia a la aceleración de los ritmos de inflación. El debilitamiento de la inversión y del crecimiento económico y el aumento de la inflación sirvieron como justificación para las reformas estructurales que se adoptaron a comienzos de la década de los noventa.

## **B. Reformas estructurales y comportamiento macroeconómico en los años noventa**

Los inicios de la década de los noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de reformas estructurales, conocidas en el país como la "apertura económica". Estas reformas se emprendieron durante la Administración Barco, recibieron su mayor impulso durante la Administración Gaviria y se mantuvieron, con algunos matices, durante la Administración Samper<sup>3</sup>.

En el frente comercial, durante 1990 se eliminaron virtualmente todos los controles directos a las importaciones y se inició un acelerado proceso de desgravación arancelaria, que culminó

en agosto de 1991. Poco después, con la negociación de un arancel externo común con Venezuela, se redujeron un poco más los niveles de protección. De esta manera, el arancel promedio se redujo del 44% a comienzos de 1990 al 11.8% en marzo de 1992. Este proceso se complementó con una reducción de los incentivos directos a las exportaciones y la firma de importantes acuerdos de integración.

Por otra parte, a comienzos de la década se liberalizaron tanto la inversión extranjera en Colombia como la inversión colombiana en el exterior. Las reformas cambiarias de 1991 y 1993 liberaron parcialmente el manejo de transacciones en divisas, permitiendo a los intermediarios financieros manejar directamente dichas transacciones, aunque mantuvieron la obligación de canalizar la mayor parte de ellas a través del mercado regulado y el control a los flujos de capital de corto plazo. La Constitución de 1991 estableció la autonomía del Banco de la República en el manejo monetario y cambiario. Sucesivas medidas financieras tendieron a ampliar los espacios de competencia entre intermediarios financieros. La Ley 50 de 1990 flexibilizó parcialmente el régimen laboral y la Ley 100 de 1993 aumentó las cotizaciones al sistema e introdujo profundas reformas al Sistema de Seguridad Social, estableciendo un régimen de competencia entre empresas privadas y públicas para la prestación de servicios de pensiones y salud, sujeto a un fuerte marco regulatorio y claros principios de solidaridad.

La liberalización de la economía ha estado acompañada de cambios importantes en la

<sup>3</sup> Para una visión detallada de las reformas durante la Administración Gaviria, véase Hommes et al. (1994). Una visión global de todo el proceso de reformas se encuentra en Ocampo (1997).

estructura del Estado pero, en contra del patrón regional, también de un crecimiento de su tamaño. Los cambios en su estructura han estado asociados fundamentalmente a la descentralización, al proceso de privatización y a la ampliación de los espacios de participación privada en infraestructura física y seguridad social. Por su parte, la liberación comercial y tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992 y 1995) transformaron la estructura tributaria del país, aumentando las tarifas impositivas y reduciendo la dependencia de los ingresos externos. La Constitución de 1991, al acelerar el proceso de descentralización, asignó transferencias crecientes a las entidades territoriales, destinadas a inversión social. Este hecho, así como la reforma a la seguridad social y los gastos crecientes en justicia y defensa, dieron paso a un rápido crecimiento del gasto público, financiado en una alta proporción por los aumentos en la carga tributaria y en las cotizaciones a la seguridad social; en años más recientes, sin embargo, esta ampliación del gasto ha terminado por generar desequilibrios estructurales en las finanzas públicas.

Estas reformas estructurales, que combinaron medidas de liberalización con un crecimiento relativo del tamaño del Estado, estuvieron acompañadas por unos ciclos macroeconómicos atípicamente marcados para los patrones colombianos. Ellos se han manifestado, en particular, en fuertes fluctuaciones de la demanda agregada interna, las cuales han estado determinadas por fuerte ciclos de *pare* y *sig*a de la política macroeconómica (Gráfico 1). En contra de las expectativas que se generaron al inicio de las reformas,

el crecimiento se ha mantenido en promedio en ritmos similares a lo que experimentó la economía durante el segundo lustro de los ochenta, pero ha dependido mucho más que entonces de la producción para el mercado interno, especialmente de bienes y servicios no comercializables internacionalmente. Por otra parte, la liberación comercial y la apertura parcial de la cuenta de capitales se reflejó en una ampliación del déficit en cuenta corriente, cuya contrapartida doméstica fue el deterioro de las cuentas del sector privado, asociado tanto a aumentos en la inversión como, especialmente, a disminuciones en el ahorro<sup>4</sup>. Según se señaló anteriormente, el déficit fiscal ha tendido también a ampliarse en los últimos años.

La década se inició en medio de una fuerte tendencia ascendente de la inflación, inducida por la decisión de acelerar la devaluación desde mediados de 1989, para enfrentar el colapso del Pacto Internacional del Café y compensar los efectos sobre la cuenta corriente de la apertura comercial que se inició a comienzos de 1990. Ello llevó a la adopción de un severo ajuste en 1991, cuyos elementos más destacados fueron una severa política contraccionista en el frente monetario y una revaluación real del peso. La política de estabilización se reflejó en un freno de la demanda agregada y del crecimiento del PIB y en una disminución del ritmo de inflación.

Este "*pare*" fue seguido por un fuerte "*sig*a" en 1992-1993, el cual, de acuerdo con varios indicadores, continuó en 1994. La política monetaria expansionista característica de estos años

<sup>4</sup> Ocampo y Tovar (1997). Este documento proporciona igualmente un análisis detallado de la evolución macroeconómica en la década de los noventa.

se combinó con un rápido crecimiento del gasto público, generando una de las expansiones de la demanda agregada más aceleradas de la historia del país. El crecimiento económico se aceleró nuevamente, superando el 5% a partir de 1993, y la tendencia al descenso del desempleo se mantuvo, con lo cual dicha variable alcanzó el nivel más bajo en más de una década en 1994. La tasa de inflación también se redujo, excepto en 1993 para productos diferentes a alimentos. De esta manera, el exceso de demanda se tradujo en un rápido deterioro de la balanza de pagos. Las importaciones experimentaron un crecimiento acelerado, al tiempo que se frenaba la bonanza exportadora que se había iniciado a mediados de los años ochenta. Este proceso estuvo acompañado por una continua tendencia a la apreciación real del peso.

La política monetaria se tornó crecientemente contraccionista a lo largo de 1994. El elemento principal de este nuevo "pare" fueron, así, las elevadas tasas de interés que, con una breve interrupción a mediados de 1995, se mantuvieron hasta el segundo trimestre de 1996. Esta política se reflejó, con un rezago, en una fuerte desaceleración de la demanda agregada y del crecimiento económico y un aumento rápido de la tasa de desempleo. A la desaceleración contribuyeron, además, la caída de los ingresos cafeteros, la recesión venezolana, la lucha contra el narcotráfico y la incertidumbre generada por la crisis política. El giro, desde mediados de 1996, hacia una política que combina unas menores tasas de interés con un mayor control al gasto público y, desde comienzos de 1997, un fuerte

control al endeudamiento externo, se reflejaron en una nueva reactivación a partir del segundo trimestre de 1997.

### III. Indicadores de desarrollo y política social

Desde la década del cincuenta, la información disponible permite afirmar que el país experimentó una mejoría continua en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y desarrollo humano<sup>5</sup>. Sin embargo, este desempeño tuvo un claro sesgo urbano y generó, así, una fuerte brecha de bienestar entre la ciudad y el campo. Además, según veremos más adelante, hasta la década del sesenta, no estuvo acompañada por una mejoría paralela de los indicadores de pobreza, medida por niveles de ingreso, y fue consistente con un deterioro en la distribución del ingreso.

El Cuadro 1 indica que esta mejoría de los indicadores de bienestar se ha mantenido en las últimas décadas. Los niveles educativos y de salud han continuado mejorando, al igual que la calidad de las viviendas y el acceso a servicios públicos domiciliarios. Como resultado de ello, la pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, se redujo del 70,2% en 1973 al 32,2% en 1993. Igualmente el índice de desarrollo humano estimado por el PNUD (1997) aumentó de 0,55 en 1970 a 0,85 en 1994, colocando a Colombia en años recientes entre los países de alto desarrollo humano -o, más precisamente, colocando a las regiones urbanas de Colombia en esta categoría, y a las zonas rurales en niveles de

<sup>5</sup> Sobre las principales tendencias de los indicadores sociales durante estos años, véanse Urrutia (1990), Ocampo (1992), Fresneda (1994) y Pérez (1995).



**Cuadro 1**  
**INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO**

	1973			1985			1993		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
<b>Salud</b>									
Expectativa de vida al nacer	64,1	60,1	62,5	67,8	64,7	67,3	-	-	69,3
Tasa de mortalidad infantil (%)	52,9	70,4	59,8	37,9	50,5	42,1	25,5	33,5	28,1
<b>Educación (población 15 años o más)</b>									
Tasas de analfabetismo	10,5	32,7	18,5	8,4	26,1	13,6	6,6	22,8	11,1
Población por nivel educativo									
Sin educación o primaria incompleta	44,1	83,5	58,3	28,8	68,1	40,2	22,6	63,1	34,0
Primaria completa o secundaria incompleta	44,2	11,4	32,3	48,4	24,0	41,3	50,7	50,7	45,5
Secundaria completa o superior incompleta	7,1	0,6	4,7	15,5	2,9	12,5	22,5	22,5	17,3
Superior completa	1,3	0,1	0,9	3,6	0,2	2,6	4,2	4,2	3,1
<b>Calidad de la vivienda</b>									
Materiales inadecuados de vivienda	28,6	35,3	31,2	7,3	27,3	13,8	3,6	15,7	7,3
Hacinamiento crítico	26,7	46,4	34,2	16,1	26,4	19,4	10,0	19,1	12,8
Carencia de servicios básicos	12,0	60,0	30,3	8,8	49,0	21,8	3,7	25,4	10,4
<b>Indicadores de NBI</b>									
Hogares con NBI (%)	58,9	87,9	70,2	32,3	72,6	45,6	20,6	58,9	32,2
En miseria	30,6	67,8	44,9	12,6	44,4	22,8	6,1	30,8	13,5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-SISD.

desarrollo medio<sup>6</sup>. De hecho, aunque ha habido una reducción en los diferenciales de desarrollo entre las zonas rurales y urbanas, los primeros siguen siendo mucho más bajos. Las desigualdades regionales siguen siendo, además, importantes. Por su parte, el país muestra una tendencia a la reducción en las diferencias de género, al punto de que en algunos casos (expectativa de vida y educación), los logros de las mujeres han comenzado a superar los de los hombres (Misión Social, 1997).

No obstante, la mejoría en la mayoría de los indicadores ha tendido a desacelerarse. De acuerdo con Londoño (1997), el país pasó de tener indicadores de educación y salud muy inferiores a los patrones internacionales en 1950, dado su nivel de desarrollo relativo, a superar dichos patrones en educación, a mediados de los setenta, y en salud, a comienzos de los ochenta. Desde entonces, ha habido un retroceso relativo, de tal forma que Colombia se encuentra hoy con niveles de salud y, especialmente, de

<sup>6</sup> Misión Social (1997). Este estudio indica que el índice de desarrollo humano estimado por el PNUD para Colombia está ligeramente sobreestimado.

educación, inferiores a los que corresponden con su actual nivel de desarrollo.

Un elemento decisivo de este proceso fue la asignación de recursos públicos crecientes y la creación y consolidación de instituciones estatales de apoyo al desarrollo social. El primer hito en materia de recursos públicos fue el Plebiscito de 1957, que creó el Frente Nacional (1958-1974), uno de cuyos artículos determinó que al menos el 10% del presupuesto nacional se debería asignar a educación. La reforma constitucional de 1968 dio un paso adicional, al crear el situado fiscal, mediante el cual se determinó que la nación debería transferir una proporción de sus ingresos corrientes a financiar la educación y la salud; este mecanismo se puso en marcha mediante la Ley 46 de 1971. La Ley 33 de 1968 asignó también una participación a las regiones en el impuesto a las ventas (posteriormente IVA); esta participación se acrecentó a mediados de la década de los ochenta, cuando comenzó a hacerse explícita su asignación a inversión social.

Como resultado de las decisiones anteriores, los recursos del presupuesto nacional destinados al sector social aumentaron notoriamente durante los años del Frente Nacional: del 1,1% del PIB en el segundo lustro de los años cincuenta a 5,4% en el primero de los setenta (Numpaque y Cuestas, 1996). En las décadas del setenta y ochenta, el gasto social, medido a través de una definición más amplia<sup>7</sup>, fluctuó entre el 7 y el

10% del PIB, con una ligera tendencia ascendente y dos ciclos bien caracterizados. Si se excluyen los pagos de pensiones, el primero de ellos tuvo una fase de descenso entre comienzos de los setenta y 1977, sucedida por un ascenso entre este último año y 1983; el segundo tuvo una fase de descenso durante los años de ajuste macroeconómico de la década de los ochenta (1983 a 1986) y un ascenso a partir de 1989. Este último se aceleró notablemente a partir de 1994, cuando el gasto social comenzó a elevarse rápidamente, alcanzando en 1996 el 15,6% del PIB. Este nivel implica que Colombia ha pasado de ser un país de inversión social media a uno de gasto social alto para los patrones latinoamericanos (véanse las comparaciones correspondientes en CEPAL, 1997). Este aumento reciente es fruto de las reformas que se emprendieron a partir de la Constitución de 1991 y que incluyeron la ampliación significativa de las transferencias tradicionales a las regiones (situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, que sustituyó la vieja transferencia de una porción del IVA) y su atadura definitiva a la inversión social.

La ampliación del gasto público destinado a sectores sociales se produjo en forma paralela con su fortalecimiento institucional. Hasta la década de los setenta, este proceso tuvo dos características sobresalientes. La primera fue una creciente centralización de la administración de la educación y la salud, asociada al manejo de los recientes recursos financieros aportados por

<sup>7</sup> Esta definición incluye las entidades descentralizadas, las más importantes de las cuales son el Instituto de Seguros Sociales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje, las cuales se financian fundamentalmente con rentas propias. Los estimativos que se presentan en el texto corresponden a los del Departamento Nacional de Planeación.

el Gobierno Nacional. Esta centralización avanzó mucho más en el caso de la educación y permitió, en ambos casos, un manejo regional descentrado a través de los Fondos Educativos Regionales y de los Servicios Seccionales de Salud. Este proceso culminó a mediados de los años setenta, cuando se nacionalizó la educación secundaria y se creó el Servicio Nacional de Salud. La segunda característica fue la creación de nuevas instituciones paraestatales encargadas de canalizar recursos y apoyar diferentes áreas de desarrollo social. Aunque algunas se remontan a los años treinta y cuarenta, su gran desarrollo se inició durante el Frente Nacional, cuando se crearon nuevos institutos para impulsar los programas sociales<sup>8</sup>. La importancia relativa de estos institutos ha variado a lo largo del tiempo, dependiendo de los programas sociales de los gobiernos de turno.

Desde el punto de vista institucional, la política social ha tenido tres cambios notorios desde mediados de los ochenta, pero especialmente durante la década actual. El primero de ellos es la descentralización de los servicios de educación y salud. Este proceso se inició a mediados de la década de los ochenta, pero sólo se ha consolidado en los últimos años. El segundo es la introducción creciente de criterios de focalización del gasto hacia los sectores más pobres de la población, con base en sistemas objetivos de selección de beneficiarios. El tercero es el

diseño de sistemas de subsidios a la demanda y prestación competitiva de servicios, en la cual participan tanto agentes privados como públicos. El más destacado de ellos es el nuevo sistema de seguridad social, al cual hicimos alusión en la sección anterior.

Tres estudios, que han analizado con detenimiento los efectos distributivos del gasto público en 1974 y 1992 (Selowsky, 1979; Vélez, 1996; May et al., 1996), indican que la inversión social se ha tornado crecientemente redistributiva en las últimas décadas. Esto es el resultado de la ampliación de la cobertura de los servicios sociales y públicos hacia sectores cada vez más pobres de la población. Así, gastos que eran ya altamente redistributivos en los años setenta, como los de educación primaria y salud pública, se han tornado aún más progresivos, algunos han pasado de ser relativamente neutrales a redistributivos (educación secundaria) y otros se han hecho menos regresivos (educación universitaria oficial). Fuera de ello, los estudios más recientes indican que los gastos destinados al sector rural (reforma agraria, desarrollo rural integrado y Plan Nacional de Rehabilitación) son altamente progresivos, al igual que los subsidios a las tarifas de acueducto y alcantarillado. De acuerdo con Londoño (1997), el efecto conjunto del aumento en la inversión social y su creciente progresividad ha sido un aumento gradual en la distribución secundaria del ingreso,

<sup>8</sup> Así, las dos instituciones de promoción de vivienda, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, se remontan a los años treinta y cuarenta; este último fue transformado en el Instituto de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social en 1991. El Instituto de Seguros Sociales se creó a mediados de los cuarenta, pero sólo despegó en 1967, cuando se estableció el seguro social obligatorio. El Servicio Nacional de Aprendizaje fue creado a fines de los cincuenta y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria a fines de los sesenta. Entre los de creación posterior al Frente Nacional, conviene mencionar el Programa de Desarrollo Rural Integrado, de mediados de los setenta, y el Plan Nacional de Rehabilitación, de los años ochenta; este último sirvió de base en los últimos años para la creación de la Red de Solidaridad Social.

equivalente a unos tres puntos del coeficiente de Gini entre comienzos de los años setenta y mediados de los años noventa.

#### **IV. Tendencias generales de la distribución del ingreso y la pobreza**

##### **A. Distribución del ingreso y pobreza antes de la década de los ochenta**

En contra de los patrones señalados en la sección anterior, según los cuales los indicadores sociales tendieron a mejorar desde los años cincuenta, el comportamiento de la pobreza y de la distribución del ingreso ha sido algo más complejo. Varios autores (Urrutia y Berry, 1975; Londoño, 1995) han mostrado que entre la década de los treinta y la de los sesenta, Colombia experimentó un fuerte deterioro distributivo. Este comportamiento estuvo asociado a la interacción de varios factores, en particular a los considerables excedentes de mano de obra rural no calificada y a los importantes rezagos en la formación de capital humano, especialmente en los campos colombianos, y en la modernización del sector agropecuario. En lo referente a la pobreza, Carrizosa (1987) ha señalado que el deterioro del consumo per cápita en las décadas del cincuenta y sesenta sugiere que en el transcurso de estas décadas la pobreza tendió a aumentar. Las primeras encuestas de hogares indican, en igual sentido, que la pobreza, medida como la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza, aumentó entre mediados de la década de los sesenta y comienzos de los setenta (Carrizosa, 1984).

Estas tendencias fueron sucedidas desde los años setenta por una importante mejoría de la pobreza y de la distribución del ingreso. Aunque Londoño (1995) sugiere que el quiebre en las

tendencias distributivas se produjo en el segundo lustro de los sesenta, otros estudios (Urrutia, 1984; Ocampo, 1992) plantean que el giro se presentó a comienzos de los setenta. En cualquier caso, es claro que en la segunda mitad de los setenta se produjo una importante mejoría de los indicadores distributivos, el cual fue sucedido a comienzos de la década de los ochenta, por un estancamiento e incluso un retroceso (Reyes, 1987). Estos resultados concuerdan con la fuerte caída que experimentaron los diferenciales salariales por nivel educativo en la segunda mitad de los setenta (Misión de Empleo, 1986, Cap. 3). En cuanto a la pobreza, ésta tuvo, a su vez, un comportamiento similar: una caída en los setenta, en particular en el segundo lustro, y un relativo estancamiento posterior (Carrizosa, 1987; Sarmiento, 1994). Este comportamiento concuerda con la mejoría que experimentaron los niveles nutricionales de la población durante los setenta y el estancamiento de esta tendencia en el primer lustro de los ochenta (Córdoba y Uribe, 1990).

Esta recuperación de los indicadores sociales de la década de los setenta se explica por la interacción de cuatro factores. El primero fue la caída en el excedente de mano de obra rural, como resultado de las fuertes migraciones hacia las ciudades desde la década del cincuenta. El segundo fue el rápido proceso de acumulación de capital en el campo desde mediados del siglo y su difusión hacia nuevas zonas geográficas y nuevas actividades rurales a medida que avanzaron los años. La combinación de estos dos factores dio paso a un tercer elemento: una caída significativa, aunque rezagada, de los diferenciales salariales urbano-rurales, especialmente en los años setenta. Este proceso se vio favorecido en dicha década por los efectos de la bonanza cafetera sobre la demanda de mano de obra en

las zonas rurales y por las dificultades que enfrentaron inicialmente los asalariados urbanos para ajustarse a la creciente inflación. Finalmente, pero no menos importante, el país se benefició de los efectos rezagados de la activa política social que se llevó a partir de la constitución del Frente Nacional.

De este modo, la economía colombiana se encontraba, al iniciarse la década de los ochenta, en medio de una rápida mejoría de la distribución del ingreso y de reducción de la pobreza. Como veremos a continuación, los eventos macroeconómicos de los años ochenta y las reformas estructurales de los noventa afectaron estas tendencias.

## B. Distribución del ingreso y comportamiento macroeconómico, 1978-1995: tendencias generales

La evolución de la distribución nacional del ingreso a partir de 1978 se resume en el Cuadro 2. La información disponible es muy fragmentaria para los primeros años del período analizado, ya que sólo existen encuestas nacionales

para 1978 y 1988; además, la información urbana correspondiente a este último año se refiere exclusivamente a las grandes ciudades y no al conjunto urbano y, por lo tanto, no es estrictamente comparable con la de 1978 y con las de la década del noventa. A partir de 1991 los datos se enriquecen notablemente con la realización de encuestas anuales con cobertura nacional. El Cuadro 3 presenta información más detallada sobre la distribución del ingreso para los tres años sobre los cuales se concentrará nuestro análisis de las cifras nacionales: 1978, 1991 y 1995, así como los datos correspondientes a 1988 para el sector rural y las grandes ciudades.

La periodización que resulta de estos datos no es ciertamente la más adecuada. La gran ventaja consiste en que 1991 es un hito en la apertura comercial, pero es igualmente un año de fuerte desaceleración económica; ello puede distorsionar las comparaciones, tanto con 1978 como con 1995, ambos años pico del ciclo económico. La información disponible para las siete grandes ciudades permite estimar datos trimestrales de distribución de ingreso y pobreza a partir de 1984, con algunos trimestres compa-

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCION DEL INGRESO PER-CAPITA DE LOS HOGARES**

	1978	1988	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Gini personas</b>							
Total nacional	0.5163		0.5315	0.5315	0.5231	0.5291	0.5337
Urbano	0.5145		0.4873	0.5054	0.4957	0.5148	0.5282
Rural	0.4908	0.5655	0.5690	0.5296	0.5054	0.4791	0.4407
Siete ciudades <sup>a</sup>	0.4822	0.4922	0.4829	0.5137	0.4905	0.5225	0.5423

<sup>a</sup> En 1988 el dato comprende las siete principales ciudades y Cartagena.

Nota: Los datos corresponden al mes de septiembre, excepto 1978, junio, y 1991, diciembre.

Fuente: Procesamiento de los autores con base en las Encuestas de Hogares del Dane.

### Cuadro 3

#### DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS DE LOS HOGARES

	Distribución del ingreso per cápita de los hogares (pesos constantes 1978)				Distribución de ingresos totales de la población en edad de trabajar				Distribución de ingresos salariales de la población en edad de trabajar			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	2,3	2,6	2,6	2,9	3,4	3,7	3,5	4,2	3,9	4,9	3,7	5,0
3 a 5	10,1	10,7	10,6	11,2	12,9	12,9	14,0	13,2	16,6	16,8	19,4	16,2
6 a 8	24,1	14,3	25,6	25,2	25,4	24,7	27,4	25,5	32,1	31,7	36,4	28,8
9	15,7	15,5	16,0	17,0	14,7	15,0	15,4	16,1	16,8	17,0	18,0	16,6
10	47,9	47,0	45,3	43,7	43,6	43,8	39,7	41,0	30,6	29,6	22,5	33,6
<b>1988</b>												
Total	-	-	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0
1 y 2	-	-	2,1	2,8	-	-	2,8	3,9	-	-	2,4	4,6
3 a 5	-	-	9,0	10,9	-	-	11,5	12,5	-	-	15,9	15,4
6 a 8	-	-	20,5	24,8	-	-	22,2	25,1	-	-	36,2	29,2
9	-	-	13,3	16,8	-	-	12,7	15,8	-	-	19,3	16,0
10	-	-	55,1	44,8	-	-	50,9	42,7	-	-	26,2	34,8
<b>1991</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	2,5	3,1	2,3	3,0	3,4	4,3	3,0	4,2	3,9	4,9	3,4	4,7
3 a 5	10,2	11,6	9,7	11,6	12,3	13,3	11,5	13,2	17,2	18,5	18,8	15,6
6 a 8	22,8	24,4	20,6	24,9	23,2	24,5	21,4	25,3	33,1	31,8	36,7	28,7
9	14,8	14,7	13,0	16,2	14,0	14,1	12,1	15,7	17,4	15,7	18,3	16,3
10	49,7	46,2	54,4	44,3	47,1	43,8	52,0	41,7	28,5	29,2	22,8	34,7
<b>1995</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	2,5	2,7	3,4	2,5	3,5	3,7	4,5	3,6	15,8	16,3	19,0	14,8
3 a 5	9,9	10,2	13,2	9,8	11,8	11,8	15,7	11,7	15,8	16,3	19,0	14,8
6 a 8	22,1	21,7	27,6	21,4	23,1	22,3	28,3	22,6	30,0	29,6	35,4	27,5
9	14,5	14,0	16,0	14,2	14,0	13,6	15,4	14,0	16,2	16,1	17,0	14,9
10	51,0	51,4	39,8	52,1	47,7	48,6	36,2	48,1	34,3	33,5	24,8	38,2

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 3 (Continuación)

## DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS DE LOS HOGARES

	Distribución de ingresos cuenta propia de la población en edad de trabajar				Distribución de ganancias patronos de la población en edad de trabajar				Distribución de otros ingresos de la población en edad de trabajar			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	5,0	5,2	4,3	5,3	1,3	0,4	1,9	0,4	0,3	0,5	0,6	1,4
3 a 5	15,1	16,3	12,8	14,1	5,3	3,7	6,8	2,2	2,6	3,0	3,4	6,3
6 a 8	26,7	27,3	24,5	27,9	12,5	7,6	17,1	10,6	11,3	11,6	11,7	17,7
9	15,2	13,0	14,1	17,1	10,5	9,1	13,6	14,7	10,2	14,9	11,5	13,0
10	38,0	38,2	44,3	35,4	70,4	79,2	60,5	72,1	75,7	69,9	72,8	61,5
<b>1988</b>												
Total	-	-	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0
1 y 2	-	-	5,0	6,4	-	-	0,8	0,6	-	-	0,8	0,9
3 a 5	-	-	11,3	16,5	-	-	5,7	2,8	-	-	4,2	4,1
6 a 8	-	-	14,7	26,0	-	-	8,6	16,1	-	-	12,4	15,4
9	-	-	6,8	15,4	-	-	8,0	17,7	-	-	13,0	14,3
10	-	-	62,2	35,7	-	-	76,9	62,8	-	-	69,7	65,3
<b>1991</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	6,2	9,3	4,3	6,5	1,2	1,1	1,1	0,4	0,7	0,6	1,2	1,0
3 a 5	14,3	18,6	10,2	16,1	5,1	4,3	4,0	3,0	3,5	3,0	4,5	5,7
6 a 8	20,7	25,3	14,2	27,0	13,4	17,0	8,9	14,7	11,3	12,5	11,3	13,6
9	10,1	12,7	7,9	15,0	9,5	13,5	9,1	16,0	13,3	12,5	11,3	13,6
10	48,6	34,1	63,4	35,3	70,8	64,2	77,0	65,9	71,2	71,0	66,5	64,0
<b>1995</b>												
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 y 2	6,3	6,5	7,8	4,3	0,9	0,7	2,0	0,4	1,2	0,8	2,6	0,7
3 a 5	14,5	14,9	17,7	12,5	3,8	2,8	8,7	2,0	3,7	4,2	5,6	5,0
6 a 8	23,8	22,0	25,4	22,8	9,6	9,2	17,5	9,3	13,5	14,2	16,5	12,9
9	13,5	13,1	15,8	14,7	9,6	8,7	11,9	10,2	11,6	11,8	11,9	11,9
10	41,8	43,6	33,3	45,6	76,0	78,7	59,9	78,0	70,0	68,9	63,5	69,6

Fuente: Véase Cuadro 2.

### Cuadro 3 (Conclusión)

#### DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS DE LOS HOGARES

	Tamaño de hogar				Años promedio escolaridad población de 18 y más años				Porcentaje de población en edad de trabajar			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>												
Total	5,6	5,4	5,7	5,0	4,5	5,8	2,6	7,1	72,8	75,7	68,9	74,4
1 y 2	6,1	6,0	5,9	5,6	2,8	4,0	2,1	4,8	64,3	65,5	63,5	60,5
3 a 5	6,2	5,9	6,6	5,4	3,5	4,7	2,3	5,6	67,2	72,2	62,5	71,1
6 a 8	5,5	5,4	5,8	4,8	4,3	5,7	2,6	7,1	76,2	79,7	71,1	79,7
9	4,9	4,9	5,3	4,5	5,5	7,3	2,6	9,0	82,1	82,9	77,9	83,2
10	4,2	4,3	4,0	4,3	7,6	8,9	3,6	10,8	85,4	86,5	82,5	85,1
<b>1988</b>												
Total	-	-	5,0	4,5	-	-	3,8	7,8	-	-	73,3	75,7
1 y 2	-	-	5,6	5,3	-	-	3,0	5,4	-	-	67,1	61,6
3 a 5	-	-	5,6	4,8	-	-	3,1	6,5	-	-	67,9	72,5
6 a 8	-	-	4,9	4,3	-	-	3,9	7,9	-	-	76,0	81,0
9	-	-	4,4	3,9	-	-	4,5	9,9	-	-	82,0	85,9
10	-	-	3,6	3,7	-	-	5,5	11,4	-	-	84,4	85,8
<b>1991</b>												
Total	4,6	4,5	4,9	4,3	6,3	7,8	4,2	8,3	74,4	74,2	74,7	75,5
1 y 2	5,4	5,2	5,4	5,0	3,9	5,4	3,2	6,0	66,0	61,0	69,2	62,5
3 a 5	5,1	4,8	5,4	4,	5,0	6,5	3,6	6,9	69,6	70,2	70,3	72,4
6 a 8	4,5	4,4	4,9	4,2	6,5	7,9	4,3	8,4	77,9	79,1	76,7	80,5
9	4,0	3,9	4,2	3,7	8,2	9,3	4,9	10,1	84,0	84,5	83,5	84,6
10	3,5	3,4	3,8	3,4	9,6	11,0	5,6	12,1	85,2	86,7	83,6	86,1
<b>1995</b>												
Total	4,4	4,3	4,6	4,2	6,8	8,2	4,4	8,4	76,2	76,6	75,5	76,8
1 y 2	5,2	4,9	5,2	4,9	4,3	6,0	3,6	6,2	66,7	64,6	68,5	64,2
3 a 5	4,8	4,7	5,2	4,6	5,4	7,0	3,9	7,1	72,2	73,0	70,5	73,4
6 a 8	4,3	4,1	4,5	4,0	6,8	8,3	4,4	8,4	79,6	81,4	78,7	81,9
9	3,7	3,7	3,9	3,7	8,5	10,0	5,0	10,1	85,1	85,2	83,5	85,5
10	3,5	3,5	3,3	3,3	10,7	11,7	6,0	12,0	86,8	87,5	86,7	87,5

Fuente: Véase Cuadro 2.



rables para 1981-1983. Si se combina con información proveniente de las cuatro principales ciudades, se pueden obtener series trimestrales a partir de 1976, las cuales son estrictamente comparables únicamente para ingresos laborales<sup>9</sup>. Las series respectivas, que se reproducen en los Gráficos 2 y 3, permiten complementar la información nacional y hacer un análisis mucho más riguroso de los determinantes de la distribución del ingreso y de la pobreza para las grandes zonas urbanas.

Las encuestas de hogares reúnen una rica información sobre las características demográficas, educativas, ocupacionales y de generación de ingreso de los hogares. En la presentación que sigue se utilizará como unidad fundamental del análisis la unidad de gasto del hogar, a la cual nos referiremos simplemente como "hogar". Este concepto se refiere a las personas con vínculos familiares, las cuales, además de compartir una misma vivienda, distribuyen sus ingresos

corrientes para los gastos de los diferentes miembros de esa unidad. Los deciles de la distribución del ingreso se agruparon en cinco grupos, a través de los cuales se busca hacer un puente entre el análisis de distribución y el de pobreza: 1 y 2, donde se concentran las personas indigentes nacionales, que corresponden a las mediciones con las líneas de pobreza internacionales; 3, 4 y 5, donde se encuentra el resto de la población pobre, medida de acuerdo con la línea nacional; 6, 7 y 8, que cubre a los sectores medios; y deciles 9 y 10, los sectores altos, que se consideran en forma separada. La información fue ajustada para corregir los problemas de censuramiento y otros de carácter más tradicional y para hacerla consistente con las Cuentas Nacionales<sup>10</sup>.

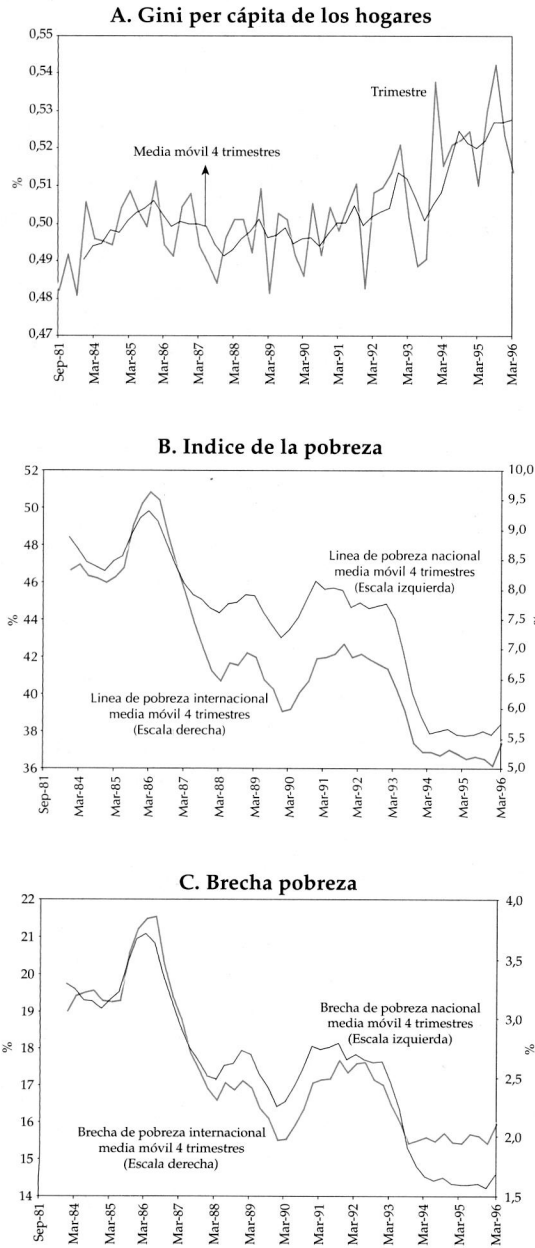
A lo largo del período analizado, Colombia ha mantenido una distribución del ingreso muy desigual. A nivel nacional, en 1978 el decil más rico de la población recibía el 47,9% de los ingresos totales, en tanto que la mitad más pobre

<sup>9</sup> La razón de ello es que hasta 1980 no se reportaban en las encuestas los ingresos de la población inactiva laboralmente.

<sup>10</sup> El problema de censuramiento surge de la presencia de un número insuficiente de casillas para registrar los diferentes ingresos declarados por las personas en algunas encuestas. Para corregir este problema se calculó el valor máximo del ingreso en cada encuesta censurada para cada posición ocupacional, con base en el crecimiento del ingreso promedio entre etapas anuales. Este crecimiento se le aplicó al máximo de la encuesta no truncada para encontrar el máximo de la truncada. Una vez hallado el máximo de la etapa censurada, se trazó una función exponencial que minimiza los errores entre los datos reales y la función exponencial y se escogió la función cuyo error fuera mínimo. Los individuos censurados se distribuyeron sobre esta función en intervalos iguales. Para resolver los otros problemas, omisión y subdeclaración de ingresos, se usaron dos metodologías: la primera de ellas basada en la teoría tradicional de capital humano y la segunda en la homologación de las cuentas de ingresos de los hogares de las Cuentas Nacionales a los declarados en las encuestas de hogares y que tal como se maneja en este trabajo, sintetiza todos los cambios realizados en ingresos en las encuestas nacionales. Para ello, antes de aplicar esta segunda metodología, se ajustó la población de las encuestas de hogares de acuerdo con las nuevas proyecciones de población calculadas a partir del censo de 1993, se realizó la imputación de ingresos a perceptores no informantes y de ingresos no preguntados de inactivos entre 1976 y 1980 con base en la teoría del capital humano, de entradas en especie para los jornaleros rurales y de un ingreso adicional para los hogares propietarios de vivienda. Para ser comparables las cifras de ingresos corrientes disponibles entre las encuestas de hogares y las Cuentas Nacionales, se realizaron ajustes separados de los rubros de remuneración de los asalariados, excedente de explotación y otros ingresos de las Cuentas Nacionales. Los cambios por áreas, urbana y rural, acogen esta metodología, calculando factores de ajuste por grandes ramas de actividad económica y estimando las variaciones de ingresos con base en las proporciones de personas ocupadas en cada una de las ramas. Para un análisis más detallado de estos problemas y ajustes, véase Pérez et.al. (1996); la metodología final de descensuramiento es la de Núñez y Jiménez (1998).

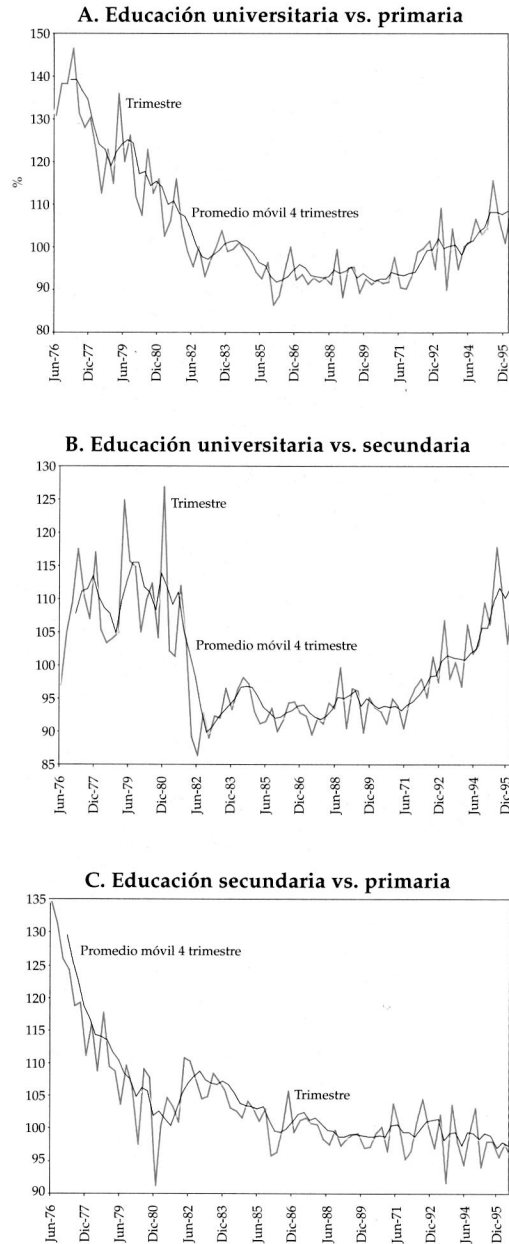
**Gráfico 2**

**DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA EN LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES**



**Gráfico 3**

**SALARIOS RELATIVOS POR NIVEL EDUCATIVO, GRANDES CIUDADES (Índices diciembre de 1988 = 100)**



Fuente: Procesamiento de los autores con base en Encuesta de Hogares del Dane.

de la población recibía el 12,4%. Para 1995, la primera proporción se había elevado al 51,0% y la segunda se había mantenido en el 12,4%; los estratos medios y medio-altos fueron, por lo tanto, los que experimentaron la reducción más notoria de su participación en el ingreso (Cuadro 3), reflejándose en un incremento de 1,7 puntos en el coeficiente de Gini (Cuadro 2). Es interesante resaltar que, como reflejo de la mayor dependencia demográfica que caracteriza a los hogares más pobres (véase más adelante), la distribución de los ingresos de la población en edad de trabajar es menos desigual. A su vez, los ingresos mejor distribuidos son los de origen salarial y por cuenta propia, en tanto que las ganancias, así como las rentas y pensiones (clasificados dentro de "otros ingresos") son los peor distribuidos (Cuadro 3).

Las variaciones que se han experimentado a lo largo de las cerca de dos décadas analizadas, reflejan una multiplicidad de choques distributivos importantes -favorables y desfavorables-, los cuales tendieron, sin embargo, a compensarse, ya que en general afectaron en sentido opuesto a los hogares urbanos y rurales; por este motivo sus efectos sobre los indicadores nacionales de distribución del ingreso fueron moderados. Es interesante resaltar que, como veremos a continuación y en el análisis de pobreza, las tendencias correspondientes a las grandes ciudades no siempre coinciden en magnitud (aunque generalmente sí en tendencia) con las del conjunto urbano, indicando que las ciudades intermedias y pequeñas presentan patrones de comportamiento diferentes a aquellas. Este hecho debe resaltarse, ya que la mayor parte de los análisis existentes, así como el que se realiza en la Sección V, se concentra sobre la información correspondiente a las grandes ciudades.

El período 1978-1991 se caracterizó por un deterioro marcado de la distribución del ingreso en las zonas rurales y por un mejoramiento importante en el conjunto urbano, aunque no en las grandes ciudades; el primero de estos procesos prevaleció, generando un deterioro global del coeficiente de Gini. En el sector rural, el deterioro distributivo se concentró en 1978-1988. En el caso de las grandes ciudades, la información trimestral disponible indica que las tendencias fueron dispares a lo largo del tiempo: la mejoría que se venía presentando durante el segundo lustro de los setenta se interrumpió a comienzos de los ochenta; de esta manera, el primer lustro de esta década fue, en realidad, de deterioro, sucedido por una mejoría durante la mini-bonanza cafetera de 1986-1987 y un nuevo deterioro entre este último año y 1991 (Gráfico 2). Visto a través de la evolución de los diferenciales salariales por nivel educativo, la información disponible para las grandes ciudades indica que éstos mostraron una fuerte caída entre 1976 y 1981 o 1982, dependiendo de la serie, seguida por una interrupción de dichas tendencias favorable (y algunas fluctuaciones) a partir de 1983, que se prolongaría hasta 1991 (Gráfico 3).

El período 1991-1995 es, en muchos sentidos, el opuesto al anterior. Los choques distributivos de este período fueron enormes y deben asociarse, a nuestro juicio, con las reformas estructurales que se pusieron en marcha durante estos años. Así, mientras los niveles de desigualdad aumentaron notoriamente en las ciudades (seis puntos porcentuales del coeficiente de Gini en las grandes ciudades y cuatro en el conjunto urbano), disminuyeron en forma aún más marcada en las zonas rurales (trece puntos porcentuales). Según veremos en la sección siguiente, a los choques distributivos que se reflejan en la evolución de

los Gini rural y urbano debe agregarse un tercero: el fuerte aumento de la brecha de ingresos rural-urbana. Estas tendencias fueron prácticamente continuas, aunque las del Gini urbano muestran una reversión temporal en 1993. A nivel de ingresos salariales por nivel educativo en las grandes ciudades, el deterioro distributivo se reflejó en el aumento de los ingresos de trabajadores con educación universitaria completa en relación con el resto de asalariados, pero no en los salarios relativos de los trabajadores con educación secundaria frente a los que sólo tienen primaria, los cuales mostraron más bien alguna mejoría. No obstante, los fuertes choques distributivos mencionados tendieron a compensarse mutuamente, dando como resultado una distribución del ingreso en 1995 muy similar a la de 1991.

Las tendencias señaladas son consistentes con la mayoría de los estudios recientes, entre ellos Reyes et.al. (1996), Berry y Tenjo (1997) y Bernal et.al. (1997) para las grandes ciudades, Leibovich y Rodríguez (1997)<sup>11</sup> para las zonas rurales y Nina (1997) para el conjunto del país. También es consistente con los análisis de Robbins (1998) y Núñez y Sánchez (1998) sobre la evolución de los diferenciales salariales. El deterioro moderado de la distribución en las dos últimas décadas es inconsistente, sin embargo, con la mejoría moderada que muestra el estudio de Londoño (1997) para 1978-1993. Sin embargo, es consistente con las observaciones de este autor sobre los encadenamientos entre los ingresos rurales y urbanos en años recientes, como vere-

mos a continuación. Según vimos, Londoño (1997) ha estimado también una mejoría en la distribución secundaria del ingreso equivalente a tres puntos porcentuales del coeficiente de Gini en el último cuarto de siglo y dos durante el período analizado. Esta mejoría compensaría el deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso que se reseña en el Cuadro 2. Por este motivo, se puede concluir que la mejoría notoria en la distribución del ingreso que caracterizó la década de los setenta fue sucedida en las dos décadas siguientes por un deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso, que fue compensada por los efectos redistributivos del creciente gasto social.

### **C. Una mirada más detallada a los determinantes socio-demográficos y económicos de la distribución del ingreso**

Las tendencias señaladas reflejan la conjunción de factores socio-demográficos y económicos que han afectado la distribución del ingreso. Tres cambios socio-demográficos son evidentes en la información que suministran los Cuadros 3 y 4: i) la disminución en la tasa de dependencia demográfica en el sector rural, según se refleja en el aumento de la proporción de la población en edad de trabajar; es importante resaltar que ello refleja una transición demográfica tardía en el campo, ya que dicho proceso se había producido con anterioridad a nuestro período de análisis en las ciudades; ii) la disminución en el tamaño de los hogares; y iii) el aumento en los

<sup>11</sup> Este trabajo indica que parte de los altos Gini rurales de 1988 y 1992 está relacionado con observaciones atípicas (outliers) correspondientes a algunos receptores de ingresos, pero la tendencia a la mejoría se mantiene aún si se corrige por este problema.

**Cuadro 4**  
**CARACTERISTICAS LABORALES**

	Tasa de ocupación: ocupados/población en edad de trabajar				Tasa de desempleo: desempleados/ población económicamente activa				Tasa de dependencia económica: inactivos y desempleados/ocupados			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>												
Total	43,9	42,1	46,4	48,6	5,4	7,8	2,2	8,1	213,2	213,6	212,7	176,7
1 y 2	30,9	25,7	34,4	33,9	8,5	15,9	3,2	20,7	403,6	493,4	357,4	387,0
3 a 5	39,4	38,3	41,6	44,3	6,5	8,9	2,8	9,9	277,7	262,0	284,8	217,0
6 a 8	47,8	47,3	48,7	52,1	4,7	6,7	2,0	6,0	174,7	165,5	188,9	140,8
9	52,8	50,2	55,3	56,0	4,7	6,2	1,4	4,0	130,5	140,3	132,1	114,5
10	54,0	52,9	61,3	60,8	3,4	3,7	1,3	2,4	116,7	118,7	97,7	93,3
<b>1988</b>												
Total	-	-	51,7	51,4	-	-	4,6	10,2	-	-	163,9	157,0
1 y 2	-	-	45,7	36,4	-	-	6,2	24,1	-	-	225,9	346,3
3 a 5	-	-	47,1	44,9	-	-	5,6	13,6	-	-	212,8	207,4
6 a 8	-	-	52,4	55,5	-	-	4,6	7,4	-	-	151,2	122,4
9	-	-	58,9	59,7	-	-	3,0	4,9	-	-	107,1	94,8
10	-	-	63,4	67,4	-	-	2,3	2,7	-	-	86,9	72,8
<b>1991</b>												
Total	53,4	52,7	54,3	53,7	7,2	9,4	4,2	9,4	151,5	155,4	146,3	146,5
1 y 2	46,0	41,8	49,3	38,6	8,9	15,5	5,8	21,2	229,1	292,3	193,0	314,8
3 a 5	50,2	51,0	49,9	48,9	7,9	10,4	4,9	12,0	186,3	179,3	184,8	184,1
6 a 8	56,1	55,1	56,1	56,8	7,4	8,9	4,0	7,4	129,1	129,4	132,2	118,9
9	57,1	56,4	60,8	61,6	6,7	7,4	2,6	4,8	108,7	109,6	97,0	92,0
10	61,3	61,4	62,0	70,6	4,1	4,4	3,1	2,5	91,3	87,9	92,8	64,4
<b>1995</b>												
Total	52,5	53,1	51,7	54,2	7,6	9,3	5,0	8,7	149,9	145,9	155,8	140,0
1 y 2	41,9	39,5	42,8	38,6	11,5	18,9	7,5	21,8	257,5	292,5	240,5	303,9
3 a 5	47,6	49,8	47,3	49,8	9,5	11,1	6,1	10,8	190,7	175,4	199,9	173,7
6 a 8	56,1	56,6	52,1	58,1	6,8	7,6	5,1	6,0	123,8	116,8	144,1	110,0
9	60,3	61,0	61,2	62,8	5,1	4,9	2,4	3,8	94,9	92,4	95,6	86,4
10	62,8	62,8	65,9	68,1	3,9	3,8	2,2	2,6	83,3	81,9	75,2	67,9

Fuente: Véase Cuadro 2.

**Cuadro 4 (Continuación)**  
**CARACTERISTICAS LABORALES**

	Tasa de formalidad: empleo formal/empleo total				Porcentaje de la población ocupada en el sector primario			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>								
Total	60,2	66,9	51,7	67,7	35,2	4,2	75,1	1,5
1 y 2	40,8	58,7	32,0	62,3	53,2	3,1	74,9	1,4
3 a 5	59,5	67,1	48,6	70,6	40,0	3,3	76,9	1,8
6 a 8	64,7	70,7	57,3	70,7	35,1	4,9	75,4	1,1
9	66,6	70,0	57,8	65,3	28,3	3,5	76,0	1,3
10	61,4	60,8	56,5	62,4	19,6	5,2	71,3	2,2
<b>1988</b>								
Total	-	-	49,6	68,0	-	-	63,6	1,9
1 y 2	-	-	15,4	54,1	-	-	72,7	2,1
3 a 5	-	-	43,7	67,1	-	-	71,6	1,8
6 a 8	-	-	59,9	73,0	-	-	60,9	1,6
9	-	-	67,1	71,4	-	-	56,3	1,7
10	-	-	60,6	65,8	-	-	51,7	2,4
<b>1991</b>								
Total	59,5	64,8	52,5	68,4	28,8	4,0	61,3	1,7
1 y 2	32,0	44,0	23,2	54,0	48,6	3,8	64,9	1,8
3 a 5	56,5	62,9	47,8	68,2	35,9	4,5	62,5	1,7
6 a 8	67,5	70,8	62,0	72,5	23,1	3,5	60,5	1,4
9	72,5	71,0	66,6	71,4	17,5	2,1	56,8	1,5
10	64,7	67,7	62,5	68,0	17,1	5,8	60,7	2,7
<b>1995</b>								
Total	60,5	64,5	54,5	66,0	23,8	1,9	56,3	1,4
1 y 2	35,0	47,5	25,8	55,4	41,0	1,6	53,4	1,6
3 a 5	58,3	62,2	51,2	65,7	31,8	1,5	58,5	1,2
6 a 8	66,7	70,0	62,1	69,6	20,5	1,4	57,1	1,1
9	69,5	69,7	63,5	66,7	13,4	2,1	56,3	1,3
10	66,6	66,2	65,0	65,7	10,0	3,9	54,2	2,1

Fuente: Véase Cuadro 2.

niveles promedio de escolaridad. Al menos el segundo de estos fenómenos está relacionado con un cuarto, de carácter estrictamente económico: el aumento de las oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres. Todos ellos reflejan, además, cambios profundos en el

papel de la mujer en la sociedad. Dos efectos notorios de todos estos cambios fueron, a su vez, la multiplicación del número de hogares, manteniendo una relación de alrededor de 1.8 ocupados por hogar, y la fuerte disminución en la tasa de dependencia económica, definida como

**Cuadro 4 (Conclusión)**  
**CARACTERISTICAS LABORALES**

	Porcentaje población ocupada en el sector secundario				Porcentaje de la población ocupada en el sector terciario			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>								
Total	22,7	33,7	8,6	31,8	42,1	62,2	16,3	66,7
1 y 2	19,4	39,8	10,3	39,3	27,3	57,1	14,7	59,3
3 a 5	24,6	40,6	9,4	38,0	35,3	56,1	13,7	60,3
6 a 8	25,3	35,8	9,5	34,3	39,6	59,4	15,1	64,6
9	22,1	27,8	6,8	22,8	49,6	68,7	17,2	75,9
10	16,8	18,4	5,6	18,8	63,6	76,4	23,1	79,0
<b>1988</b>								
Total	-	-	10,0	30,2	-	-	26,4	67,9
1 y 2	-	-	8,5	32,4	-	-	18,8	65,5
3 a 5	-	-	9,0	34,9	-	-	28,4	65,4
6 a 8	-	-	10,6	33,0	-	-	28,4	65,4
9	-	-	12,2	25,3	-	-	31,5	73,4
10	-	-	10,1	19,7	-	-	38,2	78,0
<b>1991</b>								
Total	19,9	27,0	10,5	30,2	51,4	69,0	28,2	68,1
1 y 2	15,1	26,0	13,1	31,4	36,2	70,3	22,0	66,8
3 a 5	18,9	28,8	11,5	33,9	45,2	66,7	26,0	64,4
6 a 8	22,9	29,5	10,0	32,6	54,0	67,0	29,5	66,0
9	22,1	26,1	11,2	26,2	60,5	71,8	32,0	72,2
10	17,6	19,7	5,3	21,3	65,4	74,4	34,0	76,1
<b>1995</b>								
Total	22,0	29,3	11,2	31,1	54,2	68,8	32,5	67,5
1 y 2	16,2	30,2	11,9	33,3	42,8	68,3	34,7	65,2
3 a 5	21,2	32,5	12,1	36,1	46,9	65,9	29,4	62,7
6 a 8	25,6	32,6	11,6	32,7	53,8	66,0	31,3	66,1
9	24,2	24,3	10,8	26,6	62,3	73,6	33,0	72,1
10	18,4	19,1	8,3	21,0	71,6	77,1	37,6	76,9

Fuente: Véase Cuadro 2.

la relación entre la población económicamente dependiente (inactiva y desempleada) y la población ocupada.

Todos estos fenómenos fueron mucho más marcados en el primer período y a partir de 1991

se interrumpieron o mostraron una fuerte desaceleración. Los casos más notorios son la fuerte desaceleración en el ritmo de aumento de los niveles promedios de escolaridad de la población adulta y la interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación. El primero de

estos fenómenos está posiblemente asociado al freno del gasto social en la década de los ochenta; el fuerte incremento de dicho gasto en años más recientes se ha reflejado, en cambio, en nuevos aumentos en las tasas de asistencia escolar (Bernal *et.al.*), 1997), los cuales deben generar, con un rezago, una nueva aceleración en los logros educativos de la población adulta.

Por su parte, la interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación está asociada, sin duda, a los efectos de la apertura económica, que obligó a una fuerte racionalización laboral de las empresas, así como a tres fenómenos paralelos: la conjunción de la revaluación con la reducción arancelaria, que generó, a través de la disminución en los precios relativos de los bienes de capital, un aumento en la intensidad de capital de muchos procesos productivos; el aumento en las cotizaciones a la seguridad social en la reforma de 1993, que aumentó el costo de la generación de empleo asalariado; y la reestructuración del propio Estado, que se tradujo en una muy lenta generación de empleo gubernamental. La menor generación de empleo coincidió con un freno en la tendencia ascendente de la tasa de participación laboral -lo cual permitió que la disminución de la tasa de desempleo continuara hasta 1994- y, según veremos, con un fuerte incremento de los salarios reales. No puede descartarse, por lo tanto, la hipótesis según la cual, pese al lento dinamismo de generación de empleo, el mercado laboral urbano se caracterizó, durante los primeros años de este período, por un cierto exceso de demanda, generada en parte por la menor oferta laboral; es posible, a su vez, que este proceso se viese retroalimentado por el retiro de trabajadores marginales del mercado de trabajo facilitada por la buena coyuntura de ingresos. Como veremos, este proceso tuvo, en

cualquier caso, un fuerte sesgo urbano y hacia trabajadores con altos niveles educativos y se interrumpió a partir de 1995, cuando a la menor demanda de mano de obra generada por factores estructurales, se comenzaron a agregar los efectos de la desaceleración económica.

Estas tendencias se produjeron dentro de una estructura de fuertes disparidades socio-demográficas de los hogares, clasificados de acuerdo con los niveles de ingresos o entre hogares rurales y urbanos. En efecto, aunque todos los grupos han sido partícipes de las tendencias mencionadas, los hogares más pobres se han seguido caracterizando por una menor proporción de población en edad de trabajar, hogares más grandes, menores niveles educativos, menores oportunidades de empleo y, como consecuencia de lo anterior, proporciones mayores de población económicamente dependiente. Entre la ciudad y el campo, la diferencia más notoria a lo largo del período analizado se ha presentado en las oportunidades de educación; a comienzos del período también era notoria la mayor dependencia demográfica en las zonas rurales, pero ella se borró casi totalmente en las dos últimas décadas.

Varios de los cambios que se han experimentado a lo largo de estos años en estas variables han sido favorables a la distribución del ingreso. Conviene resaltar, en particular, que las mejoras en las oportunidades de empleo en 1978-1991 fueron claramente progresivas, tanto en el campo como en las ciudades. Ello se reflejó en una mejoría, también progresiva, en las tasas de dependencia económica. Por su parte, la distribución de las oportunidades de educación mejoró también en forma progresiva en las ciudades; en el campo la mejoría de esta variable fue muy rápi-



da, pero relativamente pareja entre los distintos grupos de receptores de ingreso. Las principales tendencias adversas se generaron entre la ciudad y el campo: aunque las oportunidades educativas y la tasa de dependencia demográfica mejoraron más en las zonas rurales, la menor dinámica de generación de empleo se tradujo en una tendencia menos favorable de las tasas de dependencia económica en el campo.

Así las cosas, con excepción de los fenómenos asociados a la generación de empleo, que son estrictamente económicos, no debemos buscar en las variables anteriores la explicación de los cambios que experimentó la distribución a lo largo del período analizado. De hecho, por sí solos los factores mencionados hubiesen generado una mejoría gradual de la distribución del ingreso. Esto es particularmente cierto de la mejor distribución de las oportunidades educativas, el factor más importante en los ejercicios de corte transversal de determinación de los ingresos. El único caso relevante en el cual la mejor distribución de la educación coincidió con una mejor distribución del ingreso fue en el sector urbano en el segundo lustro de los años setenta y primeros años de la década de los

ochenta. Sin embargo, según veremos, no es evidente que aún en este caso la mejor distribución de las oportunidades educativas haya sido el factor dominante. Así las cosas, la explicación de los cambios mencionados debe buscarse en factores de carácter macroeconómico o sectorial que afectaron la generación de ingresos y de oportunidades de empleo a lo largo del período mencionado<sup>12</sup>.

Antes de adentrarnos en el análisis de este tema, es necesario tener en cuenta dos consideraciones adicionales. La primera de ellas es que la distribución no es independiente de la estructura del empleo. Así, según lo indica el Cuadro 4, el grado de formalidad en el empleo aumenta rápidamente con el nivel de ingresos, hasta los deciles 6-8 en las zonas urbanas y el 9 en las rurales, y luego se reduce ligeramente<sup>13</sup>. Como la formalidad ha tendido a aumentar a lo largo del período analizado en las zonas urbanas y a disminuir en las rurales, ha tenido efectos distributivos desfavorables en el primer caso y favorables en el segundo. Por otra parte, según lo muestra el mismo cuadro, el empleo en el sector de servicios tiene una importancia relativa mayor en el decil más alto de la distribución del ingreso

<sup>12</sup> Dos trabajos recientes llegan a conclusiones similares. Leibovich y Rodríguez (1997) muestran que los factores socio-demográficos tendieron a mejorar la distribución del ingreso rural a lo largo del período 1988-1995. Por este motivo, los grandes cambios experimentados por dicha variable a lo largo de este período -deterioro en los primeros años y mejoría posterior- están asociados a cambios en las tasas de remuneración de los distintos determinantes de los ingresos. Igualmente, Bernal *et al.* (1997) encuentran que, aunque la mejoría en la distribución del ingreso en las grandes ciudades en 1976-1982 se explica en gran medida por la mejora en la distribución de las oportunidades de educación, el deterioro de los noventa se explica por factores ajenos a dicha variable (dispersión en la distribución intragrupos, si estos se definen por las diferencias en niveles educativos).

<sup>13</sup> Para propósitos de este análisis, se define como formales los trabajadores asalariados (obreros y empleados) y los patrones o empleadores; como informales los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los trabajadores familiares sin remuneración. En definiciones alternativas, que incluyen como formales los trabajadores por cuenta propia con educación universitaria, es posible que no se presente esta disminución en el grado de formalidad en los deciles más altos de la distribución del ingreso.

en las zonas rurales, y en los dos deciles más ricos en las urbanas. A lo largo del tiempo, el peso relativo del sector terciario ha crecido, tanto en las zonas urbanas como, especialmente, en las rurales, donde el empleo agropecuario ha disminuido en forma muy rápida, del 74 al 55% del total. Como hay una conocida tendencia a la terciarización del empleo, esta recomposición sectorial del empleo no es necesariamente una causa de los cambios en la distribución del ingreso, pero no debe descartarse que, al menos en algunos períodos, los patrones de crecimiento sectorial hayan tenido efectos distributivos importantes. De hecho, Bernal et al. (1997) han encontrado que en las grandes ciudades de Colombia el crecimiento relativo del sector productor de bienes y servicios no comercializables (constituido en su mayoría por el sector servicios) tiende a deteriorar la distribución del ingreso, mientras lo contrario es cierto cuando crecen la producción agrícola o industrial.

La segunda consideración es que no sólo pueden existir diferencias importantes entre las variaciones del ingreso real de los hogares y del Producto Interno Bruto<sup>14</sup>, sino también entre la evolución del ingreso *per cápita* de los hogares y el ingreso *por trabajador*. La relación entre estas últimas se puede expresar mediante la identidad:

$$(Y/P) = (Y/O) (O/PET) (PET/P)$$

donde Y es el ingreso del hogar, P la población, PET la población en edad de trabajar y O la empleada. De esta manera, las variaciones en el in-

greso *per cápita* (Y/P) pueden obedecer, no sólo a los cambios en los ingresos *por trabajador* (Y/O), sino también de la tasa de ocupación (O/PET) y la proporción de la población en edad de trabajar (PET/P).

Desde el punto de vista de la dinámica de los ingresos, el período 1978-1991 fue de aumento muy moderado del ingreso per cápita de los hogares. De acuerdo con la información del Cuadro 5, dicho ingreso aumentó a un ritmo anual de sólo un 0,4%, si se estima con la información de Cuentas Nacionales (utilizando como deflactor del gasto de consumo de los hogares), o 0,6% si se usa las encuestas de hogares (con el dato puntual del IPC para estimar los ingresos reales). Este crecimiento es inferior al del PIB per cápita, que aumentó a un ritmo anual del 1,4%, una tasa también moderada, debido a la desaceleración que experimentó la economía durante el primer lustro de los años ochenta y a los lentos ritmos de crecimiento de fines de este período. El menor crecimiento de los ingresos de los hogares en relación con el del PIB tuvo su origen fundamentalmente en la fuerte pérdida de la participación de los hogares en el ingreso, generada por el incremento relativo de las utilidades de las empresas que no se transfieren a los hogares (las cuales aumentaron del 12,7 al 21,2% de los ingresos brutos de la economía).

El aumento moderado en el ingreso *per cápita* se dio, además, en el contexto de una caída en los ingresos *por trabajador* tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Por este motivo, según lo

<sup>14</sup> Estas están asociadas, como se sabe, a variaciones en los términos de intercambio, en las transferencias netas desde o hacia el exterior y en la participación de los hogares en dicho ingreso agregado, y a la evolución relativa de los precios de la canasta de consumo de los hogares vs. aquella relevante para la producción.

**Cuadro 5**  
**DESCOMPOSICION DEL INCREMENTO DEL INGRESO PER CAPITA**

	Ingresos reales promedio (pesos de 1978)							
	Por ocupado				Per cápita			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978</b>								
Total	6.925	8.352	5.090	9.442	2.211	2.664	1.628	3.412
1 y 2	1,921	2,983	1.314	3.540	382	503	287	727
3 a 5	3.629	4.206	2.932	4.848	961	1.162	762	1.529
6 a 8	5,179	5.857	4.305	7.025	1.885	2.206	1.490	2.918
9	7.434	9.435	5.793	11.469	3.225	3.926	2.496	5.346
10	19.562	23.352	12.508	24.685	9.026	10.677	6.326	12.771
<b>1991</b>								
Total	6.046	7.109	4.659	9.041	2.404	2.783	1.892	3.668
1 y 2	1.373	2.395	836	3.211	417	601	285	774
3 a 5	2.835	3.491	2.062	4.635	990	1.250	724	1.632
6 a 8	4.272	5.225	3.140	6.803	990	1.250	725	1.632
9	6.953	8.105	4.477	10.856	3.331	3.866	2.272	5.654
10	20.698	21.686	18.510	23.760	10.817	11.542	9.602	14.455
<b>1995</b>								
Total	6.928	9.054	3.825	11.621	2.773	3.682	1.496	4.843
1 y 2	1.729	2.689	1.141	3.394	484	685	335	840
3 a 5	3.197	4.035	2.361	5.043	1.100	1.465	878	1843
6 a 8	4.793	5.949	4.446	7.506	2.141	2.744	1.412	3.574
9	7.513	9.541	4.509	12.358	3.855	4.960	2.305	6.631
10	23.055	30.802	9.078	38.168	12.581	16.935	5.181	22.727

Nota: Metodología véase texto.  
Fuente: Véase Cuadro 2.

indica el Cuadro 5, la evolución de los otros determinantes del ingreso per cápita fue decisiva para generar la modesta mejoría de los ingresos reales de los hogares. En efecto, las crecientes oportunidades de empleo, que permitieron absorber en el mercado de trabajo los aumentos en la participación laboral femenina, tuvieron un efecto muy favorable sobre los ingresos per cápita, especialmente en las ciudades. En las zonas rurales, la mayor proporción de población

en edad de trabajar contribuyó igualmente a contrarrestar los efectos de la disminución en los ingresos por trabajador.

Según vimos, la mejoría en las oportunidades de empleo en las ciudades favoreció en mayor proporción a los hogares más pobres. Este hecho fue, sin duda, el factor decisivo para determinar la mejoría en la distribución del ingreso en las ciudades, ya que la evolución de los ingresos

**Cuadro 5 (Continuación)**  
**DESCOMPOSICION DEL INCREMENTO DEL INGRESO PER CAPITA**

	Tasas de crecimiento anual							
	Ingreso promedio de la población ocupada				Tasa de ocupación: ocupados/población en edad de trabajar			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978-1991</b>								
Total	-1,04	-1,23	-0,68	-0,33	1,52	1,75	1,22	0,77
1 y 2	-2,55	-1,79	-3,42	-0,75	3,12	3,80	2,81	0,99
3 a 5	-1,88	-1,42	-2,67	-0,75	1,88	2,23	1,43	0,71
6 a 8	-1,47	-0,87	-2,40	-0,25	1,24	1,19	1,11	0,66
9	-0,51	-1,16	-1,96	-0,42	0,60	0,91	0,73	0,73
10	0,44	-0,57	3,06	-0,29	0,97	1,15	0,09	1,17
<b>1991-1995</b>								
Total	3,46	6,23	-4,81	6,48	0,42	0,16	-1,22	0,25
1 y 2	5,94	3,33	8,11	1,40	-2,30	-1,42	-3,46	-0,01
3 a 5	3,05	3,69	3,45	2,13	-1,31	-0,59	-1,35	0,59
6 a 8	2,92	3,30	3,35	2,49	0,02	0,67	-1,87	0,60
9	1,96	4,16	0,18	3,29	1,39	1,97	0,18	0,49
10	2,73	9,17	-16,32	12,58	0,62	0,57	1,51	-0,93
<b>1978-1995</b>								
Total	0,00	0,48	-1,67	1,23	1,06	1,37	0,64	0,65
1 y 2	-0,62	-0,61	-0,82	-0,25	1,82	2,55	1,30	0,75
3 a 5	-0,74	-0,24	-1,27	0,23	1,12	1,56	0,77	1,69
6 a 8	-0,46	0,09	-1,30	0,39	0,95	1,07	0,40	0,64
9	0,06	0,07	-1,46	0,44	0,78	1,16	0,60	0,67
10	0,97	1,64	-1,87	2,60	0,89	1,02	0,42	0,67

Nota: Metodología véase texto.

Fuente: Véase Cuadro 2.

por ocupado y de los salarios reales urbanos tuvo un patrón regresivo, pese a la mejor distribución de las oportunidades de educación. Esto indica que la fuerte reducción en los diferenciales salariales por nivel educativo no fue el factor más decisivo para determinar la mejor distribución urbana del ingreso durante estos años. Los retornos decrecientes a la educación, a los cuales nos referiremos más adelante (véase Sección V), son consistentes con este re-

sultado. La caída en los ingresos de patronos y empleadores, asociada muy posiblemente al lento crecimiento económico, tuvo un efecto depresivo sobre los deciles más ricos de las ciudades, que tendió también a mejorar la distribución urbana. En las zonas rurales, la disminución de los ingresos salariales golpeó fuertemente a los trabajadores más pobres y sólo el decil más rico se salvó de la caída generalizada de ingresos salariales y no salariales

**Cuadro 5 (Conclusión)**  
**DESCOMPOSICION DEL INCREMENTO DEL INGRESO PER CAPITA**

	Tasas de crecimiento anual							
	Porcentaje de población en edad de trabajar				Ingreso per cápita			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978-1991</b>								
Total	0,18	-0,15	0,62	0,12	0,65	0,34	1,16	0,56
1 y 2	0,20	-0,55	0,66	0,25	0,69	1,39	-0,05	0,48
3 a 5	0,27	-0,21	0,90	0,13	0,23	0,56	-0,39	0,50
6 a 8	0,17	-0,06	0,58	0,08	-0,09	0,25	-0,74	-0,49
9	0,17	0,15	0,54	0,13	0,25	-0,12	-0,72	0,43
10	-0,01	0,02	0,10	0,09	1,40	0,60	3,26	0,96
<b>1991-1995</b>								
Total	0,58	0,79	0,28	0,42	3,63	7,25	-5,70	7,19
1 y 2	0,26	1,43	-0,23	0,68	3,77	3,31	4,12	2,07
3 a 5	0,94	0,95	0,06	0,34	2,65	4,06	2,11	3,09
6 a 8	0,57	0,75	0,64	0,45	3,52	4,77	1,08	3,56
9	0,33	0,20	0,00	0,26	3,72	6,42	0,36	4,07
10	0,46	0,25	0,89	0,40	3,85	10,06	-14,29	11,98
<b>1978-1995</b>								
Total	0,27	0,07	0,54	0,19	1,34	1,92	-0,50	2,08
1 y 2	0,21	-0,09	0,45	0,35	1,40	1,84	0,91	0,86
3 a 5	0,42	0,06	0,71	0,18	0,80	1,37	0,19	1,10
6 a 8	0,26	0,13	0,60	0,17	0,75	1,29	-0,32	1,20
9	0,21	0,16	0,41	0,16	1,05	1,38	-0,47	1,27
10	0,10	0,07	0,29	0,16	1,97	2,75	-1,17	3,45

Nota: Metodología véase texto.

Fuente: Véase Cuadro 2.

que experimentó el campo colombiano durante este período.

Así las cosas, el lento crecimiento económico se reflejó en una caída o un crecimiento lento de los ingresos de casi todos los receptores urbanos y rurales, con la excepción del decil más rico en el campo. El lento aumento en el ingreso per cápita estuvo asociado, así, a la capacidad de la economía de absorber una creciente participa-

ción laboral femenina, lo cual se tradujo en una mejoría de la distribución urbana del ingreso. No obstante, el deterioro de la distribución rural prevaleció, generando el empeoramiento global ya mencionado. Es interesante anotar que este resultado se produjo pese a la reducción del diferencial de ingresos rural-urbano: el ingreso per cápita rural pasó de representar el 61% de aquel correspondiente a las zonas urbanas en 1978 al 68% en 1988. La mejora relativa de los

ingresos rurales no fue uniforme a lo largo del período. De hecho, si se juzgan por la comparación de las encuestas rurales con la de las siete grandes ciudades, se concentró en los años finales del período analizado. La información disponible sobre salarios relativos rural-urbanos indica que, después de aumentar fuertemente en los años setenta y alcanzar un pico histórico en 1978, el año de partida de nuestro análisis, se redujeron fuertemente en 1979-1984 y mejoraron posteriormente, alcanzando un nuevo pico, inferior al anterior, en 1989, antes de iniciar una nueva fase de deterioro (Ocampo y Perry, 1995, Cap. 2).

El ritmo de crecimiento del ingreso per cápita de los hogares durante el período final de nuestro análisis, 1991-1995, fue alto: 3.4% anual de acuerdo con Cuentas Nacionales y 3.6% con las encuestas de hogares. La causa básica de ello fue el mayor incremento del PIB per cápita (3.4% anual), ya que se compara un año inicial de desaceleración con un pico del ciclo económico. La totalidad de este fuerte aumento en los ingresos se concentró en las zonas urbanas. En efecto, mientras los ingresos per cápita de los hogares urbanos aumentaron a un ritmo anual del 7.2%, los de los hogares rurales disminuyeron a un ritmo del 5.7% (Cuadro 5). Este inmenso choque distributivo rural-urbano se reflejó en un marcado incremento de la brecha de ingresos entre la ciudad y el campo. Así, el ingreso per-cápita de los hogares rurales pasó de representar un 68% de aquel correspondiente a los hogares urbanos en 1991 a sólo un 41% en 1995. A diferencia del período anterior, estas tendencias reflejaron básicamente la evolución de los ingresos por ocupado, aunado a una reducción en la tasa de ocupación en las zonas rurales.

El deterioro de los ingresos rurales fue el resultado de la fuerte crisis agrícola que experimentó el país a comienzos de los años noventa. Ella se reflejó tanto en una disminución de las oportunidades de empleo, que afectó a los hogares de ingresos bajos y medios, como en una marcada reducción de los ingresos rurales no salariales, la cual golpeó duramente al decil más alto de la distribución rural del ingreso. Por razones que deben estar asociadas a la migración hacia las ciudades, los salarios y los ingresos totales por ocupado mejoraron para los sectores más pobres del campo. Así las cosas, este proceso migratorio refleja tanto la expulsión producida por la crisis rural, como la atracción generada por un mercado laboral urbano. Estos factores, unidos a la destrucción de rentas agropecuarias, que golpeó al decil más alto, se tradujo en una fuerte mejoría de la distribución del ingreso en el campo.

Cabe recordar que la crisis agropecuaria fue fuerte en 1991-1993, cuando se conjugaron unos bajos precios internacionales de productos agropecuarios con los efectos de la liberación comercial. Los primeros deprimieron significativamente los ingresos de los cafeteros, que se habían beneficiado hasta 1989 de los efectos favorables del acuerdo internacional del grano. La liberación tuvo, a su vez, impactos notorios sobre los cultivos de ciclo corto, especialmente cereales y semillas oleaginosas (Ocampo y Perry, 1995, Cap. 2). Aunque la disminución de la tasa de ocupación se frenó a partir de 1994 y la producción agrícola comenzó nuevamente a crecer, estas tendencias fueron insuficientes para compensar la fuerte caída del sector en los años anteriores.

En las zonas urbanas, la apertura generó tres cambios significativos en el mercado de trabajo.

En primer lugar, los procesos de reestructuración empresarial que acompañaron la apertura, al igual que otros factores a los cuales hemos hecho alusión, se tradujeron en una fuerte disminución del ritmo de generación de empleo urbano. Según se refleja en la dinámica laboral de las grandes ciudades, la tasa de ocupación, que había crecido rápidamente hasta 1993, se frenó desde entonces, en pleno auge económico (Gráfico 1). Hasta 1994, ello fue compatible con una disminución en la tasa de desempleo urbano, gracias al menor dinamismo de la oferta laboral. En segundo término, la reducción de oportunidades de empleo en las áreas rurales generó una migración hacia las ciudades, que aumentó la oferta de mano de obra con grados más bajos de calificación (Londoño, 1997). En tercer lugar, según se analiza más extensamente en la Sección V, la apertura y la expansión simultánea del consumo gubernamental aumentaron la demanda relativa de mano de obra con mayores niveles de educación en las zonas urbanas.

El impacto conjunto de los dos últimos factores mencionados fue elevar mucho más rápidamente los salarios de los trabajadores más educados y, por ende, los ingresos relativos de los hogares de los deciles más altos de la distribución del ingreso. No menos importante, los ingresos no salariales urbanos experimentaron un auge sin precedentes, asociado muy posiblemente al auge de la demanda interna más que a la apertura económica como tal (Cuadro 6). Ello también se tradujo en un beneficio especial para los hogares urbanos más ricos. El deterioro de la distribución urbana del ingreso fue el producto neto de todas estas fuerzas. No se puede descartar, además, según lo ha señalado Bernal et.al. (1997), que el patrón de crecimiento sectorial característico de este período, sesgado hacia los sectores pro-

ductores de bienes y servicios no comercializables, haya afectado también en forma adversa la distribución del ingreso. Este patrón de crecimiento puede asociarse tanto a la apertura comercial, que golpeó los sectores productores de bienes competitivos con las importaciones, como a la revaluación que acompañó este proceso.

Así las cosas, la relativa invariabilidad de los indicadores distributivos globales en el período 1991-1995 esconde, en realidad, grandes cambios distributivos, muchos de ellos asociados a las reformas estructurales en curso. Los grandes ganadores de este proceso fueron los hogares más ricos de las ciudades y los grandes perdedores los hogares más ricos del campo. Como un todo, las reformas tuvieron, además, un enorme sesgo urbano, según se refleja en la fuerte ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana. La interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación y el sesgo de la demanda de mano de obra hacia mayores niveles de calificación son los efectos que más incidieron desfavorablemente sobre los hogares pobres, pero éstos se beneficiaron, tanto en la ciudad como en el campo, de mejores ingresos por ocupado.

#### **D. Incidencia e intensidad de la pobreza, 1978-1995**

La tendencia de los indicadores de pobreza da una visión más positiva del progreso social en décadas recientes que la evolución de la distribución del ingreso. En efecto, la mejoría de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de desarrollo humano (Sección III) ha estado acompañada de una reducción en la incidencia de la pobreza, medida por líneas de ingreso, y en la brecha de ingresos de los pobres. Estos resultados son consistentes con los de estudios pa-

**Cuadro 6**  
**VARIACION DE LOS INGRESOS REALES POR FUENTE DE INGRESOS**  
**(Pesos de 1978)**

	Ingresos totales promedio de la población ocupada				Ingresos promedio de la población ocupada en posiciones ocupacionales formales			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978-1991</b>								
Total	-1,04	-1,23	-0,68	-0,33	-0,87	-0,99	-0,46	-0,09
1 y 2	-2,55	-1,79	-3,42	-0,75	-1,65	-1,31	-1,81	-0,23
3 a 5	-1,88	-1,42	-2,67	-0,34	-1,53	-1,23	-2,32	-0,20
6 a 8	-1,47	-0,87	-2,40	-0,25	-1,34	-0,77	-2,03	0,01
9	-0,51	-1,16	-1,96	-0,42	-0,34	-1,15	-1,75	-0,41
10	0,44	-0,57	3,06	-0,29	-0,28	-1,22	2,40	-0,64
<b>1991-1995</b>								
Total	3,46	6,23	-5,81	6,48	3,37	5,61	-3,94	5,47
1 y 2	5,94	3,33	8,11	1,40	4,21	3,04	6,35	1,23
3 a 5	3,05	3,69	3,45	2,13	2,16	3,21	1,67	1,63
6 a 8	2,92	3,30	2,35	2,49	2,02	2,79	1,67	1,91
9	1,96	4,16	0,18	3,29	1,53	3,87	-1,06	2,43
10	2,73	9,17	-16,32	12,58	4,07	8,83	-13,22	11,11
<b>1978-1995</b>								
Total	0,00	0,48	-1,67	1,23	0,11	0,52	-1,29	1,19
1 y 2	-0,62	-0,61	-0,82	-0,25	-0,30	-0,30	0,05	0,11
3 a 5	-0,74	-0,24	-1,27	0,23	-0,67	-0,21	-1,39	0,23
6 a 8	-0,46	0,09	-1,30	0,39	-0,56	0,06	-1,17	0,45
9	0,06	0,07	-1,46	0,44	0,10	0,01	-1,59	0,25
10	0,97	1,64	-1,87	2,60	0,73	1,06	-1,51	2,01

Fuente: Véase Cuadro 2.

rales, en especial May et al. (1996) y Nina (1997). La mejoría en estos indicadores de pobreza es, en cualquier caso, menos marcada que la que han experimentado las medidas de NBI y desarrollo humano y se ha concentrado en las grandes ciudades, generando una creciente concentración de la pobreza y, especialmente, de la indigencia (pobreza crítica) en las zonas rurales.

El Cuadro 7 y el Gráfico 2 resumen la evolución de los indicadores de incidencia e intensidad de la pobreza, utilizando dos grupos de líneas alternativas. El primero corresponde a la línea de pobreza nacional. A diferencia de los estimativos tradicionales, sin embargo, esta línea se actualiza con la evolución del conjunto del índice de precios al consumidor de ingresos bajos y no con la de los precios de los alimentos; este cambio



**Cuadro 6 (Continuación)**  
**VARIACION DE LOS INGRESOS REALES POR FUENTE DE INGRESOS**  
**(Pesos de 1978)**

	Ingresos promedio de la población ocupada en posiciones ocupacionales informales				Ingresos salariales promedio de la población ocupada			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978-1991</b>								
Total	-1,33	-1,69	-1,06	-1,01	-1,24	-1,30	-0,98	-0,02
1 y 2	-2,46	-1,46	-3,60	-1,18	-2,37	-1,99	-2,38	-0,39
3 a 5	-2,34	-1,59	-3,22	-0,65	-1,47	-1,31	-1,77	-0,27
6 a 8	-2,02	-1,19	-3,66	-0,95	-1,25	-1,24	-1,41	0,02
9	-1,13	-1,24	-3,02	-0,75	-0,55	-1,41	-1,11	-0,08
10	1,74	0,48	4,08	0,04	-0,48	-0,63	1,18	0,12
<b>1991-1995</b>								
Total	3,36	7,85	-6,91	9,51	5,30	5,33	4,00	3,96
1 y 2	6,43	2,88	8,13	1,34	8,84	4,68	14,36	1,85
3 a 5	4,32	4,88	5,25	3,56	3,70	3,43	4,38	1,70
6 a 8	5,55	4,88	4,13	4,21	2,96	3,40	3,48	2,21
9	3,49	5,16	4,04	6,11	3,04	5,41	1,84	2,86
10	-0,06	10,33	-20,47	17,21	7,00	8,38	0,58	8,86
<b>1978-1995</b>								
Total	-0,25	0,48	-2,47	1,37	0,26	0,22	0,17	0,90
1 y 2	-0,44	-0,46	-0,96	-0,59	0,16	-0,46	0,96	0,13
3 a 5	-0,81	-0,11	-1,29	0,33	-0,28	-0,22	-0,36	0,19
6 a 8	-0,29	0,20	-1,88	0,24	-0,28	-0,16	-0,28	0,53
9	-0,07	0,23	-1,41	0,83	0,28	0,16	-0,43	0,60
10	1,31	2,72	-2,30	2,84	1,23	1,42	1,04	2,11

Fuente: Véase Cuadro 2.

metodológico elimina fluctuaciones excesivas asociadas a variaciones en los precios relativos de los alimentos. El segundo grupo corresponde a las líneas utilizadas para definir pobreza e indigencia en estudios internacionales comparativos. Estas líneas equivalen a US\$60 y US\$30 mensuales, estimados a precios de paridad de 1985. Para tal propósito, se utiliza la relación entre los estimativos del Banco Mundial del PIB

per cápita de paridad y en dólares corrientes para 1985 para convertir estas cifras a pesos de dicho año; las líneas se actualizan posteriormente con base en la evolución de los precios domésticos.

Como lo indican los estudios comparativos, las líneas de pobreza colombianas (así como, en menor medida, las utilizadas para Colombia

**Cuadro 6 (Conclusión)**  
**VARIACION DE LOS INGRESOS REALES POR FUENTE DE INGRESO**  
**(Pesos de 1978)**

	Ingresos promedio cuenta propia				Ingresos promedio patrón/empleador				Ingresos promedio rentista y pensionado			
	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades	Total nacional	Area urbana	Area rural	Siete ciudades
<b>1978-1991</b>												
Total	-2,44	-2,87	-1,92	-1,56	-2,43	-5,18	0,63	-3,07	-1,55	-1,70	-0,34	-1,32
1 y 2	-3,27	-1,35	-4,63	-1,17	-3,25	0,57	-4,49	-2,32	-2,28	4,26	-5,40	-0,55
3 a 5	-3,32	-2,10	-4,55	-0,60	-2,56	-2,29	-3,27	-2,67	-1,69	1,30	-4,20	-0,91
6 a 8	-3,08	-1,75	-4,79	-1,13	-2,62	-2,29	-3,63	-1,46	-1,75	1,30	-4,56	0,33
9	-2,33	-2,75	-4,11	-1,65	-2,47	-4,12	-2,86	-1,69	-1,59	-0,6-	-3,79	0,09
10	-0,43	-3,15	3,73	-2,42	-1,66	-4,68	3,78	-2,36	-0,77	-1,18	2,79	-0,60
<b>1991-1995</b>												
Total	1,20	7,91	-10,51	9,12	3,37	12,66	-18,40	15,42	-0,33	0,29	-4,27	7,41
1 y 2	2,40	1,14	2,97	0,65	1,97	1,33	-0,20	-1,12	-1,68	-9,79	17,09	-7,98
3 a 5	2,26	3,26	2,54	2,91	-1,14	3,99	-2,05	1,76	-4,68	-7,43	14,91	-5,30
6 a 8	3,54	3,73	1,57	3,21	-1,61	0,60	-3,27	1,31	-5,13	-10,44	13,48	-5,72
9	2,13	4,58	0,69	4,07	-2,86	2,65	-4,87	1,98	-6,34	-8,62	11,60	-5,10
10	-1,15	12,16	-23,77	16,65	2,03	14,28	-28,34	20,95	-1,62	1,74	-15,93	12,56
<b>1978-1995</b>												
Total	-1,60	-0,44	-4,01	0,85	-1,09	-1,26	-4,22	1,00	-1,26	-1,24	-1,28	0,67
1 y 2	-1,96	-0,77	-2,89	-0,74	-1,97	0,75	-3,49	-2,04	-2,14	0,77	-0,53	-2,35
3 a 5	-2,04	-0,87	-2,93	0,21	-2,23	-0,84	-2,99	-1,65	-2,40	-0,82	-0,01	-1,96
6 a 8	-1,56	-0,49	-3,33	-0,12	-2,39	-1,62	-3,55	-0,81	-2,55	-1,60	-0,59	-1,13
9	-1,30	-1,07	-3,00	-0,33	-2,56	-2,57	-3,34	-0,84	-2,73	-2,55	-0,37	-1,16
10	-0,60	0,25	-3,52	1,77	-0,80	-0,52	-4,88	2,68	-0,91	-0,50	-1,96	2,35

Fuente: Véase Cuadro 2.

**Cuadro 7**  
**INCIDENCIA, INTENSIDAD Y BRECHA DE POBREZA**  
**(Porcentaje de la población total)**

	Línea de pobreza nacional				Línea de pobreza internacional				Línea de indigencia internacional			
	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de pobreza PG=HI	Foster-Greer Thorbecke P2	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de pobreza PG=HI	Foster-Greer Thorbecke P2	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de pobreza PG=HI	Foster-Greer Thorbecke P2
<b>Total nacional</b>												
1978	57,7	47,9	27,6	17,0	22,3	40,8	9,1	5,8	7,2	57,7	4,2	3,4
1991	58,5	45,4	26,5	15,6	19,6	38,4	7,5	4,3	6,1	44,4	2,7	1,9
1992	57,0	45,9	26,2	15,7	19,1	40,6	7,8	4,8	6,5	50,4	3,3	2,4
1993	54,6	44,2	24,2	14,0	17,4	37,1	6,5	3,7	5,3	43,1	2,3	1,5
1994	53,4	44,0	23,5	13,6	16,5	37,6	6,2	3,5	4,7	46,1	2,2	1,5
1995	52,5	43,2	22,7	12,9	15,2	37,6	5,7	3,2	4,5	45,4	2,0	1,4
<b>Area urbana</b>												
1978	54,5	46,3	25,2	15,1	15,9	39,4	6,3	4,1	4,5	68,7	3,1	2,8
1991	51,2	41,3	21,1	11,5	11,0	31,3	3,4	1,8	2,2	41,4	0,9	0,7
1992	50,2	41,7	20,9	11,6	10,7	32,1	3,4	1,8	2,4	44,7	1,1	0,8
1993	46,0	39,8	18,3	9,8	8,4	31,4	2,6	1,4	1,8	44,5	0,8	0,6
1994	44,9	40,1	18,0	9,6	8,0	33,2	2,7	1,4	1,7	49,1	0,8	0,6
1995	43,7	39,2	17,2	9,1	7,5	32,5	2,4	1,3	1,7	49,0	0,8	0,6
<b>Area rural</b>												
1978	61,8	49,6	30,6	19,4	30,6	41,7	12,7	8,0	10,7	51,8	5,5	4,3
1988	70,4	52,4	36,9	24,0	36,0	43,6	15,7	9,8	14,6	45,5	6,6	4,6
1991	68,5	49,5	33,9	21,3	31,4	41,8	13,1	7,9	11,5	45,1	5,2	3,5
1992	66,4	50,4	33,5	21,5	30,8	44,7	13,8	8,9	12,3	51,9	6,4	4,8
1993	66,6	48,6	32,3	19,9	30,0	39,3	11,8	6,9	10,2	42,8	4,4	2,9
1994	65,4	47,7	31,2	19,1	28,5	39,3	11,2	6,5	9,1	45,2	4,1	2,7
1995	65,0	46,9	30,5	18,3	26,2	39,7	10,4	6,0	8,4	44,4	3,7	2,5

Fuente: Véase Cuadro 2.

por la CEPAL) exceden considerablemente los valores que han sido utilizados para definir los niveles de pobreza en otros países. De hecho, la línea de pobreza internacional no es muy diferente de la línea de indigencia nacional; por este motivo, la evolución de la indigencia, medida con la línea nacional, no se presenta en el Cuadro. Acorde con estas consideraciones, la evolución de la pobreza y la indigencia, medida con las líneas internacionales, es muy similar a la que resulta de otros estudios que han utilizado este tipo de mediciones para Colombia (véase, por ejemplo, May et.al., 1996). Las mediciones de pobreza e indigencia con líneas nacionales son similares a las de otros estudios nacionales y exceden en unos 4 a 6 puntos porcentuales los estimativos de la CEPAL (1997) para años recientes.

El Cuadro y el Gráfico mencionados, muestran que la pobreza ha disminuido en Colombia en las dos últimas décadas. Además, la incidencia de la pobreza y, especialmente, de la indigencia, son ya relativamente bajas en el país, especialmente en las zonas urbanas, de acuerdo con estimativos internacionales. La reducción global de la pobreza alcanza 5,2 y 7,1 puntos porcentuales, medida por las líneas de pobreza nacional e internacional respectivamente. Debido a los ya bajos niveles iniciales de indigencia, medidos por la línea internacional, su reducción a lo largo del período analizado es más baja (2,7 puntos porcentuales). Este proceso ha estado acompañado por una reducción en la intensidad y en las brechas de pobreza, si se miden tanto a través del indicador tradicional como del de Foster-Greer-Thorbecke. Medida a través de las líneas de pobreza nacional e internacional, la brecha de pobreza se redujo entre 1978 y 1995 en 4,9 y 3,4 puntos porcentuales, y 2,2 puntos de acuerdo con la línea de indigencia internacional.

La mejoría en los indicadores de incidencia e intensidad de la pobreza ha sido, sin embargo, mucho más notoria en las zonas urbanas. De hecho, a largo plazo, la pobreza rural ha aumentado 3,2 puntos porcentuales, si se mide con la línea de pobreza nacional, aunque ha disminuido 4,4 y 2,3 puntos porcentuales, si se mide con las líneas internacionales de pobreza e indigencia. La tendencia a la reducción de la pobreza no ha sido, además, uniforme a lo largo del tiempo. Tanto el comportamiento ya analizado de los ingresos de los hogares urbanos y rurales, como su distribución, han afectado dicha evolución.

El Cuadro 8 muestra la conocida descomposición de los cambios en la incidencia de la pobreza entre los efectos del crecimiento y de la distribución del ingreso. Este ejercicio sirve, por lo tanto, para conjugar el análisis de las secciones anteriores con el de la evolución de la pobreza. La pobreza urbana disminuyó en forma importante tanto en 1978 - 1991 como durante el primer lustro de los años noventa. Según lo indican los datos correspondientes a las grandes ciudades, la tendencia favorable no fue uniforme durante el primer período; durante el segundo, se concentró en 1993, debido a la fuerte caída en la inflación de alimentos durante dicho año. El patrón señalado ha estado determinado fundamentalmente por la evolución de los ingresos de los hogares urbanos. Los efectos distributivos fueron positivos hasta 1991 y cuantitativamente importantes para las mediciones de pobreza con líneas internacionales, pero se tornaron fuertemente adversos en la década de los noventa. Para el período analizado como un todo, la pobreza urbana ha disminuido 10,8 y 8,5 puntos porcentuales, medida por las líneas nacional e internacional, y la indigencia 2,8 puntos. Mientras el aumento de los ingresos ha sido el factor

## Cuadro 8

### EFECTOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO SOBRE LA POBREZA

	Total nacional			Area urbana			Area rural		
	Línea de pobreza nacional	Línea de pobreza internacional	Línea de indigencia internacional	Línea de pobreza nacional	Línea de pobreza internacional	Línea de indigencia internacional	Línea de pobreza nacional	Línea de pobreza internacional	Línea de indigencia internacional
<b>1978-1991</b>									
Crecimiento	-4,4	-3,5	-0,7	-3,0	-1,9	-0,3	-7,8	-7,0	-2,5
Distribución	5,3	1,0	0,0	-0,2	-3,3	-1,9	12,9	8,7	3,5
Residual	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,2	-0,2	1,7	-0,9	-0,2
Total	0,8	-2,7	-1,1	-3,3	-5,0	-2,3	6,7	0,8	0,8
<b>1991-1995</b>									
Crecimiento	-7,0	-4,0	-1,4	-14,3	-5,1	-1,0	9,0	11,3	4,2
Distribución	0,9	0,3	-0,4	6,9	3,0	0,6	-14,4	-12,6	-5,4
Residual	0,1	-0,7	0,1	-0,1	-1,4	-0,1	2,0	-3,9	-1,8
Total	-6,0	-4,4	-1,7	-7,5	-3,5	-0,5	-3,5	-5,2	-3,1
<b>1978-1995</b>									
Crecimiento	-10,8	-7,7	-1,9	-15,5	-8,1	-1,1	3,0	2,7	1,1
Distribución	6,5	1,4	-0,4	6,8	-0,1	-1,3	-0,1	-6,4	-3,1
Residual	-1,0	-0,8	-0,6	-2,1	-0,3	-0,4	0,3	-0,7	-0,3
Total	-5,2	-7,2	-2,8	-10,8	-8,5	-2,8	3,2	-4,4	-2,3

Fuente: Véase Cuadro 2.

determinante en los dos primeros casos (con un efecto distributivo adverso no despreciable cuando se mide con la línea nacional), el efecto distributivo favorable ha tenido un impacto relativo mayor en la reducción de la indigencia.

Por su parte, la pobreza rural ha tenido un comportamiento muy diferente a la urbana: aumentó entre 1978 y 1991 y disminuyó en el primer lustro de los años noventa. Los efectos distributivos han sido mucho más importantes. En 1978-1991 el aumento de la pobreza estuvo básicamente determinado por un efecto distributivo fuertemente adverso, ya que la evolución de los ingresos fue favorable. En 1991-1995, aunque la caída de los ingresos rurales hubiera por sí sola aumentado la pobreza entre 9 y 11 puntos porcentuales, el efecto distributivo muy favorable terminó predominando, generando una reducción de la pobreza y la indigencia. Para el período analizado como un todo, el débil comportamiento de los ingresos rurales ha sido muy desfavorable y ha determinado un aumento en la pobreza, medida por la línea nacional. Así las cosas, la mejoría que se ha experimentado en la pobreza y la indigencia, medidas por las líneas internacionales, está asociada exclusivamente a factores distributivos favorables.

El análisis realizado en la sección anterior sobre las características socio-demográficas y económicas de los hogares más pobres, puede complementarse con un ejercicio estadístico que estima el efecto de dichas características sobre la probabilidad de ser pobre. El ejercicio correspondiente se resume en el Cuadro 9. Se estimaron funciones logísticas con el método Probit para 1978 y 1995 con el fin de determinar la probabilidad de que un hogar se encontrara por debajo

de las líneas de pobreza nacional e internacional. Los coeficientes que se reportan han sido estandarizados: reflejan el efecto de un incremento del 10% en la variable explicativa sobre la probabilidad de que un hogar sea pobre.

Al igual que en el trabajo de May et.al. (1996), los resultados indican que el riesgo de que una familia sea pobre se disminuye con el nivel educativo del jefe del hogar (y, en menor medida, de su cónyuge) y con la edad del jefe, demostrando los efectos de la experiencia laboral (con rendimientos decrecientes negativos); a su vez, aumenta con el número de dependientes, especialmente niños menores de 10 años, y cuando la mujer es cabeza de hogar. Los efectos más consistentes y fuertes son los de la escolaridad del jefe, señalando, además, que el impacto de este factor se ha tornado crecientemente importante durante el período analizado, tanto si se estima la probabilidad de pobreza con la línea nacional como con la internacional. Cuando se tiene en cuenta la educación del jefe, la del cónyuge sólo representa un efecto adicional importante si los niveles de escolaridad son relativamente elevados. El efecto de la edad (experiencia) solo es significativo estadísticamente en 1995. Por el contrario, el de los miembros dependientes se tornó menos importante en dicho año. El impacto de la jefatura femenina se mantuvo constante con la línea de pobreza nacional y se tornó significativo en 1995 con la línea internacional.

Es importante, además, resaltar la creciente discriminación contra los hogares rurales. En 1978 los resultados indican que el efecto de la residencia rural sobre la pobreza, medida con la línea nacional, era en realidad negativa, indi-

## Cuadro 9

### RESULTADO DE LAS REGRESIONES LOGISTICAS DE LA PROBABILIDAD DE SER POBRE (Efecto original de una variación del 10% en la media de la variable explicativa)

	Línea de pobreza nacional				Línea de pobreza internacional			
	1978		1995		1978		1995	
	Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad	Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad	Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad	Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad
<b>Residencia en el área rural</b>	0,424	-0,519 ***	0,398	0,161 ***	0,424	0,244 ***	0,398	0,460 ***
<b>Actividad del jefe del hogar</b>								
Obrero	0,276	-0,676 ***	0,222	-0,146 ***	0,276	-0,763 ***	0,222	-0,183 ***
Empleado	0,167	-0,554 ***	0,194	-0,180 ***	0,167	-0,540 ***	0,194	-0,189 ***
Empleado doméstico	0,001	-0,002	0,008	0,011 ***	0,001	-0,001	0,008	-0,001
Cuenta propia	0,305	-0,857 ***	0,314	0,056	0,305	-0,660 ***	0,314	0,116 ***
Patrón/empleador	0,070	-0,353 ***	0,065	-0,186 ***	0,070	-0,228 ***	0,065	-0,049 ***
Desocupado	0,018	-0,008	0,022	0,035 ***	0,018	0,002	0,022	0,026 ***
Rentista	0,014	-0,147 ***	0,005	-0,014 ***	0,014	-0,539	0,005	-0,004
Pensionado	0,021	-0,140 ***	0,046	-0,164 ***	0,021	-0,066 **	0,046	-0,076 ***
<b>Jefe mujer</b>	0,203	0,230 ***	0,226	0,233 ***	0,203	0,075	0,226	0,105 ***
Escolaridad del jefe	4,080	-1,282 ***	6,149	-1,936 ***	4,080	-0,552 ***	6,149	-0,681 ***
Edad del jefe	44,820	-2,142	46,321	-5,258 ***	44,820	-0,543	46,321	-0,951 **
Edad del jefe al cuadrado		0,253		1,448 ***		0,057		0,189
Niños menores de 10 años	1,512	1,890 ***	0,944	1,292 ***	1,512	1,134 ***	0,944	0,479 ***
Total personas unidad de gasto	5,477	0,238	4,345	0,946 ***	5,477	-0,548 ***	4,345	-0,002
<b>Nivel educativo del cónyuge</b>								
Sin cónyuge	0,273	-0,398 ***	0,297	-0,677 ***	0,273	-0,113 **	0,297	-0,134 ***
Primaria incompleta	0,289	-0,009	0,172	-0,063 **	0,289	-0,067	0,172	-0,012
Primaria completa	0,126	-0,076 **	0,159	-0,082 ***	0,126	-0,087 ***	0,159	-0,004
Secundaria incompleta	0,117	-0,160 ***	0,156	-0,120 ***	0,117	-0,165 ***	0,156	-0,046 ***
Secundaria completa	0,032	-0,142 ***	0,109	-0,257 ***	0,032	-0,144 ***	0,109	-0,080 ***
Superior	0,010	-0,065 ***	0,051	-0,284 ***	0,010	-0,026 **	0,051	-0,085 ***

Memo: Proporción de hogares pobres.

\* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

\*\* Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

\*\*\* Estadísticamente diferente de cero al 99% de confianza.

Fuente: Véase Cuadro 2.

cando que, cuando se tenían en cuenta otros factores, dicha residencia no era un factor adverso. Sin embargo, para 1995 el efecto se había vuelto positivo y relativamente significativo. Medido con la línea internacional, el efecto de la ruralidad es positivo en ambos años, pero mayor en 1995 que en 1978. Los efectos de la posición ocupacional del jefe del hogar sobre la pobreza parecen relativamente poco importantes e incluso han tendido a perderla aún más a lo largo del período analizado. Como era de esperarse, se obtiene que la probabilidad de ser pobre es menor en las posiciones ocupacionales formales (asalariado, patrón y pensionado, en particular). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, el coeficiente pasó de ser negativo a positivo en ambas mediciones de la pobreza, indicando que la informalidad ha tenido efectos crecientemente adversos sobre la pobreza.

## **V. Un análisis formal de los efectos de las variables macroeconómicas y la apertura económica sobre pobreza y la distribución del ingreso**

### **A. Determinantes de la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza urbana**

Las series trimestrales disponibles a partir de 1984 para las siete principales ciudades del país permiten realizar un análisis más formal de la relación existente entre los eventos macroeconómicos y las políticas de ajuste estructural, por una parte, y la pobreza y la desigualdad, por otra. Este análisis se complementará, en la sección siguiente, con un estudio de la relación existente, desde 1976, entre los diferenciales salariales por nivel educativo, las variables macroeconómicas e indicadores de las reformas comerciales.

El Cuadro 10 presenta los resultados de las regresiones que captan los efectos de las distintas variables macroeconómicas sobre el coeficiente de Gini y sobre la pobreza, definida tanto con la línea nacional como la internacional. Las regresiones se realizaron por mínimos cuadrados ordinarios y, para evitar resultados espúreos, sólo se utilizaron variables sin raíz unitaria. Para ello, las variables fueron sometidas a la prueba de Phillips y Perron, y aquellas con raíz unitaria fueron diferenciadas. No se empleó la técnica de cointegración, porque se consideró que un ejercicio de esta naturaleza exigiría series muestrales mucho más largas. En efecto, un desequilibrio de la relación de largo plazo entre variables distributivas y macroeconómicas requiere un proceso de ajuste que se extiende por un amplio período de tiempo, que puede exceder los doce años para los cuales existe información trimestral comparable. Así las cosas, los efectos que aquí se capturan son estrictamente de corto plazo.

Las variables explicativas incluidas en las regresiones fueron de cinco tipos: i) actividad económica y su reflejo sobre el mercado de trabajo (PIB urbano -no agropecuario ni minero- y tasa de desempleo); ii) indicadores de la disponibilidad de factores (formación bruta de capital fijo como proporción del PIB urbano, el cual, por ser considerado como un indicador de disponibilidad factorial, se introduce en las regresiones con rezago, y oferta de mano de obra con educación universitaria completa en relación con aquella con educación primaria completa o menos); iii) inflación (total y alimentos) y volatilidad de la inflación; iv) variables de política económica interna (consumo público como proporción del PIB urbano y salario mínimo real); y v) variables de política económica externa (tasa de cambio



**Cuadro 10**  
**DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA POBREZA**  
**SIETE GRANDES CIUDADES, 1984-1996<sup>a</sup>**

(t estadístico entre paréntesis; coeficiente estandarizados entre corchetes)

Variable Dependiente	GINI		Pobreza nacional		Pobreza internacional			
	R	R	R	R	R	R		
Constante	0,2643 (2,44)	**	0,5392 (2,69)	**	-0,3030 (-2,06)	**	-0,0622 (-1,90)	
Crecimiento anual del salario mínimo	-0,2922 (-2,11) [-0,788]	**	-0,2732 (-1,93) [-0,73]	**	-1,4017 (-3,99) [-3,784]	**	-3,0076 (-3,35) [-8,120]	**
Crecimiento trimestral del PIB urbano	0,3217 (2,67) [1,190]	4**	0,3376 (2,70) [1,24]	4**			-0,7191 (-1,72) [-2,660]	1 *
Tasa de inversión como porcentaje del PIB urbano	0,1441 (2,57) [1,037]	6**	0,1280 (2,24) [0,921]	6**	-0,2482 (-3,04) [-1,787]	4 **	-0,3925 (-1,64) [-2,826]	7 *
Oferta relativa de mano de obra universitaria vs. básica			-0,0735 (-1,88) [-1,646]	*				
Consumo público como porcentaje del PIB urbano	0,2038 (3,15) [1,548]	**	0,2641 (2,67) [2,007]	**				
Protección arancelaria y paraarancelaria	-0,0440 (-1,90) [-0,690]	3*	-0,0530 (-2,13) [-0,832]	3**				
Tasa de cambio real					-0,3369 (-1,69) [-4,346]	1 *		
Desempleo	0,0751 (2,38) [1,352]	**			0,1212 (1,93) [2,181]	*		
AR1					0,5418 (3,84)	**		
R2	0,46		0,44		0,65		0,47	
Estadístico D.W.	2,09		2,03		1,57		1,99	

R Rezago con que se incluye la variable independiente en la regresión.

\* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

\*\* Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

<sup>a</sup> Estimaciones por MCO; véanse las definiciones en el texto. Todos los coeficientes han sido multiplicados por 100 para expresar los resultados en contribuciones a la variación del Gini y de la línea de pobreza en puntos porcentuales.

real y un indicador de protección arancelaria y no arancelaria<sup>15</sup>). De acuerdo con las pruebas de raíz unitaria, la tasa de desempleo, la oferta relativa de mano de obra más calificada, el consumo público como proporción del PIB y la tasa de cambio real se incluyeron en logaritmos, y el resto de variables en diferencias logarítmicas (en el caso de la inflación, de la diferencia logarítmica del índice de precios al consumidor). Cuando se calculan variaciones, éstas se estiman en relación con el mismo trimestre del año anterior, excepto en el caso del PIB, para el cual se emplea el crecimiento del último trimestre. Los coeficientes estandarizados se presentan en corchetes y muestran el efecto de una desviación estándar de la variable explicativa sobre el coeficiente de Gini o sobre la incidencia de la pobreza.

Los resultados muestran que las variables que más inciden positivamente sobre la distribución del ingreso son el crecimiento del salario mínimo y la protección, y negativamente el crecimiento del PIB, la inversión en capital fijo y el consumo público. La tasa de desempleo (con un efecto adverso sobre la distribución) y la oferta relativa de mano de obra calificada (con impacto favorable) tienen efectos menos sistemáticos: son significativas si se incluyen individualmente, tal como se refleja en el Cuadro 10, pero no si se incluyen conjuntamente. Es importante resaltar que, en contra de los resultados de Bernal et al. (1997), no se encontraron efectos significativos de la inflación o de la tasa de cambio real sobre la desigualdad. Tampoco resultó

exitoso un ejercicio dirigido a descomponer el crecimiento del PIB en un efecto de empleo y otro de productividad laboral.

En cuanto a las variables que contribuyen a mejorar la distribución del ingreso, conviene resaltar que un punto de aumento del salario mínimo real tiende a reducir el coeficiente de Gini en 0,3 puntos porcentuales. El coeficiente de la variable de protección indica que la apertura económica ha tenido un efecto adverso sobre la distribución del ingreso. Aunque el efecto cuantitativo de esta variable parece relativamente pequeño (una reducción de 10% en la tasa de protección aumenta la desigualdad en medio punto porcentual), dada la magnitud de la reducción que tuvo lugar a lo largo del tiempo (de 46% en 1987 a 8% desde 1992, es decir, poco más del 80%), el impacto de esta variable no fue nada despreciable a lo largo del período analizado. Esto indica que los efectos adversos de la apertura comercial sobre la distribución señalados por Berry, Robbins y Rodrik, a los cuales hicimos alusión en la Introducción a este documento, han sido importantes. Conviene resaltar que, mientras la estructura de las exportaciones colombianas tiene una composición factorial compleja -intensiva en recursos naturales y, en menor medida, en mano de obra no calificada, cuando se exporta a países desarrollados, y en capital y/o mano de obra calificada en el comercio intra-regional-, existe evidencia clara de que las firmas más asociadas al comercio internacional tienen una intensidad de trabajo inferior

<sup>15</sup> Esta variable incluye el arancel promedio más el equivalente arancelario de las restricciones no arancelarias. Para calcularla se utilizó la metodología diseñada por Ocampo (1994). También se ensayó un indicador de las importaciones como proporción del PIB urbano, con resultados similares aunque algo menos sólidos estadísticamente, motivo por el cual se excluyen de los resultados que se presentan en el Cuadro 10.

al promedio de los sectores respectivos<sup>16</sup>. Esta característica es consistente con las explicaciones de Berry y Robbins sobre la relación apertura-desigualdad.

Los resultados señalan que un aumento del consumo público como proporción del PIB en un punto porcentual incrementa el coeficiente de Gini entre 0,2 y 0,3 puntos porcentuales. Este resultado refleja el sesgo en la demanda de mano de obra del sector público hacia altos niveles de calificación. A largo plazo, sin embargo, el aumento del consumo público puede ejercer un efecto positivo si se destina a mayor inversión en capital humano, tal como lo muestra el efecto de la oferta relativa de mano de obra calificada. Las estimaciones indican también que la aceleración del crecimiento del PIB urbano en un punto porcentual deteriora la distribución del ingreso en 0,3 puntos con un rezago de cuatro trimestres. Según vimos en las secciones anteriores, la línea causal es a través del aumento de los ingresos no salariales, cuya distribución es altamente inequitativa. Los resultados estadísticos que se presentan en la sección siguiente sugieren que el crecimiento tiende a acrecentar también los diferenciales salariales por nivel educativo. Un aumento de la tasa de inversión de un punto del PIB deteriora la distribución en poco más de 0,1 puntos porcentuales. Esto tiende a corroborar que hay una complementariedad entre capital físico y humano, como lo indican las estimaciones de la demanda laboral en la industria manufacturera de Cárdenas y Gutiérrez (1996).

Conviene mencionar que cuando se combinan los datos de las regresiones con la obser-

vación de los cambios efectivos de las variables explicativas, se encuentra que el efecto del salario mínimo ha sido poco importante. Durante el segundo lustro de los ochenta, los efectos positivos más importantes fueron la baja tasa de inversión (que generó un patrón de crecimiento intensivo en empleo) y la disminución en el desempleo o el aumento en la oferta relativa de trabajo más calificado. Estos factores compensaron el impacto adverso del crecimiento. Durante el primer lustro de los noventa, tanto el crecimiento como la apertura comercial, las altas tasas de inversión en capital fijo y el aumento del consumo público tuvieron efectos distributivos adversos, que fueron sólo compensados parcialmente por la disminución del desempleo o el aumento relativo de la oferta de mano de obra más calificada.

En cuanto a los determinantes de la pobreza, los resultados son muy diferentes si se utiliza la línea nacional o internacional. Los comunes son el efecto cuantitativamente alto del salario mínimo y, algo menos fuerte y con el signo opuesto al que se capta en las regresiones explicativas del coeficiente de Gini, de la tasa de inversión. Los efectos positivos del crecimiento sobre la pobreza parecen darse por vías diferentes: para los más pobres, se produce directamente, según lo indica la regresión correspondiente a la pobreza definida con la línea internacional, mientras que para el grupo más amplio de pobres, definidos con la línea nacional, el efecto correspondiente depende de que reduzca el desempleo. El primero de estos efectos (un punto de crecimiento reduce la incidencia de la pobreza en 0.8 puntos porcentuales), es mucho más débil del que se obtiene en estudios internacionales

<sup>16</sup> Ocampo y Villar (1993). Véase también el trabajo anterior de Echavarría y Perry (1981).

comparativos. Finalmente, el único efecto significativo de la tasa de cambio sobre las variables distributivas se da en el caso de la pobreza definida con la línea nacional: el patrón de crecimiento sectorial que acompaña a la devaluación (mayor peso relativo de los sectores productores de bienes comercializables) tiende a reducir la pobreza.

De acuerdo con los resultados obtenidos, las dos únicas variables que contribuyen a mejorar simultáneamente la distribución del ingreso y la pobreza son el aumento del salario mínimo y la disminución del desempleo. El crecimiento económico y la inversión tienen efectos opuestos: deterioran la distribución pero mejoran la pobreza. El consumo público, la protección y la oferta relativa de mano de obra calificada, que tienen efectos importantes sobre la distribución, no parecen tenerlo sobre la pobreza.

## **B. Determinantes de los diferenciales salariales urbanos**

El análisis de la sección anterior se puede complementar con un estudio de los determinantes de los diferenciales salariales urbanos en el período 1976-1996 de acuerdo con el nivel educativo de la fuerza de trabajo. El estudio paralelo de estos datos por Núñez y Sánchez (1998) y Robbins (1998) proporciona información complementaria muy valiosa.

Es interesante resaltar que la información original abarca seis niveles educativos: sin educación, primaria incompleta, primaria completa

pero secundaria incompleta; secundaria completa, universitaria incompleta<sup>17</sup> y universitaria completa. Un análisis detallado de las series muestra la existencia de tendencias muy similares entre los primeros tres grupos, y también entre los trabajadores con educación secundaria completa y universitaria incompleta. Por este motivo, las series se agruparon en tres categorías, que abarcan respectivamente a los trabajadores con educación primaria (completa o incompleta, en el cual se incluye una fracción muy pequeña de personas sin educación formal) y con educación secundaria y universitaria completas. Para cada uno de los tres grupos se estimaron índices de salarios Paasche, tomando como período base diciembre de 1988 (la base del IPC). Así mismo, se estimaron, para cada grupo, índices de oferta laboral ajustados por grados de eficiencia.

El Gráfico 3 resume la información sobre salarios relativos. A los análisis ya realizados de esta información conviene agregar que la evolución de salarios relativos indica que a lo largo del período de análisis se han apreciado cambios importantes en los retornos a la educación. Núñez y Sánchez (1998) identifican tres grandes cambios: una caída moderada en el retorno anual por año de educación en los setenta y los ochenta (de 8,0% en 1976 a 5,8% en 1990); una caída sustancial en el "premio" asociado a la finalización de la educación secundaria, que fue especialmente fuerte y se tornó negativo en 1976-1982, sucedida de una mejora relativa de dicho premio desde mediados de los ochenta; y un aumento significativo en el "premio" asociado a la cul-

<sup>17</sup> Como la universitaria incompleta se define como menos de cinco años cursados, en este grupo se incluyen los trabajadores que recibieron educación tecnológica.

minación de estudios universitarios a lo largo de los setenta y los ochenta.

Tanto Robbins (1998) como Núñez y Sánchez (1998) asocian los giros de los diferenciales salariales a los grandes cambios en la demanda laboral. Robbins identifica un gran giro en la demanda relativa hacia trabajadores con mayores niveles educativos a mediados de los ochenta (específicamente entre 1983 y 1985, según la ciudad), es decir, durante los años de ajuste macroeconómico. Mientras la oferta laboral de trabajadores más educados creció más rápido que su demanda hasta entonces, lo contrario tendió a ocurrir desde mediados de los ochenta. Los efectos más fuertes se produjeron en 1986-1988 y 1992-1994. Su análisis estadístico indica que la liberación comercial, al igual que la devaluación, generan sesgos en la demanda laboral hacia trabajadores con mayor calificación. Así las cosas, de acuerdo con este autor, el cambio en la demanda de mano de obra estuvo relacionada primero a la fuerte devaluación de mediados de los ochenta; su continuación, en los noventa, estuvo asociada, a su vez, a la liberación comercial, pero fue ligeramente compensada por la revaluación.

Ambos trabajos muestran que la mayor demanda relativa de mano de obra más educada desde mediados de los ochenta estuvo relacionada con sesgos en la demanda por capital humano al interior de cada industria y no a desplazamientos intrasectoriales en la composición de la demanda laboral que, más bien, amortiguó estos sesgos. Esto puede interpretarse como evidencia de cambio técnico. Debe anotarse, sin embargo, que las estimaciones de funciones de producción para la industria manufacturera en el período 1980-1995 de Cárdenas y Gutiérrez

(1996) indican que existe complementariedad entre capital físico y capital humano (trabajadores de "cuello blanco" en estos ejercicios). El aumento en la demanda y en los salarios relativos de los empleados puede verse, así, como resultado del auge en la inversión en capital fijo durante el período 1992-1995, como resultado de la fuerte disminución en el precio relativo de los bienes de capital.

El Cuadro 11 estima los determinantes de los tres diferenciales salariales y del Gini salarial. En este caso se utilizaron los promedios anuales de las series trimestrales y los niveles anuales de cada variable, ya que ejercicios con datos trimestrales, similares a los que se presentaron en la sección anterior, no dieron resultados satisfactorios. Estos resultados son, en cualquier caso, consistentes con los que allí se realizaron. Al igual que en dicha sección y en Robbins (1998), se encuentra que la liberación comercial tiende a ampliar los diferenciales salariales, en particular las de los trabajadores con educación universitaria frente al resto, así como a aumentar el Gini laboral. Un mayor ritmo de crecimiento económico tiene efectos similares, aunque en el caso del coeficiente de Gini esta relación es estadísticamente débil. La formación de capital fijo también amplía los diferenciales salariales, en particular entre los trabajadores con educación universitaria y el resto y, por lo tanto, afecta la distribución del ingreso. Esto tiende a confirmar la complementariedad entre capital físico y humano.

Otros resultados sugieren que la formación de capital humano tiene efectos positivos sobre los diferenciales salariales y la equidad. En particular, tiende a reducir la dispersión salarial entre trabajadores con educación primaria y el

**Cuadro 11**  
**DETERMINANTES DE LOS DIFERENCIALES SALARIALES Y DEL GINI LABORAL**  
**SIETE GRANDES CIUDADES, 1984-1996<sup>a</sup>**

(t estadístico entre paréntesis; coeficiente estandarizados entre corchetes)

Variable Dependiente	Educación universitaria vs. primaria		Educación universitaria vs. secundaria		Educación secundaria vs. primaria		Gini laboral
Constante	0,7248 (3,70)		0,6629 (3,14)		0,2084 (1,32)		0,3400 (10,38)
Oferta relativa de trabajo	-0,4403 (-7,05) [-0,141]	**			-0,3152 (-4,99) [-0,081]	**	-0,0491 (-4,22) [-0,016]
Protección arancelaria y no arancelaria	-0,7215 (-4,70) [-0,090]	**	-0,3904 (-3,69) [-0,049]	**	-0,1941 (-1,57) [-0,024]		-0,0504 (-2,74) [-0,006]
PIB urbano	3,5321 (3,90) [0,072]	**	2,1028 (3,09) [0,043]	**	1,3733 (1,85) [0,028]	*	0,1338 (1,65) [-0,003]
Formación bruta de capital fijo (2 años de rezago)	3,1067 (3,00) [0,680]	**	1,9189 (2,13) [0,420]	**	1,0046 (1,19) [0,220]		0,4320 (4,03) [0,095]
Crecimiento del salario	-0,7139 (-2,73) [-0,047]	**			-0,3618 (-1,68) [-0,024]		
Tasa de cambio real			-0,3205 (-3,63) [-0,280]	**			-0,0518 (2,61) [-0,045]
Inflación			1,0320 (2,87) [0,041]	**			
R2	0,71		0,65		0,68		0,69
Estadístico D.W.	1,54		2,46		1,16		1,98

\* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

\*\* Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

<sup>a</sup> Estimaciones por MCO; véanse las definiciones en el texto.

resto. Igualmente, el salario mínimo mejora los salarios de los trabajadores con educación primaria, aunque no el Gini laboral. La devaluación mejora la distribución del ingreso salarial, al reducir los salarios relativos de los trabajadores con educación universitaria frente a los que

tienen educación secundaria. Este resultado, al igual que aquel que se obtuvo para esta variable en los determinantes de la pobreza, indica que los efectos favorables de los patrones sectoriales de crecimiento generados por la devaluación benefician a sectores medios o medio-bajos

(pobres, definidos de acuerdo con la línea nacional) más que a los sectores más pobres. El único caso para el cual se obtienen resultados estadísticamente significativos para la inflación es en la regresión que explica el salario relativo de los trabajadores con educación universitaria vs. aquellos con secundaria; el resultado correspondiente indica que estos últimos están menos protegidos frente a la inflación que los primeros.

Conviene señalar, finalmente, que los resultados relativos a los efectos de la protección, la formación de capital fijo y las ofertas relativas de trabajo son más sólidos que todos los demás. Esto se refleja, en particular, en ejercicios estadísticos en los cuales se excluye del análisis el período 1976-1980 (los cuales no se presentan aquí). Debe resaltarse también que el efecto del consumo público no resultó estadísticamente significativo en estas regresiones.

## VI. Conclusiones

Los resultados de este estudio indican que la mejoría que había experimentado la distribución del ingreso durante la década de los setenta (en particular, en el segundo lustro de dicha década) fue sucedida en las dos décadas siguientes por un deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso, que fue compensada por los efectos redistributivos del creciente gasto social. Este proceso tuvo lugar al tiempo que se experimentaba una mejoría de la mayor parte de los indicadores de pobreza, medidos de acuerdo tanto con las líneas nacionales como internacionales. No obstante, esta mejoría se concentró en las áreas urbanas y, de hecho, en las rurales hubo un aumento en la pobreza, medida de acuerdo con la línea nacional. La persistencia de altos niveles de desigualdad y la mejora de los

indicadores de pobreza estuvo acompañada de una mejora en los índices de necesidades básicas insatisfechas y desarrollo humano.

Ni uno ni otro proceso fueron uniformes en el tiempo o entre zonas urbanas y rurales. La relativa invariabilidad de la distribución del ingreso refleja los efectos compensatorios de fuertes choques distributivos, tanto en la brecha de ingresos rural-urbana, como en la distribución al interior de una y otra zona. La brecha se amplió a largo plazo, pero especialmente en el primer lustro de los años noventa. Ello refleja el enorme sesgo urbano que tuvo en la práctica la reforma comercial que se puso en marcha a comienzos de esta década. La distribución rural se deterioró en 1978-1988 y mejoró en 1991-1995, fundamentalmente por la destrucción de rentas rurales que se habían mantenido durante el régimen proteccionista previo. Por su parte, en las zonas urbanas, la distribución mejoró en 1978-1991, básicamente por el efecto redistributivo que tuvo la generación de mayores oportunidades de empleo, en particular para las mujeres, pero se deterioró fuertemente en los años noventa. De acuerdo con el análisis de la evolución de ingresos y con los resultados econométricos de las últimas secciones, este deterioro reciente fue el resultado de tres fuerzas básicas: (1) el sesgo en la demanda de mano de obra hacia trabajadores con mayores niveles de calificación generado conjuntamente por la apertura económica, las altas tasas de inversión en capital fijo (facilitadas por la conjunción de la reducción arancelaria con revaluación) y el aumento de los gastos de consumo del gobierno; (2) la reducción en la demanda de mano de obra generada por la apertura, las altas tasas de inversión en capital fijo y, en el caso del empleo asalariado, el aumento en las cotizaciones a la seguridad social;

y (3) el fuerte aumento de los ingresos no salariales urbanos, generados muy posiblemente por la rápida expansión de la demanda durante estos años.

En el caso de la pobreza, la evolución de los indicadores urbanos y rurales fue opuesta en la década de los ochenta (reducción de la pobreza urbana en 1978-1991 y aumento en la rural en 1978-1988). En el primer lustro de los años noventa, ambas mejoraron, pero por razones enteramente diferentes: por mejores ingresos en las zonas urbanas, ante choques distributivos desfavorables, y por mejor distribución en las rurales, ante choques de ingreso adversos. En general, mientras los efectos del crecimiento de los ingresos prevalecieron en la evolución de la pobreza urbana, los efectos distributivos jugaron un papel importante en la evolución de la pobreza rural.

Estas tendencias se han generado manteniendo fuertes disparidades socio-demográficas y económicas entre hogares pobres y no pobres. En efecto, los hogares más pobres se han continuado caracterizando por una menor proporción de población en edad de trabajar, hogares más grandes, menores niveles educativos, menores oportunidades de empleo y, como consecuencia de lo anterior, proporciones mayores de población económicamente dependiente. Entre la ciudad y el campo, la diferencia más notoria a lo largo del período analizado se ha presentado en las oportunidades de educación; a comienzos del período era también notoria la mayor dependencia demográfica en las zonas rurales,

pero ella se borró casi totalmente en las dos últimas décadas. Los ejercicios realizados para determinar la probabilidad de ser pobre confirman la importancia de la educación y las altas tasas de dependencia, así como de la edad del jefe de hogar (experiencia laboral). Muestran también el creciente sesgo en contra de las zonas rurales y la mayor probabilidad de ser pobre cuando el hogar tiene jefatura femenina.

El análisis econométrico de las últimas secciones indica que sólo dos variables tienen efectos favorables simultáneos sobre la pobreza y la distribución del ingreso: la política de salario mínimo y la disminución del desempleo. Por su parte, los resultados sobre los efectos del mayor crecimiento económico e incremento de la inversión en capital fijo indican que, aunque existen importantes disyuntivas (trade-offs) entre estas variables y la distribución del ingreso, ambas contribuyen a reducir la pobreza. El consumo público, la protección y la oferta relativa de mano de obra calificada, que tienen efectos importantes sobre la distribución y los salarios relativos de los trabajadores menos calificados (desfavorables en los dos primeros casos y favorables en el último), no parecen tenerlo sobre la pobreza. Cuando se obtuvieron resultados positivos de la tasa de cambio real y de los patrones de crecimiento sobre la distribución y la pobreza, ellos se concentraron en segmentos medios y medio-bajos y no en la población más pobre. Por último, no se obtuvieron efectos muy significativos de la inflación sobre la distribución del ingreso o la pobreza.



## Bibliografía

- Bernal, Raquel, Mauricio Cárdenas, Jairo Núñez y Fabio Sánchez (1997), "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia, 1976-1996", Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Macroeconomía*, No. 72.
- Berry, Albert (1997), "The Income Distribution Threat in Latin America", en Albert Berry (ed.), *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*, en prensa, Capítulo 1.
- y Jaime Tenjo (1997), "Guessing the Income Distribution Effects of Trade Liberalization and Labour Reform in Colombia", en Albert Berry (ed.), *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*, en prensa, Capítulo 8.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Progreso Económico y Social de América Latina*, Washington.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1996), "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper* No. 344.
- Cárdenas, Mauricio y Catalina Gutiérrez (1996), "Efficiency and Equity Effects of Structural Reform: The Case of Colombia", *Mimeo*, Fedesarrollo.
- Carrizosa, Mauricio (1984), "La evolución de la pobreza urbana", *Memorando Económico*, septiembre.
- (1987), "Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (eds.), *El problema laboral colombiano: Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República-Departamento Nacional de Planeación-SENA.
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile.
- Córdoba, Rosario y Tomás Uribe (1990), "La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85", *Coyuntura Social*, No. 2, Mayo.
- Echavarría, Juan José y Guillermo Perry (1981), «Aranceles y subsidios a las exportaciones: análisis de su estructura sectorial y de su impacto sobre la apertura de la industria colombiana», *Coyuntura Económica*, Junio.
- Fresneda, Oscar (1994), "Informe final sobre recopilación de indicadores de desarrollo humano para Colombia" *Mimeo*, Bogotá: PNUD.
- Hommes, Rudolf, Armando Montenegro y Pablo Roda (1994), "Una apertura hacia el futuro". Bogotá: Ministerio de Hacienda - Departamento Nacional de Planeación.
- Leibovich, José y Luis Angel Rodríguez (1997), "Análisis de la evolución de la distribución del ingreso rural en Colombia (1988-1995)", *Mimeo*, CEDE-Universidad de los Andes y Misión Social-Departamento Nacional de Planeación.
- Londoño, Juan Luis (1995), *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*, Bogotá: Tercer Mundo-Banco de la República-Fedesarrollo.
- (1997), "Brechas sociales en Colombia", *Revista de la CEPAL*, marzo.
- y Miguel Székely (1997), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en la década de 1990", en *Tras una década de reformas en América Latina, ¿Cuáles son los próximos pasos?*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo y José Antonio Ocampo (1988), "Estructura económica, política de ajuste y distribución del ingreso: la experiencia de los ochenta", en Eduardo Lora (ed.) *Lecturas de Macroeconomía colombiana*, Bogotá: Tercer Mundo- Fedesarrollo.
- May, Ernesto et al. (1996), *La pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*, Bogotá: Tercer Mundo-Banco Mundial.
- Misión de Empleo (1986), *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas*, publicado en *Economía Colombiana*, Separata No. 10, agosto-septiembre.
- Misión Social (1997), "Informe de desarrollo humano para Colombia", *Mimeo*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Morley, Samuel A. (1994), *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay No. 13.
- Nina, Esteban (1997), "Análisis de la evolución del perfil de pobreza y la desigualdad en Colombia, 1978-1988, 1991-1995" *Mimeo*, Misión Social - Departamento Nacional de Planeación.
- Numpaque, Cielo y Ligia Cuestas (1996), "Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994", *Banca y Finanzas*, julio-septiembre.
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Educación y salarios relativos en Colombia 1976-1995: Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso", Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Macroeconomía*, No.74.

- y Jaime Alberto Jiménez (1997), "Correcciones a las encuestas de hogares y distribución del ingreso en Colombia", *Mimeo*, Departamento Nacional de Planeación.
- Ocampo, José Antonio (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político*, No. 17, septiembre-diciembre.
- (1994), "Trade Policy and Industrialization en Colombia, 1967-91", en Gerald K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, London: Toutledge.
- (1997), "Una década de grandes transformaciones económicas, 1986-1995", en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia Económica de Colombia*, Bogotá: Biblioteca Familiar - Presidencia de la República.
- y Leonardo Villar (1993), "Fuentes de competitividad de las exportaciones industriales de Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre.
- y Santiago Perry (1995), *El giro de la política agropecuaria*, Bogotá: Tercer Mundo-Fonade-DNP.
- y Camilo Tovar (1997), "Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996", en Ricardo French-Davis y Helmut Reisen (eds.), *Flujos de Capital e Inversión productiva: Lecciones para América Latina*, Santiago de Chile: Mc Graw Hill-CEPAL-OECD.
- Pérez, María José (1995), "La situación social en Colombia", *Planeación y Desarrollo*, julio-septiembre.
- , Francisco Lasso, Juan Carlos Parra y Guillermo Rivas (1996), "Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso, 1978-1995: Aspectos metodológicos", *Mimeo*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Reyes, Alvaro (1987), "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso" en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (eds), *El problema laboral colombiano: informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República-Departamento Nacional de Planeación-SENA.
- , Stefano Farné, Jesús Perdomo y Luis Angel Rodríguez (1996), "Distribución de los ingresos urbanos en Colombia en la década del noventa", *Mimeo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robbins, Donald, (1996) "Evidence on trade and wages in the developing world", OECD Developing Centre, *Technical Paper*, No. 119.
- , (1998), "Liberación comercial y salarios en Colombia: 1976-1994", Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Macroeconomía*, No.73.
- Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Economics.
- Sarmiento, Libardo (1994), "Distribución del ingreso y pobreza en Colombia, 1970-1992", *Gran Enciclopedia de Colombia*, Tomo 8, Bogotá: Círculo de Lectores.
- Selowsky, Marcelo (1979), *Who Benefits from Government Expenditure? A case Study of Colombia*, New York: Oxford University Press-World Bank.
- UNCTAD (1997), *Trade and Development Report*, Ginebra.
- Urrutia, Miguel (1984), *Los de arriba y los de abajo*, Bogotá: Fedesarrollo-CEREC.
- , ed (1990), *40 años de desarrollo: su impacto social*, Bogotá: Banco Popular.
- y Albert Berry (1975), *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín: La Carreta.
- Velez, Carlos Eduardo (1996), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

# Tasas de retorno a la educación en Colombia entre 1984 y 1994 para los trabajadores asalariados hombres

---

Mauricio Perfetti<sup>1</sup>

## I. Introducción

Varios estudios previos han estimado las tasas de retorno a la educación en Colombia usando funciones Mincerianas (Psacharopoulos y Vélez (1992), Psacharopoulos et al. (1992), Tenjo (1993)). Dichos estudios también trataban de explicar mediante funciones extendidas, cuales eran los principales determinantes de los salarios. Sin embargo, es posible decir que ninguno de los estudios anteriores analizó lo que sucedió con los retornos a la educación y los determinantes salariales durante lo que se ha denominado el ajuste estructural.

Alguna evidencia empírica disponible<sup>2</sup> muestra que la estabilización macroeconómica de la mitad de la década del 80 y la apertura y

modernización de la economía tuvieron efectos en el mercado laboral. Diferentes autores usando información para otros países mostraron como el ajuste estructural afecta la tasa de desempleo, el salario real (Horton, et al (1991), Prealc (1990)), los salarios relativos, la demanda por trabajadores calificados y no calificados (Robbins (1995, 1995a, 1998), Nuñez y Sánchez (1998) ) y por lo tanto las tasas de retorno a la educación y la dispersión salarial. Este trabajo intenta llenar el vacío mencionado atrás para el caso colombiano, dado el carácter atípico del ajuste estructural, y la rapidez y profundidad de la liberación comercial.

Este trabajo investiga los determinantes de los salarios en Colombia para trabajadores asalariados hombres a lo largo de la estabilización macroeconómica de la mitad de la década de los

---

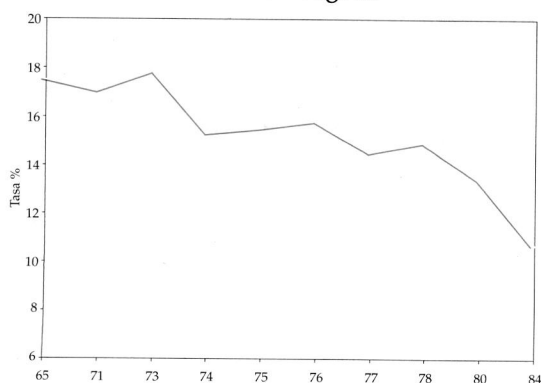
<sup>1</sup> El autor agradece al Dr Barry Reilly de la Universidad de Sussex (Economic Subject Group) por sus comentarios, y permanente soporte; a Marta Luz Henao, Margarita Peña, Jesús Duarte y Luis Carlos Mera del Departamento Nacional de Planeación por proveer la base de datos e información básica; a Phil Warren-Tucker (Computer Centre-University of Sussex) por su ayuda para leer la base de datos; al Dr Juan Luis Londoño y al profesor Albert Berry de la Universidad de Toronto por sus valiosos comentarios; y a Gloria mi esposa por su paciente traducción y ayuda. El autor también quisiera agradecer al Consejo Británico, al Banco de la República y a Colciencias por el soporte económico recibido.

<sup>2</sup> Prealc (1990), Junguito (1990), Hommes et al (1994), Lora and Henao (1995), Cárdenas y Gutiérrez (1996), Robbins (1995, 1998), entre otros.

80s y la apertura y modernización de la economía, usando funciones de tipo Mincerianas. En particular, esta investigación trata de establecer qué tan importantes son la educación y la experiencia en la determinación de los salarios individuales. Adicionalmente, es necesario establecer qué otras variables determinan los salarios; para este último propósito se utilizan funciones salariales extendidas, de acuerdo con los principales hallazgos de la economía laboral. Ninguna investigación anterior ha utilizado un vector de características tan completo como el que se incluye en las ecuaciones aquí estimadas. Este es quizás una de los aspectos más sobresalientes del presente trabajo.

El análisis de las tasas de retorno a la educación merece especial atención por dos razones fundamentales: en primer lugar, estudios previos en Colombia sugieren una caída secular en las tasas de retorno a la educación (Gráfico 1) para trabajadores asalariados. En vista de dicho

**Gráfico 1**  
**TASA DE RETORNO PRIVADO A LA**  
**EDUCACION 1965-1984**  
**(Funciones salariales tipo Mincerianas para**  
**hombres - Bogotá)**



Fuente:

patrón decreciente, es necesario determinar si el mismo continuó o no después de el ajuste estructural en Colombia. En segundo lugar, las predicciones en cuanto al mercado laboral de los modelos tradicionales clásicos de comercio exterior (Heckscher-Ohlin-Samuelson y Stolper-Samuelson) sugerirían que la especialización de los países subdesarrollados en bienes intensivos en mano de obra no calificada implicaría que un mayor comercio internacional, después de levantar restricciones, por ejemplo, llevaría a una reducción de los salarios relativos (calificados/no calificados). Consecuentemente, la demanda por trabajadores no calificados se incrementaría relativamente a la demanda por trabajadores calificados, reduciendo de esa manera las tasas de retorno a la educación. De ahí entonces la necesidad de analizar también que sucedió durante el ajuste estructural en Colombia con las tasas de retorno a la educación usando logros educativos.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera: la sección I presenta la metodología usada para las respectivas estimaciones. La sección II describe la base de información utilizada en esta investigación. La sección III muestra los principales resultados obtenidos con la ecuación básica Minceriana usando tanto años de escolaridad como logros educativos. El modelo básico es ampliado dentro de esta misma sección con el fin de utilizar un vector completo de características, el cual incluye controles por estado marital, antigüedad, ocupaciones, sector económico y ciudad de residencia. La sección final presenta algunas conclusiones.

## II. Metodología

La metodología seguida en esta investigación consiste en determinar si las funciones de tipo

Minceriana<sup>3</sup> (Mincer (1974)) se ajustan o no a las condiciones del mercado laboral colombiano. Dichas funciones son generalmente aceptadas como el modelo estándar de el capital humano y establecen una relación entre la educación y la experiencia laboral. La función básica Minceriana también fue estimada usando logros educativos, en vez de años de educación. En este caso, la variable de educación no es la variable continua sino una serie de variables dummy, las cuales denotan si el individuo en cuestión ha completado o no el correspondiente nivel educativo.

Con el fin de obtener las tasas de retorno a la educación para nivel educacional, es necesario hacer algunas transformaciones a los coeficientes usando las siguientes formulas generales:

$$r_{(prim)} = \frac{\delta_1}{S_{prim}};$$

$$r_{(sec)} = \frac{\delta_4 - \delta_1}{S_{highereduc} - S_{sec}};$$

$$r_{(highereduc)} = \frac{\delta_6 - \delta_4}{S_{highereduc} - S_{sec}}$$

donde  $S_{prim}$ ,  $S_{sec}$ ,  $S_{highereduc}$  corresponden al número total de años de escolaridad para cada nivel sucesivo de educación (educación primaria completa, educación secundaria completa y educación superior completa, respectivamente).

Diferentes metodologías en el cálculo de la respectiva tasa de retorno a la educación han sido aplicadas tradicionalmente. Psacharo-

poulos y Ng (1992) consideran que existe una asimetría entre el cálculo de las tasas de retorno a la educación primaria y las tasas de los otros niveles de educación. Dicha asimetría surgiría, de acuerdo con ellos, del hecho que aquellos en primaria no dejan de devengar mientras atienden la escuela. Por ello lo autores dividen por 3 en vez de 5 al calcular la respectiva tasa de retorno. La presente investigación sin embargo, utiliza una metodología diferente a la propuesta por dichos autores para el cálculo de las tasas de retorno de la educación primaria completa, no sólo por el hecho de tratarse del cálculo de las tasas privadas sino también al considerarse los resultados de Benell (1995) y de Dougherty y Jiménez (1992). Dado lo anterior y el hecho de que dividir por 3 al calcular la tasa de retorno a la educación primaria podría resultar un tanto arbitrario, los cálculos de dicha tasa usan en la presente investigación 5 como denominador.

Esta investigación usa el salario por hora con el fin de evitar la presencia de una potencial endogenidad al incluir horas trabajadas en la ecuación de salarios. Individuos con diferentes niveles de educación pueden trabajar distinto número de horas. Además, los salarios mensuales o anuales están determinados por el número de horas dedicadas al trabajo.

La función extendida utilizada en la presente investigación incluye, además de las variables requeridas en la función Minceriana, un vector de variables dummy para las características personales y adiciona controles para estado marital, antigüedad, tamaño de planta, ocupaciones, sector económico y región de residencia. Los signos

<sup>3</sup> La especificación de esta ecuación se encuentra en Tenjo (1993), pp. 87.

para la educación, la experiencia y el término cuadrático para experiencia, son los mismos que para la función básica Minceriana, pero el signo de las variables dummy puede ser positivo o negativo, dependiendo de si el premium es positivo o negativo con respecto al caso de control.

La función extendida usando años de escolaridad tiene la siguiente especificación:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Educ_i + \beta_2 Exp_i + \beta_3 Exp_i^2 + \sum_{j=4}^k \beta_j Z_{ij} + e_i \quad (1)$$

$Y_i$  es el logaritmo natural del salario por hora, del individuo  $i$ ;  $Educ_i$  es el número de años de escolaridad alcanzados por el individuo  $i$ ;  $Exp_i$  mide los años de experiencia potencial laboral alcanzados por el mismo individuo;  $Exp_i^2$  es el término cuadrático de la experiencia potencial para el mismo individuo;  $Z_i$  es el vector de variables dummy que representa las características personales reseñadas atrás; finalmente,  $e_i$  es el término de error para el que aplican los supuestos tradicionales.

Estas ecuaciones pueden ser estimadas usando técnicas de regresión estándar e información "cross-section" definida para los individuos de la muestra en un momento determinado del tiempo. En particular y para el propósito de este trabajo, las funciones se estimarán usando el método de los mínimos cuadrados ordinarios.

La ecuación extendida también se estimó usando la variable de logros educativos:

$$Y_i = \delta_0 + \sum_{j=1}^6 \delta_j ED_{ij} + \delta_7 Exp_i + \delta_8 Exp_i^2 + \sum_{j=9}^k \delta_j Z_{ij} + e_i \quad (2)$$

$ED_{ij}$  es la variable dummy para logros educativos para el individuo  $i^{\text{th}}$ : sin educación, primaria incompleta, secundaria incompleta, educación superior incompleta y educación superior completa respectivamente. El grupo de control es la categoría de primaria completa.

Adicionalmente, se estimaron ecuaciones separadas para los trabajadores asalariados en el sector público y privado. Este tratamiento diferenciado es justificado por dos razones: Primero, porque el sector público es en general diferente del sector privado ya que la maximización de ganancias no es un objetivo de éste agente económico. Esta particular característica afecta la forma como los salarios son determinados en este sector, y por lo tanto, se ha asumido comunmente que los beneficios de la educación se reflejan mejor en el sector privado (sector competitivo) que en el sector público (no competitivo). De acuerdo con los patrones establecidos por Psacharopoulos (1985), la tasa de retorno a la educación en el sector privado excede las estimadas para el sector público. Dado lo anterior, el autor concluye que las tasas de retorno a la educación, estimadas usando muestras que incluye trabajadores en ambos sectores, son subestimadas.

Segundo, la reforma al sector público durante el ajuste estructural, determinó un incremento en salarios, el despido de los trabajadores con mayor edad o aquellos con mayor antigüedad, y finalmente, una mayor contratación de trabajadores calificados, especialmente con título universitario. Dadas estas características particulares de la reforma es posible que se hayan afectado los ingresos y por ello las estimaciones de las tasas de retorno de los empleados del sector público.

Es importante tener en cuenta sin embargo, cuando se usan ecuaciones separadas para trabajadores públicos y privados, que ello depende de varios factores<sup>4</sup>; tales como el tamaño del sector público y la movilidad existente entre ambos sectores. Además, la ecuación para alguno de los sectores se vería afectada por la presencia del otro.

### III. Base de datos y muestra

La base de datos usada en este ensayo es la "Encuesta Nacional de Hogares", la cual es realizada por el Dane en 10 ciudades colombianas en el mes de junio de 1984, 1988, 1992 y 1994<sup>5</sup>. La razón por la cual se escoge el mes de junio es porque la Encuesta de dicho mes contiene algunas preguntas especiales tales como el tamaño de la planta o el lugar de trabajo; estas contienen variables importantes para la estimación de funciones de ingresos salariales extendidas. Adicionalmente, estas preguntas proveen información acerca de si el trabajador labora en el hogar. La Encuesta cubre el mercado laboral urbano de Colombia y las cinco principales ciudades están incluidas.

La Encuesta incluye respectivamente 42.202, 37.420, 32.918 y 32.984 individuos entre 12 años de edad y más quienes han declarado alguna clase de trabajo sin importar los ingresos durante la semana antes de la encuesta. El presente

análisis está restringido a trabajadores asalariados hombres entre 15 y 60 años de edad respectivamente, con ingresos no iguales a cero, los cuales reportan tener sólo una ocupación. Esta categoría de edad es usada para facilitar la comparación con Psacharopoulos y Vélez (1992). Debe tenerse en cuenta al evaluarse los resultados que esta muestra está restringida para aquellos que tienen un solo empleo.

Las mujeres asalariadas no se incluyen en esta investigación debido a la existencia potencial de un sesgo de selección cuando éstas son incluidas en la muestra (Falaris. (1995)) y con el fin de establecer comparaciones con otros estudios. De otra parte, los salarios de las mujeres asalariadas están potencialmente afectadas por la existencia de la discriminación de género.

La variable de ingresos para trabajadores asalariados es un agregado a todos los pagos recibidos antes de la sustracción del impuesto de renta, incluyendo propinas y comisiones, pero excluyendo viáticos y pagos en especie.

El Cuadro 1 presenta las características medias muestrales para trabajadores asalariados hombres. Después de construir el t-test para diferenciales en medias y proporciones, es posible decir que el promedio de educación para los trabajadores asalariados ha aumentado permanentemente entre 1984 y 1994. La media de años

<sup>4</sup> En la práctica, es el poder explicativo de las ecuaciones el que determina si una ecuación conjunta o separada es mejor.

<sup>5</sup> Existen dos razones para escoger tales años. Primero, lo que podría denominarse como ajuste estructural se adelantó en dicho período y la apertura económica ya se había realizado para 1994. En segundo lugar, existen razones estadísticas para ignorar la Encuesta de Hogares de 1990. De acuerdo con Caro (1994), existen varios problemas estadísticos en dicha encuesta que impiden una adecuada compatibilidad. Los principales problemas estadísticos fueron las diferencias en las proyecciones de población usadas para la misma Encuesta, y una definición diferente del tamaño de empresa. La Encuesta de 1986 fue eliminada con el fin de tener dos períodos compatibles: 1984-1988 y 1992-1994.

**Cuadro 1**  
**MEDIAS DE LAS CARACTERISTICAS MUESTRALES**  
**Total trabajadores asalariados hombres**

Variables	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
Salario hora	248,970	216,690	222,980	259,030	1,000	1,000	0,986
Horas semanal	49,394	50,052	50,371	50,888	1,000	0,999	1,000
Edad	31,695	31,520	32,002	32,318	0,999	1,000	0,997
Años educación	7,503	7,808	8,386	8,664	1,000	1,000	1,000
No educación	0,023	0,018	0,014	0,013	0,995	0,990	1,000
Primaria incompleta	0,174	0,143	0,105	0,095	1,000	1,000	1,000
Primaria	0,205	0,206	0,185	0,178	0,579	1,000	1,000
Secundaria incompleta	0,330	0,334	0,336	0,322	0,755	0,932	0,913
Secundaria	0,144	0,175	0,212	0,227	1,000	1,000	1,000
Educación superior inc.	0,058	0,057	0,069	0,071	0,636	1,000	0,999
Educación superior	0,066	0,066	0,077	0,093	0,000	1,000	1,000

\* Prob-Val. son usados para el t-test.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

de educación ha aumentado de 7,5 en 1984 a 8,7 en 1994. Igual resultado se da en los trabajadores del sector público y privado (Cuadro 2 y 3). Como es de esperarse los trabajadores del sector público tienen mayor nivel de educación que los del sector privado, aunque la diferencia no aumentó estadísticamente entre 1984 y 1994. Por tanto el promedio de educación se incrementó durante el período de estabilización y apertura y modernización de la economía.

La proporción de trabajadores asalariados hombres sin educación cayó durante el período (43,5%). Adicionalmente, la proporción de aquellos con educación primaria decreció mientras que aquellos con educación superior creció entre 1988-1994. (13,6% y 40,09% respectivamente). La proporción de trabajadores con educación secundaria aumentó entre 1984 y 1988 (21,5%) y también entre 1988 y 1994 (29,7%).

Los hechos a destacar son por lo tanto, un incremento en el promedio de años de educación y un incremento relevante en la proporción de trabajadores con educación secundaria y universitaria completa acompañada por una reducción de aquellos con una educación primaria incompleta. Estos resultados permiten plantear la hipótesis que, este incremento en el promedio total de años de educación durante todo el período, muestra características diferentes entre cada uno de los subperíodos. Primero, el crecimiento en la educación media de los trabajadores asalariados entre 1984-1988 estuvo determinada primordialmente por un aumento en la proporción de aquellos con educación secundaria completa. Segundo, el incremento mayor y significativo en la proporción de trabajadores asalariados hombres con educación universitaria entre 1988-1994, fue un factor más determinante en el crecimiento del promedio de años de edu-



**Cuadro 2**  
**MEDIAS DE LAS CARACTERISTICAS MUESTRALES**  
**Trabajadores asalariados hombres - sector privado**

Variables	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
Salario hora	227,130	198,070	205,320	234,320	1,000	1,000	0,946
Horas semanal	49,745	50,370	50,670	51,225	0,999	0,999	1,000
Edad	30,782	30,553	31,192	31,615	0,944	1,000	1,000
Años educación	7,095	7,397	7,995	8,273	1,000	1,000	1,000
No educación	0,025	0,020	0,017	0,015	0,991	0,984	0,999
Primaria imcompleta	0,189	0,153	0,115	0,104	1,000	1,000	1,000
Primaria	0,217	0,220	0,199	0,192	0,706	1,000	0,999
Secundaria incompleta	0,345	0,353	0,351	0,339	0,895	0,733	0,825
Secundaria	0,131	0,164	0,204	0,218	1,000	1,000	1,000
Educación superior inc.	0,047	0,046	0,060	0,065	0,598	0,988	1,000
Educación superior	0,045	0,043	0,053	0,066	0,767	1,000	1,000

\* Prob-Val. son usados para el t-test.  
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

**Cuadro 3**  
**MEDIAS DE LAS CARACTERISTICAS MUESTRALES**  
**Trabajadores asalariados hombres - sector público**

Variables	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
Salario hora	360,990	325,920	335,290	426,970	0,999	0,999	0,999
Horas semanal	47,591	48,185	48,470	48,600	0,943	0,817	0,993
Edad	36,375	37,189	37,151	37,099	0,995	0,603	0,987
Años educación	9,596	10,22	10,871	11,320	0,982	1,000	0,999
No educación	0,014	0,008	0,003	0,004	0,961	0,87	0,999
Primaria incompleta	0,096	0,079	0,039	0,036	0,973	1,000	1,000
Primaria	0,146	0,128	0,095	0,084	0,952	1,000	1,000
Secundaria incompleta	0,250	0,224	0,243	0,204	0,974	1,000	0,999
Secundaria	0,212	0,238	0,268	0,289	0,976	0,000	0,999
Educación superior inc.	0,112	0,121	0,125	0,110	0,813	0,596	0,576
Educación superior	0,169	0,201	0,227	0,273	0,995	1,000	1,000

\* Prob-Val. son usados para el t-test.  
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

cación durante ese período, que el incremento en la proporción de la educación secundaria completa. No obstante lo anterior, la expansión educacional alcanzada en Colombia desde los 70s (Tenjo (1993), Londoño (1995)) pudo haber contribuido de alguna manera a explicar el incremento en la media de años de educación durante el período.

Las proporciones para logros educativos en el caso de los asalariados hombres de el sector privado (ver Cuadro 2) muestra casi el mismo patrón que para el total de trabajadores asalariados hombres. En contraste, el Cuadro 3, que se refiere a trabajadores públicos, muestra un mayor incremento en educación secundaria y universitaria, particularmente durante el programa de apertura y modernización de la economía. Estos resultados implican que la proporción de hombres en el sector privado con educación secundaria completa creció dramáticamente tal como sucedió con la proporción de trabajadores públicos con educación universitaria completa. Las proporciones de logros educativos para el total de hombres asalariados, por tanto, pudo haber sido influenciado por la reforma del sector público durante este período.

El promedio de horas semanales trabajadas aumentó entre 1984 y 1994, particularmente para los hombres en el sector privado. De hecho, ellos estuvieron trabajando en 1994 casi 1,5 horas más que en 1984. Adicionalmente, los hombres en este sector trabajaron un promedio de dos

horas más que sus contrapartes en el sector público.

La media del salario real por hora del total de hombres asalariados decreció casi un 13.0% en 1988, indicando que los salarios cayeron durante el programa de estabilización macroeconómica de dicho período. En contraste, el salario real por hora se incrementó durante la apertura y modernización de la economía. Esta variable aumentó un 2,9% en 1992 y un 16,7% en 1994. Como resultado, el salario real por hora en 1994 fue casi 4.6% mayor que en 1984<sup>6</sup>. Los hombres en el sector público devengan mayores salarios que sus contrapartes en el sector privado, lo cual está de acuerdo con los resultados de Psacharopoulos et al. (1992), aunque estos autores usaron ingresos salariales mensuales.

Los hechos a destacar son por consiguiente: Los hombres en el sector público tienen mayor educación que sus contrapartes en el sector privado, pero ellos trabajan menos horas por semana. Además, los trabajadores públicos reciben mayor salario real por hora y tienen mayor edad. Estos resultados son similares a aquellos obtenidos por Gomez-Castellanos y Psacharopoulos (1990) para Ecuador y Kugler y Psacharopoulos (1987) para Argentina<sup>7</sup>.

#### **IV. Determinantes de los ingresos salariales**

Esta sección presenta los principales resultados de la estimación de funciones salariales, utili-

<sup>6</sup> Estos resultados de la media muestral del salario por hora confirman que los salarios reales disminuyeron durante el programa de estabilización macroeconómica y coinciden con los resultados propuestos por Prealc (1990) y Robbins (1995).

<sup>7</sup> En ambos casos, los autores usaron salarios mensuales.

zando el Modelo Minceriano de Capital Humano y la extensión de el modelo básico (ecuaciones 1 y 2).

El énfasis de esta investigación radica en el análisis del patrón en los retornos a la educación de años de educación y también los cambios en las tasas de retorno usando logros educativos. Con el fin de hacer comparaciones con previos estudios, la experiencia es definida como experiencia potencial, la cual es igual a la edad menos años de educación menos 5. Esta definición sigue el tratamiento convencional de la experiencia potencial en la literatura para Colombia.

## **A. El modelo básico: la función minceriana**

### **1. Tasas de retorno a la educación usando años de educación**

El Cuadro 4 muestra las estimaciones de los resultados de la ecuación básica Minceriana para trabajadores asalariados hombres. Las estimaciones señalan que la educación y la experiencia potencial son importantes en la determinación de las diferencias en salarios entre trabajadores. Estas variables explican aproximadamente y en promedio 35,0% de la varianza de los ingresos relativos en el caso de la totalidad de la muestra, 29,0% en el caso del sector privado y aproximadamente 41,0% para los empleados públicos. Sin embargo, es importante notar que el coeficiente de determinación ajustado cayó desde 1984, de 39,8% a 33,1% en 1994. Un patrón similar es encontrado para el sector privado y público (ver Cuadro 4).

Esta caída del coeficiente de determinación durante el ajuste estructural, está de acuerdo

con el resultado obtenido por Gindling y Berry (1991) para Costa Rica y Horton (1991) para Bolivia. Estos autores encontraron una caída en los coeficientes de determinación en ambos casos y el tamaño de los coeficientes de las de educación y experiencia asociadas con el sector informal (particularmente en el caso de Bolivia). Horton et. al. (1991) arguyen que las instituciones laborales fueron fuertes en Latinoamérica pero el ajuste estructural las debilitó, lo cual explicaría la caída en las estimaciones de los coeficientes; no obstante, estos autores no consideraron otras posibles explicaciones como movimientos en la demanda y oferta laboral, y en particular, el rol jugado por el comercio exterior en la demanda relativa por trabajadores calificados y no calificados, como fue explicado anteriormente. Sin embargo, la explicación usada por estos autores podría ilustrar por qué las tasas de retorno a la educación y experiencia cayeron, pero con ello no es posible explicar la reducción en dicho coeficiente de determinación. Este coeficiente habría aumentado si ese argumento fuera aceptado. Una explicación adicional sería la de que las instituciones laborales, expresadas en normas y prácticas, solían contribuir a que los trabajadores con mayor antigüedad obtuvieran "premium" salarial positivos y altos, haciendo por lo tanto más fuerte la relación entre experiencia e ingresos salariales. De ser así, las reformas dentro del ajuste estructural, que en general intentaron flexibilizar el mercado laboral, habrían debilitado dicha relación y ello explicaría la caída en el coeficiente de determinación. El problema en este caso es que la experiencia no está definida como la experiencia en el puesto de trabajo sino como experiencia potencial. Tenjo (1993) presentó una estimación para tasas de retorno a la educación para 1976, 1980, 1984 y 1989 usando el modelo Minceriano y el coeficiente de deter-

**Cuadro 4**  
**TASAS DE RETORNO A LA EDUCACION - FUNCION MINCENARIA BASICA**  
**Trabajadores asalariados hombres (Años de escolaridad)**  
**(Variable dependiente: ln salario por hora)**

Muestra	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
Total hombres	0,113 ** (0,0013)	0,106 ** (0,0015)	0,107 ** (0,0017)	0,108 ** (0,0017)	3,526 (0,999)	0,132 (0,811)	2,336 (0,900)
R <sup>2</sup>	0,398	0,369	0,342	0,331			
No. de observaciones	14.545	12.089	10.497	11.369			
Sector privado	0,108 ** (0,0016)	0,099 ** (0,0019)	0,100 ** (0,0020)	0,00 ** (0,0020)	3,623 (0,998)	0,362 (0,641)	3,123 (0,999)
R <sup>2</sup>	0,339	0,298	0,283	0,270			
No. de observaciones	12.171	10.328	9.071	9.911			
Sector público	0,016 ** (0,0028)	0,108 ** (0,0032)	0,112 ** (0,0039)	0,117 ** (0,0048)	0,470 (0,681)	1,560 (0,940)	1,979 (0,976)
R <sup>2</sup>	0,443	0,438	0,386	0,393			
No. de observaciones	2.374	1.761	1.426	1.458			

\* Estadísticamente significativo a un 10%.

\*\* Estadísticamente significativo a un 5%.

Error estándar en paréntesis.

<sup>a</sup> La ecuación minceriana tiene la siguiente explicación:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 Educ_i + \alpha_2 Exp_i + \alpha_3 Exp_i^2 + e_i$$

$Y_i$  es el logaritmo natural de el salario por hora de el individuo  $i$ ;  $Educ_i$  son los años de escolaridad alcanzado por el individuo  $i$ ;  $Exp_i$  mide los años de experiencia potencial alcanzados por el mismo individuo después de culminar los estudios;  $Exp_i^2$  es el término cuadrático de la experiencia potencial alcanzada por el mismo individuo; finalmente  $e_i$  es el término de error.

<sup>b</sup> Se usan errores estándares tipo White (1980).

<sup>c</sup> t test en valor absoluto y su respectivo valor prob. en paréntesis.

<sup>d</sup> Valor prob. en paréntesis para la F (Chow Test). El test-F es condicional en el supuesto que los errores son homocedásticos. Sin embargo, dadas restricciones de software, no fue posible implementar un test más adecuado (Wald Test).

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

minación también cayó no solo entre 1984-1989 sino también durante todo el período<sup>8</sup>. Por tanto, no podría ser posible argüir que el coeficiente de determinación disminuyó solamente durante el

ajuste estructural dado que la tendencia decreciente se había presentado desde antes. Los resultados encontrados en esta investigación muestran que la apertura y las reformas estruc-

<sup>8</sup> Tenjo (1993) sin embargo no reportó dicho resultado.

turales exacerbaron esta tendencia encontrada por Tenjo (1993). La reducción en el mencionado coeficiente de determinación implica que los ingresos empiezan a ser más variables y, por tanto, variables como la educación y la experiencia potencial explican en menor proporción que antes el cambio en los ingresos. Por ello, es posible decir que el ajuste estructural llevó a una mayor variabilidad de los ingresos. Sin embargo, no es claro qué variables adicionales determinan también los ingresos salariales después del ajuste estructural. Para ello se requiere una mayor investigación.

El Cuadro 4 presenta las estimación de la tasa privada de retorno a la educación usando la ecuación básica Minceriana<sup>9</sup>. El t-test muestra que la tasa estimada de retorno fue mayor en 1988 con respecto a 1984, tanto para la totalidad de trabajadores asalariados hombres como para los del sector privado. Dicha tasa permaneció constante en el caso de los asalariados hombres del sector público. Estos resultados son estadísticamente significativos y comparables con aquellos obtenidos por Tenjo (1993) para 1984 y por Psacharopoulos y Vélez (1992) para 1988.

Dichas estimaciones confirman la tendencia decreciente en los retornos a la educación que se venía presentando en dicho período, tal

y como fue reportado por Psacharopoulos y Vélez (1992), Psacharopoulos et. al. (1992), Tenjo (1993) y más recientemente por Londoño (1995) (ver Gráfico 1).

Psacharopoulos and Hinchliffe (1973) intentaron originalmente encontrar si existía o no una relación estadística entre el nivel de desarrollo económico o educativo y las tasas de retorno a la educación<sup>10</sup>. Los autores concluyeron que la variable desarrollo económico tenía el signo esperado pero no era significativa. Los autores asumieron que a mayor nivel de desarrollo económico, menores tasas de retorno a la educación, de acuerdo con el signo del respectivo coeficiente. Posteriormente, Psacharopoulos (1973, 1985) mostró la existencia de un patrón decreciente en las tasas de retorno a la educación, por nivel de ingreso per-cápita. Para este propósito, dicho autor usó una "cross section" para una muestra de 61 países. Jam (1991) trató de examinar la hipótesis de tasa decreciente de las tasas de retorno a la educación planteada por Psacharopoulos usando un modelo lineal en el que dicha tasa (para logros educativos) es determinada por el (log) del ingreso per-cápita. Es posible examinar la significancia estadística de una relación similar para Colombia, pero ello requiere estimar las tasas de retorno a la educación para algunos años en los que no existe

<sup>9</sup> El Chow test se usó con el fin de verificar la igualdad de la estructura de ingresos para asalariados del sector público y privado. Con este propósito se corrió una ecuación para la totalidad de los asalariados hombres, y luego separadamente. Los valores del F test son altos en el caso de las ecuaciones Mincerianas, lo cual sugiere por lo tanto rechazar la hipótesis nula de una estructura similar salarial entre trabajadores asalariados hombres del sector privado y del público. Estos son bajos y no significativos en el caso de la ecuación extendida usando años de educación, al igual que en el caso de la ecuación extendida usando logros educativos. Lo anterior debe tenerse en cuenta al evaluar los resultados, pues se reportan en todo caso las tasas de retorno estimadas para ambos sectores.

<sup>10</sup> Los autores encontraron los siguientes resultados usando una función que fue estimada con el propósito de examinar la significancia estadística de dicha relación: *RRE estimado = 31,689 - 6,314\* Nivel educacional - 0,002\* Ingreso per-cápita*; *R² = 0,19* y los *valores t* de los coeficientes son *1,986* y *0,002* respectivamente.

información disponible. Esta última estimación se realizó usando dos métodos básicos<sup>11</sup>. Los resultados usando OLS y funciones lineales<sup>12</sup> confirman la conclusión de Psacharopoulos<sup>13</sup> y por lo tanto el nivel de desarrollo económico explicaría la mencionada tendencia en los retornos a la educación en Colombia. Los resultados de dicha estimación implicarían que las tasas de retorno a la educación deberían haber continuado cayendo, en especial desde 1992 cuando se alcanzaron tasas elevadas de crecimiento. Sin embargo, los resultados de esta investigación que se presentan a continuación, muestran que las tasas permanecieron constantes después de 1988 y en algunos casos aumentaron. Ram (1996) usando información para varios países, funciones salariales y el método de OLS mostró que el dinamismo económico aumenta los retornos a la educación en países sub-desarrollados, compensando la tendencia decreciente propuesta por Psacharopoulos. Los resultados anteriores significarían que otros factores podrían ser importantes para explicar dicha tendencia.

Otros autores también han formulado diferentes explicaciones para ese patrón. De acuerdo con Mohan (1989) la tendencia decreciente de la tasa de retorno a la educación podría ser explicada como sigue: inicialmente las tasas de retorno a la educación secundaria y a la educación universitaria son altas, pues éstas reflejan la alta remuneración por unas calificaciones escasas. En la medida que la educación se expande, la participación relativa de dichos grupos educacionales cambia, y por lo tanto los retornos a la educación de ambos grupos comienza a caer. Tenjo (1993) por ejemplo sugiere que dicha tendencia decreciente podría ser explicada por la expansión educacional alcanzada en Colombia en los 70s y los 80s. Adicionalmente, la oferta laboral así como la demanda laboral, tienen efectos en las tasas de retorno a la educación tal y como ha sido sugerido por Katz y Murphy (1992) y por Londoño (1995) para Colombia. De acuerdo con este último autor, aunque las variaciones de las tasas de retorno a la educación están determinadas en Colombia por cambios

<sup>11</sup> Dos métodos diferentes fueron usados: El primero usó una interpolación simple para dichos años en los cuales la tasa de retorno a la educación no había sido estimada (1972, 1979, 1981, 1982, 1983, 1985, 1986, 1987); el segundo método consistió en correr una regresión cuya variable dependiente fue la tasa de retorno a la educación y la variable independiente fue una variable ordinal representando los respectivos años.

<sup>12</sup> La especificación usada fue la siguiente: la variable dependiente es la tasa de retorno a la educación y las variables independientes son la constante y el nivel de el ingreso per-cápita, de acuerdo con la especificación original usada por Psacharopoulos. La muestra tiene 19 observaciones que, por supuesto, no es lo suficientemente grande. Los principales resultados son los siguientes: cuando se usó el método de la interpolación simple:  $RRE_{estimado} = 32,254 - 0,019 * Ingreso_{per-cápita}$ ;  $R^2 = 0,704$ ; los valores de los  $t$  de los coeficientes son 11.30 and -6.62 respectivamente. Cuando las tasas de retorno son estimadas usando una regresión con la variable ordinal para los años:  $REE_{estimado} = 31,00 - 0,017 * Ingreso_{per-cápita}$ ;  $R^2 = 0,750$ ; los valores de los  $t$  de los coeficientes son 13,16 y 1,99. El coeficiente de determinación es alto y los coeficientes estimados son también significativos en ambos casos, el coeficiente del nivel de ingreso per-cápita presenta signo negativo, el cual es el esperado de acuerdo con lo establecido por Psacharopoulos (1979, 1985).

<sup>13</sup> Jain (1991) por ejemplo, usando cross section para una muestra de 44 países, concluyó que no hay soporte estadístico para el patrón decreciente de tasas de retorno a la educación tal como lo planteó Psacharopoulos (1979, 1985). Jain también dedujo que la conclusión anterior indica que otros factores diferentes al ingreso influyen las tasas de retorno a la educación.

en la oferta y la demanda laboral, el patrón decreciente de los últimos años está principalmente determinado por el crecimiento de la oferta laboral de trabajadores con educación, la cual ha sido generada por la expansión educacional de los 70s y comienzos de los 80s. Finalmente, es necesario, tener en cuenta que las funciones salariales Mincerianas son funciones de forma reducida y no estructural. La estimación de ecuaciones de forma reducida no provee explicaciones estructurales de los determinantes de la tasa de retorno privada a la educación.

La tasa estimada de retorno a la educación para el total de trabajadores asalariados hombres no fue estadísticamente diferente cuando se compara 1988 con 1994 (ver Cuadro 4). El mismo resultado se obtiene para los asalariados del sector privado. Lo anterior significa que la tasa de retorno privada a la educación para todos los hombres asalariados y para aquellos en el sector privado fue estadísticamente diferente (disminuye) durante la estabilización macroeconómica de la mitad de los 80s, pero no durante el programa de apertura y modernización de la economía, período durante el cual permaneció constante. En contraste, la tasa estimada de retorno a la educación para los asalariados en el sector público fue estadísticamente diferente en 1994 con respecto a la estimada en 1988 (ver Cuadro 4).

Este último resultado implica que la tasa estimada de retorno privada a la educación au-

mentó para los trabajadores asalariados del sector público durante el período de apertura y modernización de la economía. Esto hizo que estos trabajadores presentaran mayores tasas que las obtenidas por los trabajadores del sector privado durante 1992. Dichas tasas también fueron superiores en 1988 debido a la caída en la tasa de retorno estimada de los asalariados del sector privado. Lo contrario fue observado al comienzo del período. Este último resultado coincide con los obtenidos por Psacharopoulos et. al. (1992) para 1984<sup>14</sup>. Los coeficientes son estadísticamente significativos en ambos. No hay evidencia estadística de que los asalariados del sector público obtuvieron mayores tasas de retorno que los del sector privado, en 1994<sup>15</sup>.

El resultado más importante es que la tasa privada de retorno a la educación dejó de caer durante el período de apertura y modernización de la economía. Una posible explicación para dicho cambio sería que la demanda laboral relativa de trabajadores calificados/no calificados aumentó durante el período. Dos factores podrían explicar dichos cambios en la demanda laboral: primero, la reforma del sector público que aumentó sueldos y salarios de los profesionales y técnicos adscritos a éste sector (Corporación Hacer Colombia (1996)), al mismo tiempo que redujo la participación de trabajadores en ocupaciones manuales y empleados de oficina y aumentó la demanda laboral por trabajadores profesionales (Hommes et. al. (1994)). En segundo lugar, evidencia indirecta sugiere que el

<sup>14</sup> Este resultado es similar a aquellos obtenidos por Gómez -Castellanos y Psacharopoulos (1990) para Ecuador, y Kugler y Psacharopoulos (1989) para Argentina.

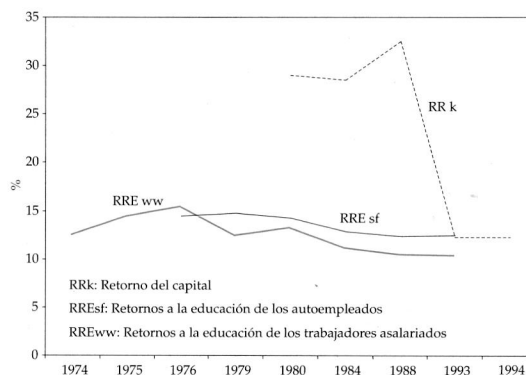
<sup>15</sup> Los diferenciales en las tasas de retorno a la educación entre trabajadores públicos y privados se presenta más detalladamente en Perfetti (1998).

sector manufacturero (Cárdenas y Gutiérrez (1996)) y la demanda laboral en general se torno mas intensiva, durante la apertura y modernización de la economía, en tecnologías que requieren trabajo calificado (Robbins (1998), Nuñez y Sánchez (1998))<sup>16</sup>.

Estimaciones de la tasa de retorno a la educación usando OLS podrían estar sesgadas hacia arriba debido a las variables omitidas en la ecuación salarial, por la falta de control por habilidad (Blackburn y Neumark. (1995)). Dos razones principales impiden adelantar dicha corrección. En primer lugar la encuesta nacional de hogares no provee información de las variables de habilidad. Segundo, aún si tales correcciones fueran posibles, éstas no serían necesarias dado que éste trabajo enfatiza en los cambios en las tasas de retorno a la educación durante un período fijo de tiempo mas que en estimaciones puntuales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta lo que algunos estudios previos en Colombia concluyeron acerca del rol jugado por habilidad en la determinación de los ingresos salariales. Psacharopoulos y Vélez (1992) concluyeron que la educación es un determinante importante de dichos ingresos, aún después de controlar por habilidad. Tenjo (1993) encontró que las estimaciones de las tasas de retorno a la educación estimadas sin control por habilidad y conocimiento son positivamente sesgadas.

Finalmente, valdría la pena mencionar que de acuerdo con el Gráfico 2, existiría una ten-

**Gráfico 2**  
**TASAS DE RETORNO DE LA EDUCACION**  
**VS. TASAS DE RETORNO DEL CAPITAL**



Fuente: RRk: Hommes et. al. (1994) y Cuadros 4 y 5.

dencia hacia la equalización de los retornos a la educación y al capital, después de la apertura y la modernización de la economía.

## 2. Tasas de retorno a la educación usando logros educativos

Las estimaciones usando variables "dummy" para logros educativos fueron introducidas con el fin de estudiar cambios en los beneficios de cada nivel de educación y no en el promedio para todo el rango de niveles educacionales.

El Cuadro 5 presenta los resultados de las funciones salariales básicas para los hombres asalariados usando logros educativos. Los signos de los coeficientes se comportan de acuerdo con la teoría del capital humano. Las estimaciones

<sup>16</sup> Es importante tener en cuenta en este último caso, que no está claramente establecido cuáles fueron las causas que pudieron determinar dicho cambio en la demanda laboral. Cárdenas y Gutiérrez por ejemplo sugieren, entre otros, el aumento de las cotizaciones laborales por la Ley 100 de 1993 que habría encarecido el trabajo, mientras que la apertura disminuyó el costo del capital, al abaratar las importaciones.



**Cuadro 5**  
**TASAS DE RETORNO A LA EDUCACION - FUNCION BASICA**  
**Trabajadores asalariados hombres (Logros educacionales)**  
**(Variable dependiente: ln salario por hora)**

Muestra	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
<b>Total hombres</b>							
primaria	0,050 ** (0,007)	0,048 ** (0,008)	0,052 ** (0,009)	0,053 ** (0,009)	0,188 (0,575)	0,415 (0,662)	0,438 (0,604)
Secundaria	0,098 ** (0,002)	0,089 ** (0,003)	0,080 ** (0,003)	0,074 ** (0,003)	2,496 (0,993)	3,535 (0,999)	6,656 (1,000)
Educación superior	0,179 ** (0,005)	0,186 ** (0,005)	0,195 ** (0,005)	0,198 ** (0,005)	0,989 (0,858)	1,697 (0,959)	2,687 (0,998)
R <sup>2</sup>	0,406	0,387	0,367	0,354			
No. de observaciones	14.545	12.089	10.497	11.369			
<b>Sector privado</b>							
Primaria	0,048 ** (0,007)	0,046 ** (0,008)	0,048 ** (0,009)	0,052 ** (0,009)	0,188 (0,571)	0,498 (0,689)	0,351 (0,633)
Secundaria	0,093 ** (0,003)	0,083 ** (0,003)	0,074 ** (0,003)	0,068 ** (0,003)	2,357 (0,993)	3,535 (0,999)	5,892 (1,000)
Educación superior	0,190 ** (0,006)	0,195 ** (0,007)	0,201 ** (0,006)	0,202 ** (0,006)	0,542 (0,707)	0,759 (0,771)	1,414 (0,917)
R <sup>2</sup>	0,394	0,317	0,309	0,298			
No. de observaciones	12.171	10.328	9.071	9.911			
<b>Sector público</b>							
Primaria	0,035 ** (0,014)	0,014 (0,026)	0,077 ** (0,26)	0,021 (0,037)	0,711 (0,761)	0,155 (0,561)	0,354 (0,638)
Secundaria	0,092 ** (0,005)	0,086 ** (0,006)	0,080 ** (0,009)	0,071 ** (0,012)	0,768 (0,769)	1,118 (0,873)	1,461 (0,949)
Educación superior	0,148 ** (0,006)	0,155 ** (0,007)	0,164 ** (0,008)	0,166 ** (0,008)	0,759 (0,773)	1,035 (0,848)	1,800 (0,961)
R <sup>2</sup>	0,454	0,467	0,418	0,407			
No. de observaciones	2.374	1.761	1.426	1.458			

\* Estadísticamente significativo a un 10%.

\*\* Estadísticamente significativo a un 5%.

Error estándar en paréntesis.

<sup>a</sup> La ecuación minceriana usando variables dummy para logros educativos tiene la siguiente especificación:

$$Y_i = \delta_0 + \sum_{j=1}^6 \delta_j ED_{ij} + \delta_7 Exp_i + \delta_8 Exp_i^2 + e_i$$

$ED_{ij}$  es la variables dummy para los logros educativos: no educación, primaria incompleta, secundaria incompleta, secundaria completa, educación superior incompleta y educación superior completa respectivamente.

<sup>b</sup> Se usan errores estándares tipo White (1980).

<sup>c</sup> t test en valor absoluto y su respectivo valor prob. en paréntesis.

<sup>d</sup> Valor prob. en paréntesis para la F (Chow Test). El test-F es condicional en el supuesto que los errores son homocedásticos. Sin embargo, dadas restricciones de software, no fue posible implementar un test más adecuado (Wald Test).

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

muestran que los logros educativos y la experiencia son también determinantes importantes de los diferenciales salariales. Estas variables explican aproximadamente entre 35% y 45% de la varianza de los ingresos relativos en el caso de la totalidad de los hombres asalariados. El coeficiente de determinación ajustado para los asalariados en el sector privado está entre 30% y 35% mientras que éste coeficiente está entre 41% y 45% para los asalariados en el sector público. Tal como cuando se usa la variable continua para educación, dicho coeficiente también disminuyó a lo largo del período.

La tasa privada de retorno a la educación primaria completa permaneció estable a lo largo del período tanto para la totalidad de asalariados como para aquellos en el sector privado. En contraste, la tasa de retorno a la educación secundaria completa cayó durante el período de la estabilización macroeconómica y también durante el período de apertura y modernización de la economía, y aún cuando 1984 es comparado con 1994 (ver Cuadro 5). La tasa estimada de retorno a la educación superior completa fue estadísticamente diferente en el caso de todos los asalariados durante la estabilización macroeconómica, la apertura y modernización de la economía y aún entre 1984 y 1994. Este no es el caso sin embargo para ambas submuestras: dicha tasa de retorno fue estadísticamente diferente para los trabajadores en el sector privado y también para los servidores públicos solamente cuando en 1984 se compara con 1994.

Estos resultados son similares a los obtenidos por López (1996), quien también encontró que

las tasas de retorno a la educación secundaria disminuyeron y las de educación superior aumentaron entre 1984 y 1992. Este autor usó un modelo Spline y la Encuesta Nacional de Hogares para cuatro áreas metropolitanas.

Los resultados anteriores sugieren por lo tanto que las tasas de retorno a la educación superior completa aumentaron durante el período mientras, que los de secundaria completa cayeron. Los retornos mayores a la educación superior podrían haberse originado en una mayor demanda laboral de trabajadores calificados, particularmente por aquellos con educación técnica y universitaria, tal y como está explicado anteriormente.

## B. Extensión del modelo básico

El modelo básico es reestimado adicionando variables "dummy" de pertenencia al sector privado, tamaño de planta, estado marital, antigüedad, ocupación, sector de la producción y ciudad de residencia. El grupo de control son los asalariados solteros, que tienen una antigüedad mayor a tres años, que laboran en el sector público, en empresas entre dos y cinco empleados, que son trabajadores manuales no calificados, en el sector de la construcción y que viven en Cali. Esta ecuación fue estimada para la totalidad de asalariados hombres y para las submuestras de trabajadores públicos y privados<sup>17</sup>.

### 1. Usando años de escolaridad

El Cuadro 6 presenta las estimaciones de las tasas privadas de retorno a la educación usando

<sup>17</sup> El control de tamaño de empresa fue excluido para ambas submuestras debido a que la Encuesta de Hogares solo registra empresas de más de diez trabajadores en el caso del sector público.

**Cuadro 6**  
**TASAS DE RETORNO A LA EDUCACION - ECUACION EXTENDIDA**  
**Trabajadores asalariados hombres (Años de escolaridad)**  
**(Variable dependiente: ln salario por hora)**

Muestra	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
<b>Total hombres</b>	0,074 ** (0,002)	0,068 ** (0,002)	0,067 ** (0,002)	0,069 ** (0,0021)	2,121 (0,986)	0,353 (0,638)	1,768 (0,955)
R <sup>2</sup>	0,473	0,456	0,442	0,405			
No. de observaciones	14.545	12.089	10.497	11.369			
<b>Sector privado</b>	0,077 ** (0,002)	0,070 ** (0,002)	0,071 ** (0,002)	0,071 ** (0,002)	2,475 (0,993)	0,353 (0,626)	2,121 (0,986)
R <sup>2</sup>	0,407	0,384	0,374	0,342			
No. de observaciones	12.171	10.328	9.071	9.911			
<b>Sector público</b>	0,073 ** (0,003)	0,072 ** (0,004)	0,077 ** (0,005)	0,074 ** (0,007)	0,200 (0,601)	0,248 (0,578)	0,131 (0,510)
R <sup>2</sup>	0,521	0,529	0,482	0,444			
No. de observaciones	2.374	1.761	1.426	1.458			

\* Estadísticamente significativo a un 10%.

\*\* Estadísticamente significativo a un 5%.

Error estándar en paréntesis.

<sup>a</sup> La ecuación extendida tiene la siguiente especificación:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Educ_i + \beta_2 Exp_i + \beta_3 Exp_i^2 + \sum_{j=4}^k \beta_j Z_{ij} + e_i$$

$Z_i$  es un vector de variables dummy para características personales e incluye controles por estado marital, antigüedad, sector de empleo, tamaño de planta, ocupación, sector económico y región de residencia.

<sup>b</sup> Se usan errores estándares tipo White (1980).

<sup>c</sup> t test en valor absoluto y su respectivo valor prob. en paréntesis.

<sup>d</sup> Valor prob. en paréntesis para la F (Chow Test). El test-F es condicional en el supuesto que los errores son homocedásticos. Sin embargo, dadas restricciones de software, no fue posible implementar un test más adecuado (Wald Test).

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

la ecuación (1) para trabajadores asalariados. Las variables presentan el comportamiento esperado, lo que quiere decir que las variables de educación, experiencia y el vector de característica son determinantes de las diferencias en salarios. Estas variables explican entre 40% y 47% de la varianza de los ingresos relativos para el total de asalariados en el período 1984-1994. En el caso de los asalariados en el sector público

y privado, estos coeficientes son respectivamente entre 44% y 52%, y 35% y 42% para el mismo período. Tal como en el caso de las funciones Mincerianas, el coeficiente de determinación ajustado también cayó durante el mismo lapso de tiempo.

Las tasas estimadas de retorno a la educación y la experiencia cayeron de manera apreciable

después de la inclusión de las variables de control con respecto a la ecuación básica Minceriana. Las tasas de retorno se situaron entre 6,0% y 7,0%. Este último resultado sugiere que el efecto crucial proviene probablemente del control por ocupaciones, el cual está altamente correlacionado con educación. Las tasas de retorno a la experiencia potencial también cayeron, las cuales son estadísticamente significativas, indicando que los ingresos salariales aumentan con la edad a pesar del papel que otras variables juegan en la determinación de éstos. Los resultados anteriores coinciden de alguna manera con los presentados por Tenjo (1993), cuyas tasa de retorno a la educación estimadas en el caso de los hombres cayeron de un 11%, usando la ecuación Minceriana, a cerca de 8% (1984-1989) después que este autor introdujo controles por educaciones (tres categorías).

La ecuación extendida usando años de escolaridad confirma los resultados usando la ecuación básica Minceriana. Esto significa que, en efecto, la tendencia decreciente de la tasa privada de retorno a la educación, que venía ocurriendo desde los años 80s, se detuvo durante el período de apertura y modernización de la economía (ver Cuadro 6).

Los resultados anteriores no cambian de manera importante cuando se tiene en cuenta los asalariados del sector privado. De una parte, la tasa estimada de retorno a la educación disminuye en cerca de 3,5 puntos porcentuales con respecto a la ecuación Minceriana. De otra parte, la tasa estimada de retorno a la educación no fue estadísticamente diferente durante del período de apertura y modernización de la economía; este resultado es similar al obtenido para la totalidad de trabajadores asalariados.

La tasa estimada de retorno a la educación también disminuyó en relación a la función Minceriana como en el caso de los trabajadores del sector público, de tal manera que los asalariados hombres del sector público y privado exhibían la misma tasa de retorno a la educación a lo largo del período, después de controlar por el grupo de variables mencionados anteriormente.

En conclusión, la ecuación extendida usando años de escolaridad, confirma los resultados obtenidos utilizando la ecuación básica Minceriana, en relación a lo sucedido a las tasas de retorno a la educación durante el período 1984-1994. Adicionalmente, las tasas de retorno a la educación estimadas sin controlar por otras variables podrían llevar a una sobreestimación bruta de los retornos verdaderos, por esta razón las estimaciones de las tasas de retorno usando funciones extendidas son más bajas.

## 2. Usando logros educativos

El Cuadro 7 presenta los resultados de las tasas de retorno a la educación, usando la ecuación extendida y las variable dummy para educación (Ecuación 2). Las variables presentan el comportamiento esperado, lo cual implica que los logros educativos, la experiencia y el vector de características son determinantes de los diferenciales en salarios. Estas variables explican entre 41% y 47% de la varianza de los ingresos relativos para todos los trabajadores asalariados durante el período. Estos porcentajes varían entre 35%-42%, y 45%-52% para asalariados en el sector privado y público respectivamente. El coeficiente de determinación ajustado también disminuye a lo largo del período, tal como en el caso de la función Minceriana.

**Cuadro 7**  
**TASAS DE RETORNO A LA EDUCACION - ECUACION EXTENDIDA**  
**Trabajadores asalariados hombres (Logros educativos)**  
**(Variable dependiente: ln salario por hora)**

Muestra	1984	1988	1992	1994	t test* 1988-1984	t test* 1994-1988	t test* 1994-1984
<b>Total hombres</b>							
Primaria	0,036 ** (0,007)	0,026 (0,007)	0,034 ** (0,008)	0,040 ** (0,009)	1,010 (0,845)	1,228 (0,885)	0,351 (0,640)
Secundaria	0,067 ** (0,003)	0,063 ** (0,003)	0,065 ** (0,003)	0,053 ** (0,003)	0,943 (0,857)	2,357 (0,994)	3,299 (0,999)
Educación superior	0,116 ** (0,005)	0,116 ** (0,006)	0,125 ** (0,006)	0,131 ** (0,004)	0,000 (0,000)	2,080 (0,978)	2,343 (0,988)
R2	0,473	0,459	0,448	0,409			
No. de observaciones	14.545	12.089	10.497	11.369			
<b>Sector privado</b>							
Primaria	0,037 ** (0,008)	0,029 ** (0,009)	0,036 ** (0,009)	0,045 ** (0,009)1	0,664 (0,746)	1,257 (0,895)	0,664 (0,746)
Secundaria	0,072 ** (0,003)	0,066 ** (0,003)	0,062 ** (0,003)	0,057 ** (0,003)	1,414 (0,921)	1,121 (0,983)	3,535 (0,999)
Educación superior	0,123 ** (0,007)	0,123 ** (0,008)	0,130 ** (0,008)	0,138 ** (0,008)1	0,000 (0,000)	1,326 (0,907)	1,411 (0,921)
R2	0,406	0,387	0,379	0,347			
No. de observaciones	12.171	10.328	9.071	9.911			
<b>Sector público</b>							
Primaria	0,036 ** (0,014)	0,001 (0,024)	0,052 ** (0,026)	0,018 (0,042)	1,260 (0,896)	0,351 (0,637)	0,407 (0,658)
Secundaria	0,063 ** (0,006)	0,060 ** (0,006)	0,063 ** (0,009)	0,049 ** (0,012)	0,325 (0,627)	0,819 (0,784)	1,043 (0,851)
Educación superior	0,106 ** (0,007)	0,110 ** (0,008)	0,119 ** (0,009)	0,113 ** (0,010)	0,376 (0,641)	0,234 ,592)	0,573 (0,717)
R2	0,522	0,545	0,496	0,449			
No. de observaciones	2.374	1.761	1.426	1.458			

\* Estadísticamente significativo a un 10%.

\*\* Estadísticamente significativo a un 5%.

Error estándar en paréntesis.

<sup>a</sup> La ecuación extendida usando variables dummy para logros educativos tiene la siguiente especificación:

$$Y_i = \delta_0 + \sum_{j=1}^6 \delta_j ED_{ij} + \delta_7 Exp_i + \delta_8 Exp_i^2 + \sum_{j=9}^k \delta_j Z_{ij} + e_i \quad (4)$$

$ED_{ij}$  es la variable dummy para logros educativos: no educación, primaria incompleta, secundaria incompleta, secundaria completa, educación superior incompleta y educación superior completa respectivamente.  $Z_i$  es el vector de características.

<sup>b</sup> Se usan errores estándares tipo White (1980).

<sup>c</sup> t test en valor absoluto y su respectivo valor prob. en paréntesis.

<sup>d</sup> Valor prob. en paréntesis para la F (Chow Test). El test-F es condicional en el supuesto que los errores son homocedásticos. Sin embargo, dadas restricciones de software, no fue posible implementar un test más adecuado (Wald Test).

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

Los retornos a la educación son menores con respecto a la función Minceriana después de incluir el vector de características; esto es particularmente cierto en el caso de la secundaria completa y educación superior completa (ver cuadro 4). En efecto la tasa de retorno a la educación secundaria completa es 2,5 puntos porcentuales menor que la tasa obtenida usando la función básica; y cerca de 6-8 puntos porcentuales menor en el caso de la educación superior completa. Estos resultados validan la conclusión obtenida usando la ecuación Minceriana, la cual muestra que la tasa de retorno a la educación superior completa es mayor que la de educación secundaria completa, la cual a su vez es mayor que la educación primaria completa.

La tasa de retorno a la educación secundaria completa disminuyó estadísticamente durante la apertura y modernización de la economía, y también cuando se compara 1984-1994, en el caso de la totalidad de asalariados hombres. La tasa de retorno estimada a la educación superior completa aumentó durante estos mismos años, aunque es necesario notar que este resultado es estadísticamente débil en este caso (ver Cuadro 7). Este resultado se confirma de alguna manera mediante un análisis de los coeficientes de las variables de educación superior y secundaria, el cual muestra que en efecto los primeros se mantuvieron bastante estables durante el período, mientras que los de la educación secundaria disminuyen permanentemente entre 1984 y 1994. Los resultados obtenidos usando la función extendida con logros educativos son en parte

una evidencia más de lo que fue encontrado usando las funciones Mincerianas, ya que si no hubiera habido cambios en la demanda relativa de trabajo calificado/no calificado, no se habría presentado una disminución en la tasa estimada de retorno a la educación secundaria completa simultáneamente con una tasa estimada de retorno a la educación usando años de educación que permaneció constante desde 1988.

Finalmente, vale la pena mencionar que los cambios en las tasas de retorno a la educación entre 1984 y 1994 tuvieron un efecto importante en las modificaciones en la dispersión salarial que ocurrieron durante el mismo período, siguiendo la metodología propuesta por Barret et. al. (1997) para Irlanda. Los cambios en dichas tasas explican en la mayoría de los casos un elevado porcentaje de las modificaciones en la dispersión salarial de los deciles 90-10, 90-50 y 50-10 (Perfetti (1998)).

### 3. Variables del vector de características<sup>18</sup>

Variables tales como estado marital, empresas con 6-10 trabajadores y con 11 o más trabajadores, algunas ocupaciones, sectores económicos y ciudades de residencia son estadísticamente significativas a lo largo del período.

Las variables "dummy" que controlan por estado marital fueron introducidas en el análisis debido a la existencia de evidencia empírica que muestra que los hombres casados reciben un mayor "premium" comparado con hombres en

<sup>18</sup> Los resultados empíricos de las funciones de ingreso de donde se obtuvieron los resultados de este aparte, no se anexan en la presente publicación debido a la disposición limitada de espacio para su publicación. Estos pueden ser solicitados directamente al autor.

otro estado marital<sup>19</sup>. En general estar casado implica un "premium" salarial para los asalariados hombres en Colombia respecto al grupo de control (solteros) y este es mayor que el "premium" obtenido por los divorciados. Este resultado es similar cuando ambas sub-muestras son consideradas.

Podría argumentarse que el control por tamaño de empresa hace las veces de variable proxy por varios y diferentes factores empíricos que afectan los ingresos salariales. Estos factores son: pertenencia al sector informal; presencia de salarios de eficiencia; a mayor tamaño de empresa, mayor relación capital/trabajo y finalmente a mayor tamaño de planta, mayor es la posibilidad de influencia de los sindicatos en los salarios.

Tenjo (1993) estimó una función salarial para hombres y otra para mujeres incluyendo una variable dummy para sindicalización. El resultado obtenido por este autor mostró que la variable dummy de sindicalización es estadísticamente significativa y trabajadores sindicalizados presentan un premium de cerca de 19.2% con respecto a los trabajadores no sindicalizados<sup>20</sup>. De otra parte, estudios acerca del sector informal señalarían que trabajadores en empresas grandes están en mejores condiciones que los trabajadores en empresas pequeñas; en otras

palabras, a menor tamaño de empresa, mayor es la probabilidad de menores salarios o ingresos debido a las actividades informales desarrolladas por éstas, las cuales no están reguladas.

De acuerdo con las funciones estimadas, trabajadores ocupados en empresas con 6-10 trabajadores, tienen en Colombia un "premium" significativo y positivo con respecto al grupo de control; este "premium" es particularmente alto en el caso de asalariados en empresas con más de 10 trabajadores. Este resultado señala que a mayor el tamaño de planta, mayor el premium obtenido por los trabajadores con respecto a los ocupados en empresas entre 2 y 5 trabajadores.

Un resultado que vale la pena mencionar, es que el premium para aquellos trabajadores en empresas con más de 10 trabajadores disminuyó estadísticamente entre 1984 y 1994. Si esta variable es interpretada como una proxy de sindicalización, este resultado indicaría que la reducción en la tasa de sindicalización entre 1984 y 1993 que ocurrió en Colombia (Fedesarrollo-Instituto Ser (1995)), habría afectado este "premium".

La inclusión de controles por ocupación, sector económico y ciudad de residencia permiten determinar el efecto de estas categorías en los salarios. Si las ocupaciones se organizaran ordi-

<sup>19</sup> Hamermesh and Rees (1993, Chapter I) mostraron que hombres casados tienen mayor tasas salariales por hora que hombres solteros idénticos, con base en los cálculos originalmente realizados por Koreman and Neumark (1991). Estos últimos autores encontraron que la tasa salarial por hora de hombres solteros es 10.0% menor que la de los hombres casados, usando información de la "National Longitudinal Survey of Young Men of United States (1976, 1978 y 1980)" y mínimos cuadrados generalizados.

<sup>20</sup> La muestra usada por Tenjo es obtenida de la mencionada muestra comisionada por el Instituto Ser, la cual incluyó una pregunta acerca de sindicalización. La Encuesta Nacional de Hogares no incluye ninguna pregunta acerca de sindicalización. De ahí la necesidad de una usar una variable proxy.

nalmente de acuerdo con el tamaño (y significancia por su puesto) del premium, la ocupación de gerentes y directores sería la primera en orden, mientras que la última sería la categoría de vendedores de servicios. El diferencial en el "premium" entre ambas ocupaciones no aumentó a lo largo del período. Ambas categorías no cambian si se consideran el sector privado y el sector público.

Es posible decir en general, que el "premium" debido a ocupaciones fue mayor para gerentes y directores que para otra clase de profesionales, el cual a su vez fue mayor que para empleados de oficina. Al mismo tiempo, éste último fue mayor que el "premium" para los trabajadores manuales calificados y vendedores de servicios. Estos resultados coinciden con la teoría del capital humano y estudios empíricos que señalan que los trabajadores profesionales devengan mayores salarios que los empleados de oficina, y ambos tienen mayor remuneración que los trabajadores no calificados.

Trabajadores en minas y canteras presentan el mayor "premium", mientras que aquellos en el sector agrícola presentan el más bajo durante el período de análisis. Este último resultado podría estar afectado por el bajo número de observaciones en este último caso. De acuerdo con los resultados de las ecuaciones extendidas, los trabajadores asalariados ocupados en el sector de minas y canteras tuvieron el "premium" más alto con respecto a los trabajadores del sector de la construcción (grupo de control). Empresas en el sector de minas y canteras incluyen los trabajadores en compañías petroleras y mineras. Dicho resultado querría decir que los cargos en dichas compañías son relativamente bien pagados. Este último resultado podría ser producto

de la elevada relación capital/trabajo prevalente en dichas industrias, el cual a su vez podría llevar a mayores niveles de productividad y por lo tanto de salarios. Dicho resultado podría ser también interpretado como el "premium" que los empleadores en este sector están forzados a pagar con el fin de pagar el "discomfort" asociado con ese tipo de trabajos, el cual podría surgir de las extremas temperaturas, falta de servicios básicos, etc., en los lugares donde la mayoría de estas compañías realizan sus operaciones principales.

Los resultados para los trabajadores en el sector privado y en el sector público muestran que el sector de minas y canteras también fue uno de los sectores con mayor "premium", aunque éste no es estadísticamente significativo en 1994. La mayor diferencia entre ambos sectores ocurre al comparar el sector económico cuyos trabajadores obtienen el menor premium. En el primer caso son agricultura y comercio, mientras que en el segundo caso aparecen diferentes industrias pero en ocasiones con una reducida significancia estadística.

Los coeficientes de las variables "dummy" para ciudad de residencia señalan la existencia de diferencias regionales en los salarios. La ciudad en la que los trabajadores obtienen el mayor "premium" son Medellín y Bogotá, mientras que los trabajadores en Pasto siempre obtuvieron el menor "premium". Estos resultados no cambian sustancialmente si se consideran el sector privado y el sector público. No fue posible establecer un "ranking" en el caso de los trabajadores en el sector público debido al bajo nivel de significancia de los respectivos coeficientes. Estos resultados implican que los trabajadores asalariados en las ciudades más grandes tienen



"premiums" positivos y notables, mientras que los trabajadores en las ciudades medianas y pequeñas tienen menores salarios por hora.

## V. Conclusiones

Es posible concluir que el patrón en las tasas de retorno a la educación cambió en Colombia entre 1984 y 1994, particularmente durante la apertura y la modernización de la economía. Este cambio en el patrón podría ser resumido por los siguientes hechos más destacados: en primer lugar, la tasa de retorno a la educación dejó de seguir disminuyendo después de la apertura y la modernización de la economía. La evidencia indirecta reseñada en el presente trabajo sugiere que la demanda por trabajadores más educados aumentó durante dicho período, lo cual significa que la demanda laboral en Colombia se habría desplazado hacia la derecha, contrarestando así la anterior tendencia decreciente. Dicho posible desplazamiento en la demanda laboral podría ser explicado en parte por la reforma del sector público, la cual redujo la participación de los empleados de oficina y los trabajadores en actividades manuales, dentro del mismo, mientras que aumentó la demanda por profesionales así como los salarios de éstos y los técnicos. Adicional y especialmente, la industria manufacturera y en general la actividad productiva se movió durante la apertura y modernización de la economía hacia tecnologías que requieren mayor trabajo calificado, aunque no son claras las causas que determinaron dicho movimiento.

En segundo lugar, la tasa estimada de retorno a la educación secundaria completa disminuyó, mientras que la tasa estimada de retorno a la educación superior completa aumentó; aunque es necesario tener en cuenta que la evidencia

estadística en este último caso es poco satisfactoria. Este resultado es confirmado de alguna manera por el análisis de los coeficientes de las ecuaciones extendidas usando logros educativos que muestran una clara tendencia hacia la disminución y es estadísticamente significativa del coeficiente para secundaria, aunque no en el caso de el coeficiente de educación superior completa. Los factores mencionados atrás podrían igualmente explicar estos resultados.

En tercer lugar, es necesario ajustar las tasas de retorno a la educación pues las variables omitidas en el caso de la ecuación básica Minceriana, podrían sesgar las tasas de retorno a la educación. La inclusión de tales variables reducen de manera apreciable las tasas estimadas de retorno a la educación y altera algunas de las conclusiones.

Finalmente, las funciones salariales muestran que en general los trabajadores asalariados casados tienen un premium positivo con respecto a los solteros y a mayor tamaño de empresa, mayor es el premium obtenido por los asalariados. Si dicha variable es interpretada como una proxy de sindicalización, esta indicaría que la reducción en la tasa de sindicalización entre 1984 y 1993 que ocurrió en Colombia podría explicar la reducción en dicho premium durante el período. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el tamaño de planta también puede ser interpretado como pertenencia al sector informal, presencia de salarios de eficiencia o mayor tamaño de empresa, mayor ratio capital/trabajo. Los premium que resultan de ocupaciones, sectores económicos y ciudades de residencia son en algunos casos estadísticamente significativos, particularmente en el caso de ocupaciones e industria. Los resultados en el caso del control por ocupaciones coinciden con la teoría del

capital humano y estudios empíricos en el sentido que asalariados profesionales obtienen mayores premium que trabajadores de oficina, y ambos obtienen premium mayores que trabajadores no calificados. Minas y canteras es la industria cuyos trabajadores obtienen el mayor premium, mientras que aquellos en agricultura

y comercio obtienen el menor. Existe evidencia estadística de la existencia de diferencias regionales en salarios en Colombia. No sorprende eso si, que los trabajadores asalariados en las ciudades más grandes tienen premium positivo y elevado con respecto al que obtienen ciudades de menor tamaño.

## Bibliografía

- Benell, P. (1995), "Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World's Bank's 1995 Education Sector Review". *Working Paper No. 22*. Institute of Developing Studies. University of Sussex. Brighton (Inglaterra).
- Blackburn, M. L. y D. Neumark (1995), "¿Are OLS Estimates of the Return to Schooling Biased Downward?" *Review of Economics and Statistics* 77(2), pp. 217-230.
- Cárdenas, M. y C. Gutiérrez (1996), "Efficiency and Equity Effects of Structural Reform: The Case of Colombia". Paper for the Conference in honor of Albert Fishlow. July 11-12. Santafé de Bogotá.
- Caro, B. L. (1993), *Evolución del Sector Informal en Colombia, 1984-1992*. Informe del Departamento Nacional de Planeación.
- Corporación de Estudios y Asesorías para el Desarrollo-Hacer Colombia y Misión Social DNP (1997), "Empleo y Salarios del Sector Público Colombiano 1985-1995". Mimeo.
- Dougherty, C. R. S. and E. Jiménez (1991), "The Specification of Earning Functions: Tests and Implications". en *Economics of Education Review*. Vol. 10, No. 2, pp. 85-98.
- Falaris, E. M. (1995), "The Role of Selectivity Bias in Estimates of the Rate of Return to Schooling: The Case of Married Women in Venezuela". En *Economic Development and Cultural Change* 43 (2), pp. 333-350.
- Fedesarrollo e Instituto Ser (1995), "Sindicalización y Huelgas". En *Coyuntura Social* No. 13, pp.19-26.
- Gindling, T. H. and A. Berry (1995), "Costa Rica". en "Labour Markets in an Era of Adjustment" Vol. 1. Issues Papers. Edited by Horton, S. et. al. Economic Development Institute. The World Bank. Washington, D.C.
- Gómez - Castellanos, L. and G. Psacharopoulos (1990), "Earnings and Education in Ecuador: Evidence from the 1987 Household Survey". En *Economics of Education Review*, Vol. 9, No. 3.
- Hamermesh, D. and A. Rees (1993), *The Economics of Work and Pay*. 5th edition. Harper Collins.
- Hombres, R. et. al. (1994), *Una Apertura hacia el Futuro. Balance Económico 1990-1994*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP. Santafé de Bogotá.
- Horton, S. et. al. (1991), "Labour Market in an era of Adjustment. Evidence from 12 Developing Countries". En *International Labour Review*, Vol. 130, No. 5-6, pp. 531-558.
- Jain, B. (1991), "Returns to Education: Further Analysis of Cross Country Data". En *Economics of Education Review*. Vol. 10, No. 3, pp. 253-258.
- Junguito, R. (1990), "El Programa de Ajuste de Colombia. Su Impacto Económico y Social". en "Colombia la Deuda Social en los 80". Informe de los consultores de la Misión Prealc-OIT Programa Mundial de Empleo. Colombia.
- Katz, L. and K. M. Murphy (1992), "Changes in the Wage Structure 1963-1987: Supply and Demand Factors". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 107, pp.35-78.
- Korenman, S. and D. Neumark (1991), "¿Does Marriage Really make Men more Productive?". in: "The Journal of Human Resources". Vol. 26, No. 2, pp. 282-307.
- Kugler, B. y G. Psacharopoulos (1989), "Earnings and Education in Argentina: An Analysis of the 1985 Buenos Aires Household Survey". En *Economics of Education Review*. Vol.8, No. 4, pp. 353-365.
- Londoño, J. L. (1995), "Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico: Colombia en el siglo XX". Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- López, H. (1996), "Ensayos sobre Economía Laboral Colombiana". Fonade-Carlos Valencia Editores. Santafé de Bogotá.
- Lora, E. y M. L. Henao (1995), "The Evolution and Reform of Labour Markets in Colombia". Paper presentado a la Conferencia "Mercados Laborales: Crecimiento y Pobreza en América Latina". Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, julio.
- Mohan, R. (1989), "Understanding the Developing Metropolis. Lessons from the City Study of Bogota and Cali, Colombia". The world Bank, New York, Oxford University Press.
- Mincer, J. (1974), "Schooling, Experience and Earnings". National Bureau of Economic Research.
- Nuñez, J. A. y F. J. Sánchez (1998), "Educación y Salarios Relativos en Colombia 1976-1995. Determinantes, Evolución e Implicaciones para la Distribución del Ingreso". *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Documento 74, enero 1998.
- Perfetti, M (1998), "Wage differentials between the public and private sector, for male wage workers the period of structural adjustment (1984-1994)." Presentado en LACEA, Santafé de Bogotá, octubre de 1997.
- (1998a), "Earning Distribution and Rates of Return to Education in Colombia between 1984 and 1994". Borrador, University of Sussex.

- Prealc (1990), "Colombia, la Deuda Social en los 80". Informe de los consultores de la misión Prealc-OIT Programa Mundial de Empleo, Colombia.
- Psacharopoulos, G. (1973), "Returns to Education: An International Comparison". Elsevier-Jossey Bass, San Francisco.
- , (1985), "Returns to Education: A Further International Update and Implications" en *The Journal of Human Resources*. Vol.20, No. 4, pp. 583-604.
- Psacharopoulos, G. et. al. (1992), "Earnings and Education among Self-Employed Males in Colombia" *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 11, No. 1, pp. 69-90.
- Psacharopoulos, G. and K. Hinchliffe (1973), "Returns to Education: An International Comparison". en *Studies on Education*. Vol. 2, Amsterdam.
- Psacharopoulos, G. and Y. Chu. Ng. (1992), "Earnings and Education in Latin America. Assessing Priorities for Schooling Investment". Working Papers. Technical Department Latin America and the Caribbean Region. The World Bank, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, G. y C. Vélez (1992), "Schooling, Ability and Earnings in Colombia, 1988". *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 40, No. 3, pp. 629-643.
- Ram, R. (1996), "Levels of Development and Rates of Return to Schooling". *Economic Development and Cultural Change*. 44(4), pp. 839-857.
- Robbins, D.J. (1995), "Human Capital, Growth, Trade and Wage Dispersion-Greater Bogota, Colombia: 1976-1989". Mimeo, Harvard University.
- (1995a), "Trade, Trade Liberalisation and Inequality in Latin America and East Asia. Synthesis of seven Countries Studies". Mimeo, Harvard University, December.
- (1998), "Liberación Comercial y Salarios en Colombia 1976-1994". *Archivos de Macroeconomía*. Departamento Nacional de Planeación, Documento 73, enero 1998.
- Tenjo, J. (1993), "Evolución de los Retornos a la Inversión en Educación 1976-1989". *Planeación y Desarrollo*. Vol. XXIV Edición Especial "Educación, Mercado de Trabajo y Desarrollo en Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, diciembre.
- (1993a), "Educación, Habilidad, Conocimientos e Ingresos". *Planeación y Desarrollo*. Vol. XXIV Edición Especial "Educación, Mercado de Trabajo y Desarrollo en Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, diciembre.

# Salud para los pobres en Colombia: de la planeación centralizada a la competencia estructurada

---

Jorge Iván González<sup>1</sup>  
Francisco Pérez-Calle<sup>2</sup>

## I. Introducción

La reforma del sistema colombiano de salud es un formidable laboratorio para comprender dos problemas públicos de primer orden: de una parte, el problema del mejoramiento de la eficiencia y la equidad en la producción y provisión de bienes públicos, y de otra, el problema de la reforma institucional. Este trabajo, justamente, tiene por objeto discutir algunos tópicos de estos dos problemas, referidos específicamente a la reforma colombiana.

Aunque nos concentraremos en el sistema colombiano de salud, queremos destacar que la reforma es susceptible de ser despojada de su ropaje sectorial para encontrar en ella un interesante proceso de modernización del Estado

que busca sustituir el modelo agente-principal para acercarse al de escogencia pública. Los lectores familiarizados con otros sectores -la educación básica, por ejemplo- encontrarán en las páginas siguientes algunas reflexiones que quizás contribuyan a alimentar dos discusiones cada vez más relevantes en América Latina: en primer lugar, el debate sobre las limitaciones y los alcances de la utilización de herramientas de mercado en la producción y provisión de bienes públicos y, en segundo lugar, la discusión sobre cómo hacer reformas.

El trabajo se concentra en la transición al régimen subsidiado de salud, porque es el que mayores cambios estructurales implica: el primero de ellos es la transformación de subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda por un

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Nacional e Investigador de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Investigador de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Email: fperez@dnpp.gov.co Con la dirección de Alfredo Sarmiento, Director de la Misión Social. Los autores agradecen la colaboración y sugerencias de Nelcy Paredes, María del Pilar Granados, Aura Poveda, Erik Bloom, Esperanza Giraldo, Oscar Emilio Guerra, Luis Gonzalo Morales, Luis Fernando Rendón, Roberto Cochetos, Conrado Gómez, Rosa Eva Muñoz y Jairo Betancourt. En la preparación de las bases de datos: Carlos Alonso y Paola Henao. En el cálculo de los ingresos potenciales de los médicos: Ramiro Díaz (ISS) y Carlos Raúl Jiménez (DNP). También a los Gerentes y funcionarios de los hospitales y las ARS y EPS entrevistados. Las afirmaciones son exclusiva responsabilidad de los autores.

monto total que oscila entre 0,5 y 1,0 del PIB; el segundo, la sustitución del sistema de financiación de gasto histórico de mil hospitales públicos por el de venta de sus servicios; el tercero, la redefinición del papel del Estado en el sector, sustituyendo su responsabilidad en la provisión del servicio por el de la regulación de mercados imperfectos y la financiación de los subsidios de la población pobre.

Nos hemos concentrado en este trabajo en los problemas estructurales, de los que depende la institucionalización de la reforma. Hemos dejado de lado las restricciones operativas, que inciden directamente en la calidad y no tanto en la viabilidad de la reforma. El examen de la eficiencia tiene que considerar, además de la capacidad financiera, la calidad.

La transición, en cuanto al número de afiliados, lleva ganada el 60% de la implementación. Sin embargo, la segunda parte de este proceso no sólo definirá el nivel de aseguramiento que se consiga, sino también la sostenibilidad de la reforma.

En la primera parte hacemos unos comentarios generales, a nivel teórico, sobre las características del mercado de los servicios médicos. En la segunda parte analizamos con más detalle los problemas de la transición, sirviéndonos de la reflexión teórica pero también de la evidencia empírica.

## II. Los supuestos de la reforma del sistema de salud

La industria de *servicios médicos* no debe identificarse con la salud (Arrow 1963 b, p. 16). La *salud* es una dimensión mucho más amplia que

depende, además de los servicios médicos, de otros factores como la nutrición, la vivienda, el vestido, la higiene, el ingreso, la educación. Nuestra reflexión se refiere a la industria de servicios médicos.

La reforma al sistema de salud se basa en los siguientes principios: i) sanción de mercado, y ii) diferenciación institucional de los momentos de los procesos de oferta y demanda.

### A. Sanción de mercado

En el modelo ideal de competencia perfecta, el mercado permite que el consumidor acepte o rechace el producto o servicio que se le ofrece. La ley 100 propone mecanismos que estimulan la escogencia a través del mercado. La elección es un prerrequisito para que la sanción de mercado opere. Arrow (1951, 1963) muestra que hay dos tipos de elección. Una, económica, que se expresa en el mercado. Y, otra, política, que se manifiesta a través del voto. La sanción de mercado es el resultado de la elección económica. La competencia entre las instituciones oferentes se dinamiza cuando el usuario tiene la posibilidad de elegir. En el sistema anterior a la ley 100 la centralización impedía la elección. Ahora, con la ampliación del abanico de alternativas de elección, se espera que haya un mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema.

#### a. Eficiencia y óptimo

La eficiencia puede entenderse de muchas maneras. Desde la perspectiva de la teoría económica, y especialmente cuando se hace referencia al mercado competitivo, la eficiencia equivale al óptimo de Pareto. El óptimo de Pareto se presenta cuando nadie puede mejorar su situación sin

desmejorar la de otro. A cada combinación de dotaciones iniciales corresponde un óptimo de Pareto. Si las dotaciones iniciales pueden distribuirse de maneras diferentes, habrá un óptimo por cada posible combinación.

En el artículo clásico de Arrow (1963 b) sobre el mercado de los servicios médicos, el autor comienza comparando el comportamiento de dicho mercado con el funcionamiento ideal del modelo competitivo. Concluye que ambos mercados son cualitativamente diferentes (Arrow 1963 b, p. 18). El mercado de los servicios médicos se aleja del modelo estándar, ya que no cumple con los dos teoremas básicos. El Primer Teorema dice:

*"Si existe un equilibrio competitivo, y si todos los insumos que inciden en los costos forman sus precios en el mercado, entonces el equilibrio es necesariamente óptimo en el siguiente sentido (de acuerdo con Vilfredo Pareto): no existe ninguna otra asignación de recursos que pueda mejorar la situación de quienes participan en el mercado" (Arrow 1963 b, p. 16).*

En otras palabras, el equilibrio competitivo es óptimo de Pareto. El Segundo Teorema dice:

*"...si no hay rendimientos crecientes en la producción, y si otras condiciones menores son satisfechas, entonces cada estado óptimo es un equilibrio competitivo. El estado óptimo está asociado a una distribución inicial del poder de compra" (Arrow 1963 b, p. 17).*

Es decir, el óptimo de Pareto es un equilibrio competitivo.

Aceptando como un hecho positivo el que la ley 100 amplíe el margen de elección, debe tenerse presente: primero, que el mercado de los

servicios médicos no es perfecto y, segundo, que la convivencia de los regímenes subsidiado y contributivo ha ido configurando una organización institucional sui generis. Estos dos comentarios son, al mismo tiempo, una advertencia: la evaluación de la ley 100 no puede hacerse teniendo como punto de referencia el óptimo paretiano del mercado competitivo. Algunos analistas todavía pretenden que las instituciones de la salud respondan a la oferta y a la demanda, como sucede en otros mercados. Los resultados actuales y los alcances futuros de la ley 100 no pueden examinarse a la luz del mercado de competencia perfecta porque el mercado de los servicios médicos es subóptimo.

En general se reconoce que el mercado de servicios médicos tiene problemas. En efecto, el grado de distanciamiento frente a los cánones establecidos por el mercado de competencia perfecta varía significativamente. Distingamos tres niveles:

- Primer grado de distanciamiento. Se acepta que hay fallas de mercado, pero se conserva el principio de que la competencia es mejor que la no competencia. Dentro de esta categoría cabrían el "pluralismo estructurado" del que hablan Londoño y Frenk (1997) y la "competencia estructurada" de Enthoven (1993).

El pluralismo estructurado busca ser una alternativa intermedia entre la centralización estatal y la atomización del sector privado. Además, se coloca entre el monopolio y la competencia darwinista. El pluralismo "... evita los extremos del monopolio en el sector público y la atomización en el sector privado" (Londoño y Frenk 1997, p. 17). Por su parte, al ser estructurado "... evita los extremos de los procedi-

mientos autoritarios" que se derivan del poder del gobierno y de "... la anarquía que produce la ausencia de reglas de juego claras cuando se trata de corregir las fallas de mercado" (Londoño y Frenk 1997, p. 17). La competencia estructurada de Enthoven (1993) también busca regular el mercado pero vigilando que el sistema de precios opere. La sanción de mercado es una pieza central, ya que sin ésta no hay competencia<sup>3</sup>. El pluralismo estructurado supone que la eficiencia y la equidad son compatibles. Y, en términos de la ley 100, que los regímenes contributivo y subsidiado pueden avanzar conjuntamente porque los incentivos que crea la competencia son similares.

- El segundo grado de distanciamiento frente a la competencia perfecta, correspondería a lo que Fielding y Rice (1993) llaman la "teoría del segundo mejor". Los autores consideran que la competencia estructurada no resuelve todos los problemas causados por las fallas de mercado. La competencia estructurada supone que más competencia es preferible a menos. Fielding y Rice no están de acuerdo con este principio. Consideran que la teoría del segundo mejor proporciona un marco analítico adecuado para entender por qué razón "... más competencia no siempre es lo mejor" (Fielding y Rice 1993, p. 216). Esta última afirmación de Fielding y Rice

es fundamental para comprender el papel que debe cumplir el régimen subsidiado al lado del régimen contributivo. La eficiencia y la equidad no son resultado del mismo proceso. Responden a dos lógicas diferentes. El afán de competencia puede llevar a dejar de lado la atención de alta complejidad, o a intensificar procesos de selección que discriminen a los viejos o a los enfermos.

- El tercer grado de distanciamiento es el propuesto por Arrow, para quien el mercado de servicios médicos difiere "... de manera significativa del modelo competitivo" (Arrow 1963 b, p. 18, subrayado nuestro). En tales condiciones, "... la separación entre la función de asignación y la función de distribución resultará imposible en la mayoría de los casos" (Arrow 1963 b, p. 18). Cuando el mercado competitivo cumple los dos teoremas fundantes, la separación entre la asignación y la distribución es posible. La distribución tiene que ver con las dotaciones iniciales. Y una vez que éstas se han definido, la dinámica del mercado determinará la asignación óptima.

Entre el primero y el último grado de distanciamiento hay dos diferencias básicas. El primer grado (pluralismo estructurado y competencia estructurada) supone que la equidad y la eficiencia *son compatibles* y, además, que pueden *separarse*. Desde la perspectiva del tercer

<sup>3</sup> La competencia estructurada "... debe involucrar un grupo activo de agentes inteligentes que estén contratando planes de servicios médicos que beneficien a un gran número de suscriptores y que, además, estén estructurado y ajustando permanentemente el mercado, con el fin de contrarrestar los intentos que se hacen para evitar la competencia vía precios. A estos agentes los llamo "promotores" (sponsors) y ellos juegan un papel central en el proceso de la competencia estructurada. Un promotor es una agencia que contrata planes de atención que incluyen tipo de beneficios, precios, procesos de admisión y otras condiciones de participación" (Enthoven 1993, p. 29). Los promotores de la oferta son las Instituciones Articuladoras de Servicios (Health Maintenance Organizations, HMOs). Las HMO comenzaron en USA en los setenta (Enthoven 1993, p. 26). En Colombia, las Empresas Promotoras de Salud (EPS) son una modalidad mejorada de HMOs.



grado, la equidad y la eficiencia *no son compatibles* porque cada una responde a factores distintos. Los óptimos paretianos pueden ser injustos e inequitativos (Arrow 1972)<sup>4</sup>. A su vez, la búsqueda de la equidad conduce a situaciones que no son Pareto óptimas. El espacio de la equidad es diferente al de la eficiencia. De entrada es necesario aceptar que los regímenes contributivo y subsidiado responden a dos lógicas diferentes. Mientras que en situaciones ideales al primero podría juzgársele con respecto al óptimo paretiano, al segundo no.

Del tercer grado de distanciamiento también se deriva la *no separabilidad*. Las funciones de asignación y de distribución están traslapadas. Siempre es necesario establecer un compromiso entre ambos objetivos. En la práctica no se puede hacer caso omiso de la eficiencia para luchar por la equidad, o a la inversa. Hay una permanente tensión entre ambas. En este contexto tiene sentido la idea de que para mejorar la equidad es necesario avanzar en la eficiencia. Un sistema de subsidios que no llega a los pobres no es equitativo porque la distribución no es eficiente. Una vez que se ha aceptado la conveniencia de la distribución, ésta debe realizarse de manera eficiente. Pero al haber aceptado la distribución y al no haber dejado operar los mecanismos de mercado, ya se ha renunciado a la eficiencia paretiana. La no compatibilidad termina conviviendo con la no separabilidad.

Estos tres grados de distanciamiento son fundamentales para ponderar los juicios que se

hacen sobre las características de la transición y, una vez terminada ésta, sobre el futuro de la ley 100. Puesto que el mercado de los servicios médicos se aleja "de manera significativa" del modelo de competencia perfecta, siempre habrá una tensión entre la lógica de la demanda impulsada por la ley 100 y la lógica de la oferta predominante en la ley 60. Los sistemas de oferta y demanda siempre están interactuando. La ley 100 hala hacia el lado de la demanda, mientras que la ley 60 tira hacia la oferta. El financiamiento de los hospitales públicos refleja esta tensión (González y Pérez, 1997).

## **b. Interacciones entre agentes**

La elección puede enfocarse desde dos ángulos: el del agente que la realiza o el del bien escogido. Ambos caminos tienen una larga tradición en la teoría económica. El primero comenzó con Edgeworth y actualmente ha sido apropiado por el institucionalismo. El segundo, que se deriva de la percepción de Walras, ha sido aceptado por la mayoría de las escuelas, convirtiéndose en el fundamento analítico de la teoría neoclásica. La primera vía nos parece más conveniente para analizar la ley 100, porque ésta redefine un ordenamiento institucional, que busca facilitar el proceso de elección de los distintos agentes. La ampliación del campo de elección diversifica los productos en la medida en que diferencia las funciones.

En el proceso de elección pueden diferenciarse tres tipos de interacciones:

<sup>4</sup> "Por supuesto se reconoció, en forma más explícita quizá por Bergson (1938), que la eficiencia de Pareto no implica una justicia distributiva. La asignación de los recursos podría ser eficiente en el sentido de Pareto y producir sin embargo enorme riqueza para algunos y enorme pobreza para otros" (Arrow 1972, p. 158).

- individuo  $\Leftrightarrow$  individuo
- institución  $\Leftrightarrow$  individuo
- institución  $\Leftrightarrow$  institución

Hay elección entre individuos, entre instituciones e individuos y, finalmente, entre instituciones e instituciones. Cada tipo de elección tiene características específicas, que dependen del sujeto que participa en la elección y del proceso.

### *Relación individuo-individuo*

En el mercado de servicios médicos, el vínculo paciente-médico es la expresión más clara de la relación individuo-individuo. Las otras interacciones tienen su última razón de ser en el encuentro entre el paciente y el médico. Mencionaremos cuatro aspectos de esta relación: i) el bien y la incertidumbre, ii) el criterio de maximización, y iii) la inelasticidad de la oferta con respecto a la demanda.

i) El paciente le demanda al médico dos bienes: información y, si es posible, salud. El médico trata de comprometerse con el primero, pero no garantiza el segundo. El paciente recurre, en primera instancia, al saber del médico y, posteriormente, a su capacidad de liderar un tratamiento que lleve a la curación. Pero el paciente sabe que el médico no puede garantizar la validez del diagnóstico. Y, mucho menos, el éxito del tratamiento. El médico responde a la demanda del paciente en un contexto de profunda incertidumbre. "La incertidumbre con respecto a la calidad del producto es quizás más intensa en el caso de los servicios médicos que en el de cualquier otra mercancía importante" (Arrow 1963 b, p. 26).

La relación paciente-médico es irregular e impredecible. La demanda de atención médica no es estable como la de alimentos o vestidos. La satisfacción derivada de la atención médica únicamente tiene lugar cuando se ha presentado la enfermedad. "Entre las mercancías que tienen alguna relevancia dentro del presupuesto familiar, es difícil encontrar otra con características similares" (Arrow 1963 b, p. 23).

ii) Con respecto al criterio de maximización, el paciente espera que el médico no actúe como un hombre de negocios que ofrece un producto cualquiera. La ética médica y las tradiciones culturales imponen un comportamiento en el que el afán de lucro no puede imponerse como el factor determinante del acto médico. En la relación médico-paciente la optimización de la ganancia o la minimización del costo, aparecen como determinantes en segunda o tercera instancia. La ley 100 elimina la negociación directa entre el médico y el paciente sobre el valor de los honorarios. Los ingresos del médico varían en función del número de consultas.

iii) En situaciones extremas, la satisfacción del paciente en materia de información y de curación, no depende del nivel de ingresos. Aunque los ingresos monetarios sean suficientes para pagar la atención médica, ésta no produce la satisfacción (información o/y curación) esperada. En estas circunstancias, la oferta es completamente inelástica a la demanda. Una vez que el paciente constata que la enfermedad amenaza gravemente su integridad física, busca que el médico vaya hasta los límites de su capacidad científica y le pide que explore todas las alternativas técnicas existentes. Gracias a los subsidios, la inelasticidad también puede presen-

tarse en el caso de las personas de bajos recursos. Las intervenciones de alta complejidad se realizan independientemente de la capacidad de pago de la persona.

### *Relación institución-individuo*

En el caso colombiano se presentan dos modalidades de relación institución-individuo: i) aseguradora-asegurado, ii) trabajador de la salud-entidad contratante.

(i) En el contrato entre la aseguradora y el asegurado, el riesgo es de una naturaleza muy diferente al que se presenta en la relación paciente-médico. Se presentan dos fenómenos que riñen con los postulados de la competencia perfecta: el riesgo moral y la información asimétrica. El riesgo moral tiene que ver con la disposición que tenga el asegurado para tratar de prevenir los siniestros. Hay personas que no se preocupan por tomar precauciones y este comportamiento escapa al control de la aseguradora. Hay información asimétrica cuando uno de los agentes tiene más información que el otro. El asegurado normalmente sabe más sobre el estado de su salud que la empresa aseguradora.

ii) La forma como se relacionan los trabajadores (médicos y paramédicos) y la entidad contratante (EPS, IPS, etc.) tiene grandes implicaciones en la organización institucional y en la productividad. El régimen laboral de los empleados del Estado tiende a ser más rígido que el del sector privado y ello no se modifica con la transformación de los hospitales en Empresas Sociales del Estado<sup>5</sup>.

La Ley 100 modifica el mercado de recursos humanos en dos sentidos. De una parte, el nuevo modelo estandariza y controla su desempeño técnico, además de que regula los niveles de ingreso. De otro lado, hay una separación entre quien causa el servicio (el paciente) y quien paga por él (la aseguradora). Esta mediación de la aseguradora rompe la relación unilateral entre el paciente y el médico, quien pierde la potestad de definir la tarifa. El monto de los honorarios es determinado por la competencia.

### *Relación institución-institución*

La más relevante es la que existe entre entidades aseguradoras (o promotora) y prestadoras. En esta interacción es crucial examinar si hay integración vertical y cuál es su intensidad. La mayoría de las empresas promotoras han decidido crear sus propias instituciones prestadoras de servicios de salud con el fin de participar directamente en la prestación de servicios. Tratan de ofrecer los más rentables y contratar los menos rentables, entre otras razones porque la baja complejidad es "la llave del gasto". Este proceso lleva a una segmentación del mercado: las instituciones públicas terminan asumiendo la demanda de servicios de alta complejidad mientras que los prestadores privados se quedan con las de baja y media complejidad. Además de esta dificultad, las instituciones públicas están más sometidas a las presiones políticas. La gran mayoría de los hospitales es propiedad de los niveles subnacionales, donde el poder político tiene gran injerencia.

<sup>5</sup> La conversión de los hospitales en empresas sociales del estado les confiere autonomía administrativa, patrimonio propio y la facultad de celebrar contratos de obras y suministros por derecho privado.

## B. Diferenciación institucional de los momentos del proceso de oferta y demanda

En el contexto de lo que hemos llamado el primer grado de diferenciación, la ley 100 implica una transición de un modelo de *planeación centralizada* hacia uno cercano a la competencia estructurada (Enthoven 1993) o al *pluralismo estructurado* (Londoño y Frenk 1997).

La planeación centralizada no permitía diferenciar los momentos del proceso de oferta y demanda. Londoño y Frenk (1997) muestran cómo en este modelo la organización institucional se construye a partir de los grupos sociales atendidos, mientras que en el pluralismo estructurado el ordenamiento institucional depende de las funciones, permitiendo distinguir los momentos de oferta y demanda; en otras palabras, busca que las instituciones no se diferencien por el tipo de afiliados sino por las funciones que cumplen.

La planeación centralizada presenta integración vertical pero segmentación entre grupos sociales. Estos grupos son, por ejemplo, los trabajadores del sector privado, los funcionarios públicos y las personas sin empleo. Las instituciones que atienden a cada grupo cumplen todas las funciones: son responsables de la financiación del sistema, de la afiliación y de la prestación de los servicios.

Bajo el pluralismo estructurado las diferencias entre las entidades dependen de las funciones y no de los grupos sociales atendidos. Cada función corresponde a un momento del proceso de oferta y demanda. Las entidades promotoras de salud y las instituciones pres-

tadoras de servicios cumplen tareas específicas, de acuerdo con sus naturaleza. Los afiliados, según el nivel de ingreso, se vinculan a uno de los dos regímenes: contributivo ó subsidiado. En este contexto, la principal función del Estado es la de regular el sistema.

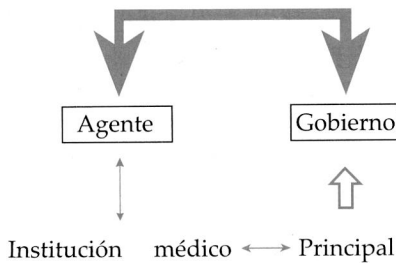
El régimen contributivo ha avanzado más hacia el pluralismo estructurado que el régimen subsidiado, ya que en éste todavía no se percibe una clara separación entre los momentos de la oferta y la demanda. En el régimen subsidiado los gobiernos municipales y departamentales actúan, a la vez, como demandantes de servicios y como oferentes. Al tiempo que son propietarios de los hospitales, inciden en la administración de los dineros destinados al subsidio.

Hemos incluido dos gráficos para representar de manera muy esquemática la manera como interactúan los modelos de planificación centralizada y de competencia estructurada. El tamaño de las flechas tiene que ver con la intensidad de la relación. Las flechas gruesas indican relaciones prioritarias (Gráfico 1).

Bajo la planificación centralizada, las flechas gruesas van del principal hacia el gobierno y de éste hacia el agente. El gobierno tiene una injerencia directa en el nombramiento del "agente". El director del Seguro Social, o de Cajanal, por ejemplo, es el representante del gobierno y actúa como su agente. El principal tiene un margen pequeño de escogencia del médico y de la institución. Y por esta razón la flecha inferior es delgada.

Bajo la competencia estructurada, el principal escoge directamente la Health Maintenance Organization (HMO) e, indirectamente, los médi-

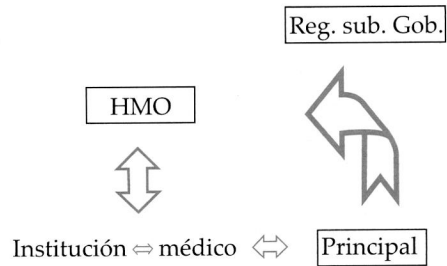
**Gráfico 1**  
**PLANEACION CENTRALIZADA**



cos y las entidades prestadoras. La flecha inferior es más gruesa que en el primer esquema porque el margen de elección se amplía. Estas interacciones son claras en el régimen contributivo, volviéndose difusas en el subsidiado. En la parte superior derecha del esquema hemos incluido "Reg. sub. Gob." para indicar la intermediación de los niveles subnacionales en la administración del subsidio, en la escogencia de la HMO. La separación de los momentos de oferta y demanda no es tan transparente porque, como señalábamos atrás, el gobierno subnacional es oferente y demandante al mismo tiempo (Gráfico 2).

Hasta el momento hemos intentado justificar que existen obstáculos para que en el régimen subsidiado opere con todos sus alcances la sanción de mercado, para que la equidad y la eficiencia puedan alcanzarse a través de una mayor competencia, y para diferenciar los momentos del proceso de oferta y demanda. Podríamos resumir estas reflexiones como una discusión sobre las características del diseño institucional de la reforma "pura". Ahora vamos a discutir la aplicación del nuevo modelo, en lo que conocemos como el proceso de transición, señalando las que, a nuestro juicio, constituyen las restricciones que encauzan el comportamiento de los

**Gráfico 2**  
**COMPETENCIA ESTRUCTURADA**



agentes encargados de implementar la reforma, y que por tanto determinan el cambio.

### III. La transición al régimen subsidiado de salud

En el caso colombiano de la reforma del sistema de salud, el cambio de modelo de planeación centralizada a competencia estructurada o pluralismo estructural, se enfrenta al menos a dos grandes restricciones: la resistencia de los médicos al cambio, y los efectos que tienen las características de diseño del nuevo sistema sobre la transformación de subsidios de oferta a demanda. La primera restricción apenas será enunciada, sin mayores desarrollos. Nos concentraremos en la última. A manera de hipótesis señalaremos que la transformación de subsidios es función de la autofinanciación de los hospitales públicos.

El régimen subsidiado de salud cuenta con dos tipos de financiación. El primero son los recursos nuevos, inyectados al sistema gracias a la reforma, que de origen deben destinarse al financiamiento de los subsidios a la demanda (Cuadros 1 y 2). La segunda fuente de financiación del régimen subsidiado es la transformación de subsidios de oferta a demanda.

**Cuadro 1**  
**FINANCIACION DEL REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD (1995-1997)**  
**(Miles de pesos corrientes)**

Fuente	1995	1996	1997
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)			
Punto de cotización	198.920.200	201.453.938	254.357.874
Cajas de compensación subsidio familiar		1.730.961	6.481.246
Impuesto a las armas		1.922.817	687.911
Aporte gobierno nacional <sup>c</sup>	70.000.000	15.000.000	0
Impuesto a Cusiana y Cupiagua	0	0	0
Rendimientos financieros y otros, provenientes de las empresas que defina el Conpes	0	0	0
Rendimientos financieros	47.131.200		72.016.115
Iva social	5.000.000		
Recursos del balance 1995			96.114.800
Recursos del balance-excedentes financieros 1996			57.400.000
Excedentes financieros		110.000.000	
Otros ingresos rendimientos financieros	0	84.448.900	0
Recaudo vigencias anteriores	44.260.700		
Total Fosyga (subcuenta de solidaridad) <sup>b</sup>	365.312.100	414.556.616	487.057.947
Participaciones municipales para subsidio a la demanda (ICN) <sup>d</sup>	141.236.597	184.158.555	255.795.987
Situado fiscal <sup>a</sup>	0	0	76.627.291
Cajas de compensación con programas de régimen subsidiado	0	n.d.	27.719.886
Esfuerzo propio de las entidades territoriales	0	n.d.	41.496.545
Total régimen subsidiado	506.548.697	598.715.171	888.697.656
Incremento nominal (%)		18	48
% PIB	0,69	0,67	0,82

Las cifras son ejecuciones presupuestales.

<sup>a</sup> El valor de 1996 corresponde a subsidios transformados por disposición de la Ley 344.

<sup>b</sup> Incluye Fosyga 5.

<sup>c</sup> El aporte del gobierno nacional en 1996 incluye \$1000 millones para indígenas.

<sup>d</sup> En 1995 no todos los 141 mil millones se recaudaron. La cifra del cuadro corresponde a lo que debiera haberse asignado por parte de los municipios.

Fuente: Participaciones Municipales 1997: Dirección Régimen Subsidiado Minsalud. Participaciones Municipales 1995-1996: Unidad de Desarrollo Territorial DNP. Fosyga: Dirección Financiera Ministerio de Salud. Esfuerzo propio de las entidades territoriales y Cajas de Compensación: Dirección Régimen Subsidiado Minsalud. PIB: DNP-Umacro.

**Cuadro 2**  
**ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD (% 1995-1997)**

	1995	1996	1997
Fosyga subcuenta de solidaridad	72,1	69,2	54,8
Participaciones municipales (ICN)	27,9	30,8	28,8
Situado fiscal	0,0	0,0	8,6
Caja de compen. con programas de régimen subsidiado	0,0	n.d.	3,1
Esfuerzo propio de las entidades territoriales	0,0	n.d.	4,7
Total régimen subsidiado	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cuadro 1.

Gracias a estos recursos nuevos se ha logrado montar rápidamente la primera parte del régimen subsidiado, cubriendo al 60% de los doce millones de personas pobres del país (Cuadro 3).

La segunda fuente de financiación del régimen subsidiado es la transformación de subsi-

dios de oferta a demanda, necesaria para financiar la segunda mitad de la reforma, esto es, el aseguramiento del otro 40% de los pobres que aún no cuentan con este beneficio, y que hoy conservan el carácter de vinculados al sistema, una forma perversa de propiedad aplicada a los subsidios de oferta.

**Cuadro 3**  
**AFILIADOS AL REGIMEN SUBSIDIADO POR DEPARTAMENTO**

Departamento	1995	%	1996	%	1997	%
Antioquia	771.921	15,5	768.232	12,8	1.013.865	14,5
Bogotá	460.188	9,3	647.293	10,8	910.474	13,0
Cundinamarca	182.426	3,7	408.532	6,8	463.241	6,6
Valle	1.097.381	22,1	423.605	7,1	448.733	6,4
Santander	110.596	2,2	356.101	5,9	415.450	5,9
Nariño	150.653	3,0	343.701	5,7	391.944	5,6
Boyacá	284.737	5,7	395.561	6,6	385.651	5,5
Bolívar	-	0,0	228.695	3,8	290.636	4,1
Cauca	166.530	3,3	253.312	4,2	275.297	3,9
Huila	255.768	5,1	229.906	3,8	231.531	3,3
Norte de Santander	17.848	0,4	201.189	3,4	222.845	3,2
Atlántico	339.063	6,8	164.444	2,7	220.888	3,2
Cesar	65.977	1,3	169.177	2,8	207.708	3,0
Tolima	181.039	3,6	193.721	3,2	202.607	2,9
Córdoba	70.410	1,4	153.433	2,6	160.019	2,3
Caldas	314.518	6,3	143.784	2,4	144.798	2,1
Magdalena	26.912	0,5	127.077	2,1	140.773	2,0
Sucre	1.866	0,0	118.832	2,0	136.432	1,9
Choco	56.416	1,1	87.511	1,5	93.094	1,3
Risaralda	97.227	2,0	87.216	1,5	92.738	1,3
Putumayo	16.457	0,3	54.722	0,9	89.492	1,3
Guajira	44.251	0,9	68.634	1,1	88.475	1,3
Meta	50.322	1,0	88.486	1,5	84.260	1,2
Casanare	-	0,0	79.786	1,3	80.886	1,2
Qyindío	118.850	2,4	60.489	1,0	69.745	1,0
Caquetá	15.314	0,3	60.376	1,0	58.701	0,8
Arauca	-	0,0	32.401	0,5	31.949	0,5
Vichada	15.580	0,3	15.467	0,3	15.468	0,2
Guaviare	56.234	1,1	9.574	0,2	12.911	0,2
San Andrés	-	0,0	10.543	0,2	10.543	0,2
Amazonas	2.300	0,0	9.788	0,2	10.217	0,1
Guainía	-	0,0	3.311	0,1	3.311	0,0
Total	4.972.779	100,0	5.996.895	100,0	7.006.679	100,0
Tasa de crecimiento			20,6		17	

Fuente: Dirección del Régimen Subsidiado -Minsalud-.

El alto nivel de aseguramiento logrado, sumado a la rápida creación de casi doscientas entidades administradoras del régimen subsidiado confirman la experiencia de Europa del Este en el sentido de que los mercados se montan muy rápidamente. La competencia actúa rápidamente cuando existen incentivos claros (Preker y Feachem, 1996). Sin embargo, el desarrollo de formas institucionales complejas, como la competencia estructurada o el pluralismo estructurado, requieren de un conocimiento cuidadoso de la naturaleza de cada mercado. Los factores culturales e históricos juegan un papel fundamental.

No es difícil apreciar que los problemas de la primera parte de la transición, la que se ha logrado con recursos nuevos, es muy distinta a la fase que supone la transformación de subsidios. Esta segunda etapa se enfrenta a las restricciones que hemos anunciado antes, y que discutiremos en la sección siguiente.

### **A. Nuevo *accountability* para los médicos**

Desde el siglo XVI, cuando se establecieron en Colombia los primeros hospitales, los servicios de salud para los pobres se venían prestando como actividades de caridad, donde la motivación de los médicos dependía del altruismo y la filantropía, en un modelo donde el servicio es una dádiva mas que un derecho.

La reforma colombiana modificó este modelo introduciendo un nuevo esquema de *accountability* para médicos y hospitales que redistribuye el poder habitualmente concentrado en ellos, donde el desempeño económico se convierte en el comportamiento de referencia. Los

hospitales y los médicos, que antes se respondían a sí mismos, ahora deben dar cuenta de su desempeño a nuevos actores. Incluso es discutible si en el modelo anterior los proveedores respondían a alguien, porque la naturaleza pública de los hospitales diluía las responsabilidades.

Algunos argumentan que con la introducción de la competencia en la industria de servicios de salud, la ética que enfatiza la confianza, el servicio comunitario, la autonomía profesional y la devoción por los intereses individuales de los pacientes está siendo reemplazada por la comercialización, la competencia y la gerencia (Gray 1993). Los críticos de este nuevo modelo también argumentan que como consecuencia, los objetivos económicos serán perseguidos a costa de valores y objetivos mas humanitarios, siendo ésta, justamente, una de las dos fuentes de preocupación central de los médicos que cuestionan la reforma.

La segunda crítica se refiere a los ingresos de los médicos. Se sugiere que con la reforma éstos habrían disminuido. Hasta el momento no se conocen estudios sobre este problema, salvo el de la Asociación Nacional de Medicina para el Ministerio de Salud, a partir de datos obtenidos de 506 encuestas realizadas en 1997. De acuerdo con este estudio, los ingresos mensuales promedio de los médicos generales serían en 1995 y 1996, respectivamente, del orden de \$1,4 y \$1,5 millones de pesos, y de los médicos especialistas de \$1,9 y \$2,3 millones. En ambos casos la varianza es grande.

Para contrastar los datos mencionados, considerando que por la metodología utilizada es probable que se hubiera presentado subreporte, buscamos aproximarnos a los ingresos men-



suales potenciales de los médicos por la vía del precio, simulando los valores que obtendrían los médicos con niveles de producción moderados. Para la estimación utilizamos las tarifas de la empresa Colsánitas (Cuadro 4) y del Instituto de Seguros Sociales (Cuadro 5).

Con base en los resultados obtenidos, al menos desde el punto de vista de los precios, podemos proponer que con la reforma los ingresos potenciales de los médicos aumentaron en términos reales un 25%, en un escenario de producción moderado, siendo los médicos generales los principales beneficiarios en términos relativos. En otras palabras, las oportunidades de ingreso han aumentado por encima de la inflación gracias a la reforma, aunque el nuevo mo-

delo obliga a competir por el acceso a esas oportunidades (Gráficos 3 y 4).

El malestar de los médicos, en estas circunstancias, estaría fundamentado en la pérdida de poder monopólico y en el cambio de reglas de accountability, pero no en una reducción de sus ingresos potenciales.

## B. Los problemas de diseño y la política de transformación de subsidios de oferta a demanda

En la primera sección mostramos cómo en el régimen subsidiado todavía no se ha logrado una clara separación entre los momentos de oferta y demanda, pues los gobiernos muni-

**Cuadro 4**  
**SIMULACION DE LOS INGRESOS MENSUALES POTENCIALES DE LOS MEDICOS,**  
**PRODUCIDOS UNICAMENTE POR CONSULTAS**  
**(Tarifas Colsánitas, pesos corrientes)**

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Bogotá</b>					
Medicina familiar	1.587.600	1.896.300	2.910.600	3.550.050	4.233.600
Especialista	1.830.150	2.513.700	3.572.100	4.387.950	5.258.925
Psiquiatría	2.352.000	2.822.400	3.410.400	4.145.400	5.556.600
<b>Bucaramanga</b>					
Medicina familiar	2.028.600	2.425.500	2.910.600	3.550.050	4.233.600
Especialista	2.271.150	2.998.800	3.572.100	4.387.950	5.258.925
Psiquiatría	4.042.500	3.792.600	4.527.600	5.527.200	6.659.100
<b>Villavicencio</b>					
Medicina familiar	2.028.600	2.425.500	2.910.600	3.550.050	4.233.600
Especialista	2.469.600	2.954.700	3.572.100	4.387.950	5.258.925
Psiquiatría	3.160.500	3.792.600	4.527.600	5.527.200	6.629.700
<b>Cartagena</b>					
Medicina familiar	2.094.750	2.513.700	2.954.700	3.594.150	4.277.700
Especialista	2.447.550	2.932.650	3.528.000	4.332.825	5.203.800
Psiquiatría	1.631.700	1.955.100	2.440.200	2.969.400	3.557.400

Hemos trabajado con el supuesto de 3 consultas por hora, 7 horas al día, 21 días al mes.

Fuente: Con base en tarifas de la EPS (HMO) Colsánitas.

## Cuadro 5

SIMULACION DE INGRESOS MENSUALES POTENCIALES DE MEDICOS  
POR ESPECIALIDAD EN TARIFAS DEL ISS (Pesos corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Médico general	837.900	1.052.100	1.505.280	1.819.020	2.507.400	3.030.300
Cirujano	1.628.944	2.035.950	3.096.870	3.795.908	4.344.375	5.063.205
Internista	1.622.250	2.512.125	2.968.875	3.502.800	4.095.000	4.909.275
Pediatra	1.491.000	2.281.125	2.695.875	3.180.713	3.675.000	4.395.563

Supuestos generales: Los médicos trabajan 8 horas diarias durante 21 días al mes.

Médico general día promedio: 4 horas consultas de urgencias (total día=8) y 4 horas ayudantías quirúrgica.

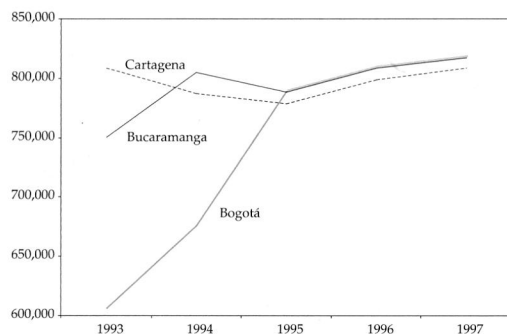
Cirujano día promedio: 1 hora consulta y 7 horas entre cirugías y controles.

Internista día promedio: 5 horas consulta (total día=15) y 3 horas atención diaria intrahospitalaria.

Pediatra día promedio: 5 horas consulta (total día=12.5) y 3 horas atención diaria intrahospitalaria.

Cirugías promedio no ginecobstétricas: Hernia inguinal, colocación de catéter peritoneal por laparotomía, Colectostomía, Colectostomía laparoscópica, Nefrolitotomía.

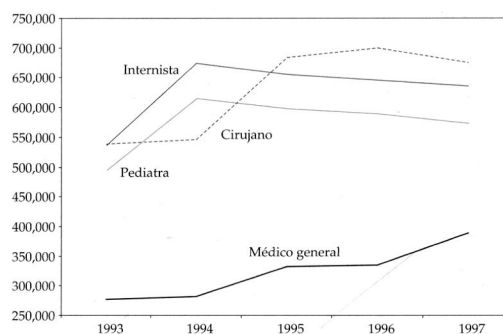
## Gráfico 3

SIMULACION DE INGRESOS MENSUALES  
POTENCIALES, MEDICOS ESPECIALISTAS  
(Consultas y tarifas de Colsánitas,  
pesos corrientes 1988 = 100)

Fuente: Cuadro 4.

cipales y departamentales actúan, a la vez, como demandantes de servicios -ya que manejan una porción importante de los dineros destinados al subsidio- y como oferentes, en tanto son propietarios de los hospitales.

## Gráfico 4

SIMULACION DE INGRESOS MENSUALES  
POTENCIALES, CON TARIFAS DEL ISS  
(Pesos corrientes 1988 = 100)

Fuente: Cuadro 5.

La segunda restricción, justamente, radica en las dificultades para romper la unión entre financiación y provisión que aún persiste, pues los subsidios de oferta que consume la provisión pública equivalen a más de la totalidad de los

recursos necesarios para universalizar el aseguramiento de la población pobre, visto que ya el 60 de los pobres cuenta con este beneficio.

¿Cómo hacerlo? ¿Cómo lograr una efectiva diferenciación de la oferta y la demanda?, ¿Cómo transformar los subsidios de oferta, que consumen los hospitales públicos bajo la modalidad de gasto histórico, hacia la demanda?

Algunos argumentan, no sin cierta razón, que el problema es de voluntad política, de aplicar la ley de racionalización del gasto público, de recortar el situado fiscal y las rentas cedidas a los hospitales; en otras palabras, que es un problema de autoridad.

La voluntad política es una fuerza con tres usos posibles en un sistema: imprimir *velocidad*, *ritmo* o *dirección*.

Cuando los incentivos están bien contruidos encausan el comportamiento de los agentes económicos, imprimiendo dirección al sistema. La voluntad política, en estas circunstancias, aporta velocidad y ritmo. Cuando hay conflicto de incentivos y los agentes económicos pueden comportarse de maneras muy diversas, la voluntad política hace las veces de sustituto imprimiendo adicionalmente la dirección que no es provista por los incentivos.

Esta reflexión nos sirve porque la actual estructura de incentivos en el régimen subsidiado premia los objetivos contrarios a los buscados. Adicionalmente, los propietarios y trabajadores de los hospitales, al defender el manejo de los subsidios de oferta, tienen un comportamiento racional y previsible, en tanto están maximizando sus beneficios como cualquier agente

económico. El desconocimiento de los grupos de interés por parte de los reformadores puede generar obstáculos a la implementación del cambio, como sucedió con la reforma estadounidense a la salud propuesta por el gobierno Clinton.

Si estas afirmaciones se aceptan como fundamento de política pública, la transformación de subsidios como disposición de ley no es suficiente. Cual sería, entonces una manera de reconocer el problema de incentivos para hacer más viable políticamente la reforma? Creemos que la respuesta es plantear la transformación de subsidios como función de la autofinanciación de los hospitales públicos, esto es, de su viabilidad. En otras palabras, los incentivos buscados con la reforma hay que construirlos.

Con relación a los hospitales públicos la reforma pretende por lo menos dos objetivos: lograr altos niveles de autofinanciación y mayor eficiencia en su producción y en su capacidad instalada. Los dos objetivos deben buscarse al tiempo? Sobre este punto pensamos que no debe pretenderse simultaneidad. La prioridad es el montaje de la reforma (en este caso, la autofinanciación y consecuente transformación de subsidios) y luego la calidad de la reforma (en nuestro caso, la eficiencia y ajustes al tamaño de los hospitales), en forma similar a la política aplicada con el plan obligatorio de salud subsidiado: la prioridad es la universalización del aseguramiento, para lo cual se dio inicio a un plan de beneficios para la población subsidiada menor al de las personas con capacidad de pago, nivelando hacia el futuro, y de manera gradual, los dos planes. La política propuesta es hacer que la transformación de subsidios sea función de la sustituibilidad de los subsidios transformados, asociándola a la autofinanciación de los hospitales.

El tomador de decisiones de política que se enfrenta a la decisión sobre el camino a seguir para la transformación de subsidios se debate entre hacer de este proceso un cambio por la vía de la autoridad, que puede colapsar por exigente ante la imposibilidad de que los hospitales se autofinancien al ritmo de la Ley 344 de 1996<sup>6</sup>, o hacerlo tan laxo, que la transición colapse por laxitud. La política seguida hasta el momento se acerca más a la primera opción, porque la política actual no reconoce los problemas de autofinanciación de los hospitales. En otras palabras, actualmente no es política de la transición generar condiciones de posibilidad para que los hospitales, eficientes o no, puedan sustituir sus ingresos con venta de servicios. Máxime cuando la autofinanciación no solo depende de variables controlables por estas instituciones, sino también por otras de alta influencia que éstas no controlan, como las inflexibilidades en el régimen de manejo del personal (llamado carrera administrativa) y la arbitraria definición de salarios en instancias externas. La definición exógena del salario incide considerablemente en la posibilidad de autofinanciación porque la actividad hospitalaria es intensiva en trabajo (Pérez 1997).

La ineficiencia de los hospitales públicos es una de las principales justificaciones de la reforma. La literatura es rica en documentar los problemas de eficiencia y calidad al interior de los hospitales, y por eso no nos referiremos a ellos. Pero los hospitales también son la principal fuente de restricciones para la transición.

Es insuficiente -se asocien o no la transformación de subsidios y la autofinanciación de los hospitales-, lo que está haciendo el país con los hospitales públicos para que funcionen como empresas. Estas organizaciones no se convertirán en empresas por decreto.

Concluamos esta discusión con dos anotaciones finales. Primero, la restricción que hemos abordado tiene como fundamento la tensión entre el modelo de escogencia pública que subyace a la reforma de salud (Ley 100) y el de modelo de oferta, que aún subyace en la reforma descentralizadora del Estado (Ley 60), ya que buena parte de los recursos necesarios para financiar el régimen subsidiado de salud provienen de las transferencias intergubernamentales. Mientras la ley 100 descentralizó hacia los mercados, la ley 60 lo hizo hacia los niveles subnacionales. Esta discusión ya se ha introducido en otros trabajos (González y Pérez 1997). Basta subrayar que en el fondo de la restricción planteada por la transformación de subsidios se encuentran poderosos factores exógenos al sector, como los que determinan la política de transferencias.

La segunda reflexión tiene que ver con un horizonte de mediano plazo. La supervivencia de los hospitales públicos obliga a pensar en la naturaleza de la organización industrial que se espera, una vez que se haya realizado el montaje de la reforma. Dicho en otras palabras: ¿queremos que las mejoras en eficiencia, calidad y ac-

---

<sup>6</sup> Esta ley, conocida como de racionalización del gasto público, dispone, entre otros aspectos, los porcentajes anuales de transformación hacia la demanda, de las distintas fuentes de financiación de los subsidios de oferta (situado fiscal y rentas cedidas) por parte de los niveles subnacionales del Estado.

ceso provengan de la competencia entre proveedores públicos y proveedores privados, o entre todo tipo proveedores, independientemente de la naturaleza de su propiedad? ¿Cual es el futuro esperado para los hospitales públicos?

La claridad que se logre sobre este punto es importante, no sólo para la transición, sino también para el futuro de la reforma, pues si el camino escogido es la privatización se corre el riesgo de que los negocios del aseguramiento y la provisión queden en monopolios privados, con un alto poder de incidencia sobre la política pública sectorial.

### Cuadro 6

#### AUTOFINANCIACION DE LOS HOSPITALES PUBLICOS EN VARIOS PAISES

	Autofinanciación	NoH
<b>Países de ingresos bajos</b>		
China 1986	90,1 a 97,3 <sup>b</sup>	26
Etiopía 1984-1985	22,9 a 32,1	18
Indonesia 1985-1986	19,9	n.d.
Nigeria 1986-1987	14,8	1 <sup>a</sup>
Zaire 1988	66,3 a 78,9	2
<b>Países de ingresos medios</b>		
Bolivia 1988	38,4 a 51,5	15
República Dominicana 1986	1,5 a 2,7	9
Honduras 1985	3,5 a 5,3	15
Jamaica 1986-1987	2,8 a 7,5	23
Turquía 1987	12,6 a 45,4	n.d.
Zimbabwe	1,9 a 7,3	42
Colombia 1996 <sup>c</sup>	30,5	471

<sup>a</sup> Primer nivel.

<sup>b</sup> Gasto distinto a personal.

<sup>c</sup> Cálculo de los autores de este trabajo.

Autofinanciación: es la relación porcentual entre rentas propias y gasto total.

NoH: es el número de hospitales incluido en cada estudio.

Fuente: Adaptado de Barnum y Kutzin (1993, pp. 182-183).

Los valores incluidos son los mínimos y máximos de los reportados por los autores en la tabla original.

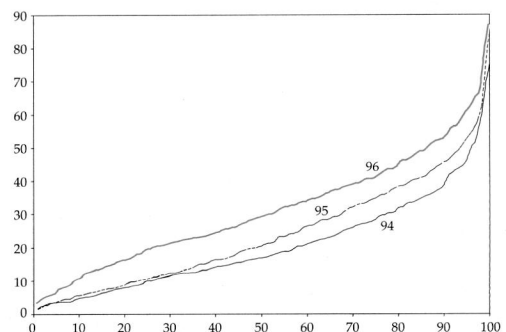
### C. La autofinanciación de los hospitales públicos

Ninguno de los hospitales públicos estudiados en otros países se autofinancia totalmente (Barnum y Kutzin 1993). Véase, Cuadro 6.

El Gráfico 5 relaciona el nivel de autofinanciación de los hospitales públicos con el porcentaje de hospitales correspondiente a cada nivel. Entre el 94 y el 96 se ha avanzado en autofinanciación. Para ilustrar mejor este proceso, hemos trazado una línea horizontal en el punto donde la autofinanciación es del 40%. En 1994 el 91% de los hospitales públicos tenían un nivel de autofinanciación inferior al 40. En 1996 este porcentaje se reduce al 72. No obstante estos avances, cerca del 90% de los hospitales públicos no alcanzan a financiar ni siquiera el 50 de sus gastos.

### Gráfico 5

#### AUTOFINANCIACION DE 404 HOSPITALES PUBLICOS



La muestra incluye 404 hospitales. El eje vertical representa el autofinanciamiento, o la relación entre los recursos propios y los gastos totales. El eje horizontal, el porcentaje de hospitales.

La curva superior representa el año 96. La línea de la mitad corresponde al año 95. Y la línea inferior al año 94.

Fuente: cálculo de los autores.

El Cuadro 7 muestra el autofinanciamiento promedio, en tres de los cinco quintiles en los que dividimos los hospitales de la muestra. Para el total de la muestra, la autofinanciación promedio pasa del 20 al 30,5. Los hospitales pequeños logran niveles de autofinanciamiento mayor que los grandes. Parte de esta situación se explica porque las intervenciones complejas son menos rentables.

Las diferencias que se observan en el Cuadro 7 entre hospitales pequeños y grandes corrobora una idea que expresamos antes desde una perspectiva más teórica. Si la atención de baja complejidad favorece la autofinanciación, es muy factible que el mercado continúe segmentándose y que las IPS privadas y las públicas que puedan hacerlo, traten de concentrarse en actividades de baja y media complejidad, dejando las atenciones más costosas en unos pocos hospitales que, por la fuerza de las circunstancias, es muy probable que sean públicos.

Tratando de estimar los determinantes de la autofinanciación de los hospitales públicos, estimamos la regresión del Cuadro 8. Las consultas general y especializada son una proxi de la producción del hospital y de su complejidad. Los

**Cuadro 7**  
AUTOFINANCIACION PROMEDIO (%)

	1994	1995	1996
Quintil 1	24,7	30,5	34,8
Quintil 3	18,0	23,3	28,7
Quintil 5	19,2	19,6	26,7
Total	20,0	23,5	30,5

Los quintiles se han determinado de acuerdo con el gasto de los hospitales. El quintil 1 corresponde a los hospitales más pequeños.

Fuente: Cálculos de los autores.

**Cuadro 8**  
VARIABLES DETERMINANTES DE LA  
AUTOFINANCIACION DE LOS  
HOSPITALES PUBLICOS

Variable	t - 1994	t - 1995	t - 1996
Consulta gen./ gasto	7,016	11,576	9,665
Consulta esp./gasto	-3,749	-6,047	-5,288
Médicos/gasto	2,883	4,318	0,583
Sub. Ofer./Pob. Pob.	-3,975	-7,487	
Afliad. Rég. Sub.	-1,937	-8,004	-7,280
NBI	-6,304	-6,095	-9,934
NBI <sup>2</sup>		3,429	
F	24,30	60,79	42,48
R <sup>2</sup>	32,42	51,79	31,36
Número observación	311	404	471

La autofinanciación es la relación entre los recursos propios y los gastos totales del hospital.

t: es el valor del coeficiente t.

Consulta gen.: es la consulta general.

Gasto: es el gasto total del hospital.

Consulta esp.: es la consulta especializada.

Médicos: es el número de médicos.

Sub. Ofer.: es el subsidio de oferta.

Pob. Pob.: es la población pobre del municipio.

NBI: es el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Al cuadrado es NBI<sup>2</sup>.

Fuente: cálculos de los autores.

médicos dan una idea de la capacidad instalada. La variable subsidios de oferta con respecto a la población pobre cumple un doble propósito: de un lado, informa sobre la demanda potencial y, de otra parte, permite evaluar si los subsidios de oferta son un incentivo que favorece o desestimula la autofinanciación. El NBI del municipio donde está ubicado el hospital es una proxi de capacidad de pago.

Encontramos lo siguiente:

- La consulta general tiene signo positivo y la especializada negativo. Este hecho confirma lo

dicho a propósito del Cuadro 7. La baja complejidad favorece la autofinanciación. La autonomía financiera de los hospitales públicos enfrenta una grave amenaza con las actuales reglas de organización industrial. Dada la facultad de las EPS para crear sus propias IPS, ya se observa una tendencia a buscar las intervenciones de baja complejidad y alta demanda, forzando a los hospitales públicos a especializarse en actividades de alta complejidad. Si esta segmentación se desarrolla más rápido que la transformación de subsidios, este último proceso puede obstaculizarse severamente, y los hospitales públicos no tendrán más camino que aferrarse a los subsidios de oferta.

- La capacidad instalada, medida en número total de médicos, mantiene una relación positiva con la autofinanciación, pero en el 96 su impacto es menor.
- En los dos primeros años (94-95), los subsidios de oferta presentan una relación negativa con la autofinanciación. En el 96 la autofinanciación pierde significancia. Este hecho es positivo porque el sistema hospitalario estatal, en promedio, empieza a dar signos de inmersión en una lógica de financiación más eficiente.
- El Cuadro 8 también indica que hay una relación negativa entre la afiliación al régimen subsidiado y la autofinanciación. A primera vista, el mayor número de afiliados podría significar mayor demanda para los hospitales públicos. Pero la relación negativa sugiere dos hipótesis. Primera, la gente asegurada no demanda. En tal caso, la producción reportada por los hospitales sería la de vinculados. Este camino parece poco probable. La

segunda hipótesis sería que los afiliados están demandando en otra parte, lo que refuerza nuestra idea de que el mercado estaría llevando a los hospitales públicos a especializarse en intervenciones de alto costo y baja demanda.

- La relación negativa entre el NBI del municipio y la autofinanciación muestra, claramente, que los hospitales situados en zonas pobres tienen mayores dificultades para financiarse que aquellos ubicados en municipios con menos índices de pobreza. En una entrevista reciente Peter Drucker decía que las leyes del mercado son insuficientes para explicar por qué razón preferimos que nuestra madre enferma sea atendida en un hospital ubicado en el vecindario. La ubicación geográfica del hospital segmenta el mercado. Las personas no se desplazan de un lado al otro buscando el hospital más eficiente.

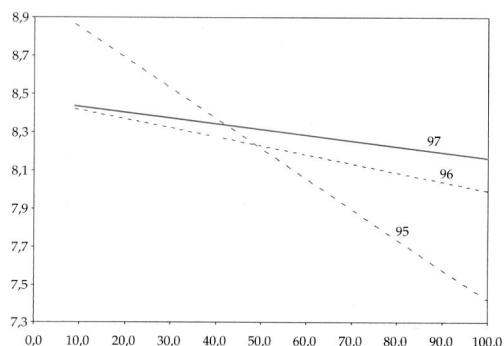
## D. El logro de la equidad

En párrafos anteriores hemos mostrado las dificultades que se presentan al tratar de conjugar eficiencia y equidad. Hasta ahora nos hemos referido a la equidad personal. Y esta es la aproximación más conveniente. Habría otra forma de examinar la equidad, enfocándola desde la perspectiva regional. Este acercamiento, aunque es imperfecto, se utiliza con frecuencia, especialmente cuando se buscan criterios para distribuir recursos entre las regiones. Desde esta perspectiva, se considera equitativo favorecer a las regiones pobres. La equidad personal podría reñir con la equidad regional si los ricos de las regiones pobres terminan siendo los beneficiarios de los recursos transferidos. Sin desconocer estas difi-

cultades, el Gráfico 6 nos podría dar una idea global de la equidad regional del régimen subsidiado. Un criterio sencillo de equidad regional sería el siguiente: a medida que el NBI tiende a ser mayor, el número de afiliados al régimen subsidiado también debe ir creciendo. Si este principio se cumple, la pendiente de la curva debe ser positiva. Entre el 95 y el 97 la pendiente de las curvas va siendo menos negativa. El sistema todavía sigue siendo inequitativo, aunque lo es menos en el 97 que en el 95. En otras palabras, y destacando el lado afirmativo, el sistema ha ido mejorando en equidad.

Aunque la reforma ha permitido avanzar en eficiencia (Gráfico 5) y en equidad regional (Gráfico 6), aún estamos muy lejos de la autofinanciación y de la consolidación de un sistema real-

**Gráfico 6**  
COMPARACION ENTRE AFILIACION AL  
REGIMEN SUBSIDIADO DE CADA  
MUNICIPIO Y EL NBI



El eje vertical corresponde al log del número de afiliados y el horizontal al NBI. Las cifras han sido estandarizadas. Las tres líneas representan las tendencias de cada año (1995, 1996 y 1997).

Fuente: cálculos de los autores a partir de las cifras de la Dirección del Régimen Subsidiado y del NBI estimado por el Departamento Nacional de Planeación.

mente solidario. Estos resultados indican que las tensiones entre las lógicas de oferta y demanda se mantienen y que es iluso pretender que se resuelvan de manera absoluta hacia uno u otro lado.

## IV. Conclusiones

Es necesario recuperar el debate sobre la posibilidad o imposibilidad de alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad a través de la competencia regulada o el pluralismo estructural. Además, es fundamental avanzar en la comprensión de los límites y posibilidades que ofrecen las herramientas del mercado en la producción y en la provisión de bienes públicos. Los instrumentos de mercado tienen límites intrínsecos que deben conocerse si se quiere avanzar en el desarrollo de la ley 100. Los aprendizajes que se realicen en el frente de la salud, serán insumos claves en la reforma de la organización del sector educativo que el país emprenderá más temprano que tarde.

El balance de la reforma hasta el momento es positivo. La evidencia aportada confirma un notable incremento de la cobertura del aseguramiento de la población sin capacidad de pago a la seguridad social en salud. También se ha avanzado en vincular resultados y financiación en los hospitales públicos, aunque a un ritmo menor al esperado por las leyes. Igualmente, se han observado ajustes que corrigen la regresividad de la asignación de los subsidios.

En cuanto a las restricciones al cambio, la principal fuente de dificultades proviene de un problema de diseño, esto es, la ausencia de separación de los momentos de oferta y demanda en el régimen subsidiado, con los consecuentes efectos sobre la eficiencia del nuevo modelo.



Adicionalmente, por la falta de separación en los momentos de oferta y demanda, como en general por el conjunto de reglas de juego del nuevo sistema, se está configurando una organización industrial particular que bien podría estar sustituyendo la segmentación propia del modelo anterior [Londoño y Frenk 1997] por una nueva segmentación con organizaciones para ricos y organizaciones para pobres. En estos términos, la ordenación de las organizaciones sectoriales según las funciones que cumplan, que es la característica central del pluralismo estructural de Londoño y Frenk, haría su contribución al sistema en términos de eficiencia, pero no resolvería la segmentación.

Otro efecto importante de las actuales reglas de juego es la generación de incentivos que estarían obligando a los hospitales públicos a especializarse en la venta de intervenciones de alta complejidad y baja demanda, dejando en manos del sector privado las intervenciones individuales de bajo costo y alta demanda, constituyéndose, muy probablemente, en uno de los más importantes obstáculos a la transformación de subsidios.

Por todo lo anterior, la factibilidad de universalizar el aseguramiento depende de la remoción de restricciones institucionales, más que de restricciones financieras. A este respecto hemos

intentado mostrar los complejos vínculos que existen entre la política de transformación de subsidios, las determinantes y el ritmo de autofinanciación de los hospitales del estado.

Con respecto a los ingresos de los médicos, como restricción al cambio, las simulaciones presentadas muestran que desde el punto de vista del precio las oportunidades de ingreso en esta profesión se han incrementado de manera importante en términos reales desde la implementación de la reforma. La restricción asociada a los médicos, en consecuencia, se referiría mejor a la introducción del nuevo esquema de accountability propio de la competencia y del aseguramiento.

Al volcar el conjunto de estos hallazgos y reflexiones a una propuesta de política pública que dinamice la transición hacia el nuevo modelo, no solo hemos propuesto la necesidad de asociar la transformación de subsidios y la autofinanciación de los hospitales del Estado, sino que también podemos proponer un desplazamiento del centro de gravedad de la reforma desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales (departamentos). En otras palabras, un camino para culminar la transición sería dinamizar "las reformas", donde los actores principales sean los Concejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, como espacios centrales de diálogo y concertación.

## Bibliografía

- Aaron Henry, (1994), "Issues Every Plan to Reform Health Care Financing Must Confront", en *The Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, Summer, Vol. 8 no. 3.
- Aaron Henry, (1996), "Health Care Reform: The Clash of Goals, Facts and Ideology", en Fuchs Victor, *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, National Bureau of Economic Research, Chicago Press. Chicago.
- Altman Stuart H. et al., (1989), *Competition and Compassion, Conflicting Roles for Public Hospitals*, Health Administration Press, Ann Arbor.
- Arrow Kenneth., (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- Arrow Kenneth., (1963), "Notes on the Theory of Social Choice", en Arrow, Kenneth., (1951). *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons, Inc, 1963, pp. 92-120.
- Arrow Kenneth., (1963), b. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care". *American Economic Review*, no. 53, pp. 941-973. Reproducido en *Collected Papers of Kenneth Arrow. Applied Economics*, vol. 6, Cambridge, Mass.: Belknap Press, Harvard University Press, 1985, pp. 15-50. Traducido con el título "La Incertidumbre y el Análisis del Bienestar de las Prestaciones Médicas", *Economía de la Salud*, junio 1981, pp. 47-60.
- Arrow Kenneth., (1972), "El Equilibrio Económico General: Propósito, Técnicas Analíticas, Elección Colectiva", en *Los Premios Nobel de Economía*, Fondo de Cultura Económica, pp. 155-187.
- Barnum Howard y Kutzin Joseph, (1993), *Public Hospitals in Developing Countries*, World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Enthoven Alain, (1978), "Consumer Choice Health Plan", en *New England Journal of Medicine* Vol. 298 no. 12 y 13. March.
- Enthoven Alain, (1993), "The history and principles of Managed Competition", en *Health Affairs*, no. 12.
- Estrategia Económica, "Debate ¿Cómo Acelerar la Reforma de salud para los Pobres?" *Estrategia*, no. 266, octubre.
- Feldstein Martin, (1996), Comment of Aaron's paper [1996], en Fuchs Victor, *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, National Bureau of Economic Research, Chicago Press. Chicago.
- Fielding Jonathan., Rice Thomas, (1993), "Can Managed Competition solve the problems of Market Failure?" Comment, en *Health Affairs*, no. 12.
- Giedion Ursula., Morales Luis., López Alvaro, (1997), *Lineamientos Generales para la Transición de Subsidios de Oferta a Subsidios de Demanda*, Misión Harvard, mimeo.
- González Jorge Iván., Pérez Calle Francisco, (1997), "La transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios 1993-1995", *Coyuntura Social*, no. 16, Fedesarrollo & Instituto Ser, Bogotá.
- Gray Bradford, (1991), *The Profit Motive and Patient Care. The Changing Accountability of Doctors and Hospitals*, Harvard University Press, Cambridge.
- Hudson Terese, (1997), "Faster. Stronger. Private? Stunted by politics and high costs, public hospitals convert to compete", *Hospitals and Health Networks* vol. 71, no. 13, Chicago.
- Lipietz Alain, Leborgne Danielle, (1988), *Flexibilité Defensives ou Flexibilité Offensive: Les défis des Nouvelles Technologies et la Competition Mondiale*, Intervención en la Conferencia Internacional de la Asociación Internacional de Sociología, mimeo, Rio de Janeiro.
- Londoño Juan Luis (1996), *Managed Competition in the Tropics*, International Health Economics Association Inaugural Conference, Vancouver (may) mimeo.
- Londoño Juan Luis., Frenk Julio, (1997), "Structured Pluralism: Towards an innovative model for health system reform in Latin America", *Health Policy*, no. 41.
- Ministerio de Salud (1996), *Consultoría sobre el Estudio Financiero del Sector Salud y la Reforma de la Ley 60 de 1993*, mimeo.
- Mora Humberto., Morales Luis., (1997), Consideraciones sobre la Evaluación de la Eficiencia Relativa de los Hospitales Colombianos, Misión Harvard, mimeo.
- Musgrove Philip, (1996), *Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns*, The World Bank Group, Human Development Department.
- Pauly Mark, (1978), "Is medical care different?", en *Competition in the Health Care Sector: Past, Present and Future*, ed. Warren Greenberg, Washington DC, Federal Trade Commission.

- Pauly Mark, (1988), "Is medical Care Different? Old questions, New Answers", en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 13, no. 2, Summer.
- Pérez Calle Francisco, (1997), "La autofinanciación de los hospitales públicos", en *Planeación & Desarrollo*, no. 1 de 1997, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Pérez Calle Francisco, (1997), *Managed Competition ¿Para los Pobres?*, 1er Seminario Internacional y 3º Nacional de Economía de la Salud. U. del Rosario, Bogotá. Mimeo.
- Preker Alexander and Feachmen Richard, (1996), *Market Mechanisms and the Health Sector in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper no. 293, Washington D.C.
- Presidencia de la República, (1988), *El Problema de los Hospitales, una Vía de Solución en el Marco del Sistema Nacional de Salud*, serie: Así Estamos Cumpliendo, Tomo X, Bogotá.
- Sánchez Alvaro, (1995), *Hospital Colombia*, Bogotá, mimeo.
- Tirole Jean, (1989), *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, Cambridge.
- Wiesner Eduardo, (1997), *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia. Un Análisis Neoinstitucional*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, mimeo.
- Bergson Abram, (1938), "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics*, 52, pp. 310-334.

# Monitoreo local de la reforma en el sector salud<sup>1</sup>

---

Jairo Humberto Restrepo<sup>2</sup>

## I. Introducción: ¿en qué consiste la reforma?

La reforma a la seguridad social hace parte de los cambios en materia económica, social y política emprendidos en Colombia desde comienzos de la presente década en el marco de la promulgación de una nueva Constitución, en la cual se consagra un estado social de derecho que amplía las responsabilidades públicas para atender a los ciudadanos en cuanto a la satisfacción de necesidades materiales, así como de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura de la economía al mercado mundial, la liberalización y desregulación de los mercados

internos y la modernización de organismos públicos<sup>3</sup>.

Considerando los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia, en diciembre de 1993 el congreso colombiano aprobó la Ley 100 por la cual se creó el sistema de seguridad social integral del que hacen parte el sistema de pensiones, el sistema de riesgos profesionales y el sistema general de seguridad social en salud, SGSSS. Este último constituye una transformación sustancial del anterior sistema de salud, de carácter múltiple y desarticulado, con el establecimiento de un nuevo esquema institucional y financiero que redefine el papel

---

<sup>1</sup> En este artículo se presenta un resumen de la investigación "Implementación local del sistema de seguridad social en salud: estudios de caso en Antioquia", la cual fue financiada por el Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y el Comité de Investigaciones -CODI- de la Universidad de Antioquia, y contó con el apoyo técnico y operativo de Edison Vásquez y Diana Muñoz. Se agradecen los comentarios realizados por académicos y expertos del sector, particularmente del médico Alvaro López y del economista Christian Fresard.

<sup>2</sup> Profesor e investigador. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. (E-mail: jairo@catios.udea.edu.co).

<sup>3</sup> Las propuestas de desarrollo que se encuentran en uno y otro documento fueron el resultado de procesos diferentes y en algunos puntos concretos resultan contradictorias (Ocampo, 1992). Una revisión sobre el proceso de reforma a la seguridad social da cuenta de esta tensión, materializada principalmente en la discusión entre los constituyentes y el Congreso de 1992, por una parte, y el gobierno del presidente Gaviria, por la otra (Restrepo, 1997).

del Estado y su mezcla con el sector privado a la manera de dos agentes complementarios y bajo la dirección y regulación por parte del primero.

La Ley 100 constituye una política pública (ver Anexo 1) que, en el área de salud, se deriva de la estructuración de un problema central: la existencia de muchas personas que no tenían acceso a la atención básica de salud. En efecto, según información oficial que soportaba la reglamentación del nuevo sistema, el 19% de la población nacional no tenía acceso a los servicios y "aún nacen en el país 200.000 niños sin asistencia médica" (Ministerio de Salud, 1994:7). Esta situación daba cuenta de una profunda desigualdad en la asignación de los recursos públicos y en la eficacia de los mismos.

La estrategia seguida para brindar cobertura a toda la población con los servicios de salud consistió en la extensión del seguro social hasta lograr la universalidad en el año 2000, con un plan obligatorio de salud que comprende servicios de los tres niveles de atención y al cual se accede mediante el pago de una contribución al sistema (12% del ingreso) o por medio de un subsidio otorgado por el Estado luego de certificar la condición de pobreza del beneficiario.

Esta reforma adquiere connotaciones importantes que la distinguen de la tendencia presentada en el resto de países de Latinoamérica. En especial, la problemática del sector salud no fue planteada en Colombia en un escenario de

crisis financiera como ha sido común en el área y, por el contrario, con el propósito de ampliar la cobertura se crearon recursos nuevos y los existentes se modificaron en su aplicación.

Otro hecho notorio del sistema colombiano se refiere a la conformación de una dirección única, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, en donde tienen participación los principales actores del sistema y se definen las variables de operación del mismo, así como la creación de un fondo único nacional que permita dar cumplimiento al principio de la solidaridad en un sentido amplio, a la vez que los recursos adquieren el carácter de públicos y los agentes que intervienen en su administración obran como delegados suyos y se someten a sus reglas de operación<sup>4</sup>.

En el diseño del sistema también se tuvieron en cuenta desarrollos teóricos y experiencias de otros países que resultan interesantes para alcanzar la cobertura universal en un escenario de eficiencia. Por una parte, la definición de dos variables básicas sobre las cuales se regula el sistema, la unidad de pago por capitación -UPC- y el plan obligatorio de salud -POS-, junto con otros mecanismos complementarios, permite controlar la selección adversa y los problemas de escala en el aseguramiento (Donaldson, 1992). Entre otros puntos importantes puede señalarse el reconocimiento del mismo plan para todos, con un valor diferenciado por grupo de edad y costos; la exigencia a las EPSs para garantizar

<sup>4</sup> En principio, con la Ley 100 se integra un sistema único para suministrar un seguro universal de salud, presentándose redistribuciones importantes entre grupos poblacionales. Este asunto constituye uno de los más críticos para alcanzar la universalidad y es así como la propia Ley establece algunas excepciones y otras vienen resultando de restricciones políticas e institucionales, destacándose el fenómeno de la evasión.

una participación mínima de los grupos de población que podrían ser excluidos (mayores de 65 años, menores de un año y mujeres en edad fértil); el reconocimiento de las licencias de maternidad por fuera de la UPC y el establecimiento del reaseguro como un mecanismo para financiar las enfermedades de alto costo sin ocasionar traumas financieros sobre las EPSs.

Por otra parte, el riesgo moral parece controlado en algunos puntos claves. El establecimiento de los copagos y las cuotas moderadoras permite contener el sobreconsumo derivado de la extensión del seguro (Friedman, 1984); además, las formas de contratación constituyen otro punto que posibilita el control sobre el riesgo moral atribuido a los proveedores (Gutiérrez, 1995).

Con todo lo anterior, la mayor distinción de la reforma colombiana tiene que ver con la integración de un sistema basado en principios de la seguridad social bismarckiana, con una visión moderna que intenta conciliar la solidaridad y la eficiencia (Jaramillo, 1997). De este modo, resulta trascendental la desaparición del sistema de asistencia pública basado en la caridad y en la atención indiscriminada y caracterizado por una oferta insuficiente y desarticulada del resto de proveedores y de la seguridad social. Ahora, este sistema se integra al mercado de servicios y contrata con los administradores del seguro la atención de los beneficiarios.

Además de presentar estas connotaciones internacionales, a nivel interno la Ley 100 constituye una de las políticas públicas más ambiciosas y complejas de las últimas décadas, comparable y relacionada en buena medida con la política de descentralización (Ley 60). El principal reto de la reforma consiste en ampliar la

cobertura de la seguridad social en salud desde un 25% de la población en 1993 hasta el 100% en el año 2000. Para alcanzar esta meta el país enfrenta dificultades políticas e institucionales, y probablemente financieras dado el comportamiento reciente de la economía y las medidas de ajuste fiscal que se tomaron a través de la Ley 344 de 1996 y las que seguramente tomará el nuevo gobierno, lo cual hace que el proceso de implementación se encuentre marcado por conflictos, demoras y contradicciones, del mismo modo que lo fue el de adopción de la política (Restrepo, 1997).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta de gran importancia conocer los avances del nuevo sistema, el cual, como se comprenderá, es visto con atención por parte de otros países y agencias internacionales y al mismo tiempo demanda la observación nacional por cuanto se encuentran involucrados cuantiosos recursos que implican un costo para la sociedad.

En este artículo se ofrece una propuesta para adelantar el monitoreo de la reforma a nivel local, en municipios medianos y pequeños, siguiendo para ello los principios en los cuales se basa el nuevo sistema (segunda parte). Ante la dificultad de acceder a información nacional y como una prueba de la metodología propuesta, se presentan los resultados de los estudios de caso adelantados en cinco municipios del departamento de Antioquia (tercera parte), a partir de los cuales se plantean algunas hipótesis y puntos de reflexión (cuarta parte).

## II. Indicadores para el monitoreo

¿Qué está pasando en los municipios colombianos en torno a la reforma al sistema de salud?

¿Se alcanzará en cada uno de ellos la cobertura universal en el año 2000?. ¿Ha mejorado la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y en la prestación de servicios hospitalarios? Estos son algunos de los interrogantes que se vienen formulando en el país y en el exterior para conocer las bondades, dificultades e imperfecciones del nuevo sistema.

Para contribuir a su solución, se ofrece un esquema de análisis y un conjunto de indicadores que pueden ser calculados periódicamente a partir de información local. Como se trata de seguir el nuevo sistema y anticiparse a evaluaciones suyas, se consideran sus tres principios fundamentales y en cada caso se proponen las variables más relevantes y los indicadores para establecer su medición. A continuación se presenta el esquema general de la propuesta y se esboza la metodología.

## A. Universalidad

Como se mencionó anteriormente, el problema público que se intenta resolver con el nuevo sistema está referido al acceso desigual a los servicios de salud. A este respecto, la Ley 100 plantea: "a partir del año 2000 todo colombiano deberá estar vinculado al Sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud" (Ley 100, art. 157).

Para determinar qué está pasando con el cumplimiento de esta meta principal, resulta útil emplear un modelo conceptual acerca de los

determinantes del acceso a los servicios de salud, respondiendo a una pregunta crucial: ¿por qué la gente utiliza los servicios de salud? (Andersen, 1995). Considerando que la demanda de servicios<sup>5</sup> no se modificaría por la adopción del nuevo sistema, resulta apropiado centrar el análisis sobre factores de oferta o relativos a facilidades que modifican el acceso potencial, así como sobre la utilización de servicios como indicador de demanda efectiva o acceso realizado (Cuadro 1).

Los cambios producidos sobre el acceso potencial pueden ser percibidos, en primer lugar, mediante la evolución del aseguramiento. Cuánta población está cubierta por la seguridad social, cómo participa cada uno de los dos regímenes y cuál es el grado de continuidad en la afiliación, incluyendo los problemas de evasión y elusión, son interrogantes claves para orientar este tema. Por diferencia, es posible conocer el porcentaje de personas no afiliadas en cada uno de los dos regímenes y en este indicador se concentran los avances sobre la meta de la política.

En segundo lugar, como variable central de oferta se consideran las disponibilidades, especialmente a nivel de hospital. En forma complementaria, para determinar la evolución del acceso potencial podrían considerarse los tiempos de viaje y de espera. En general, las disponibilidades se pueden expresar en términos de horas médico por habitante, equipos y grupos de servicios, aunque como punto de partida resulta importante conocer la evolución de los recursos públicos por persona pobre ya que allí reside el motor de dinamismo del régimen subsidiado.

<sup>5</sup> La demanda potencial de servicios está determinada por cuestiones demográficas, niveles de educación, ocupación y creencias.

## Cuadro 1

### MONITOREO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Esquema general de indicadores			
Variable	Medidas Indicadores		
<b>Aseguramiento</b>	Afiliación régimen contributivo	1. Población EPS / pob. con capacidad de pago	
	Afiliación régimen subsidiado	2. Población ARS / pob. sin capacidad de pago	
	Afiliación total	3. Población (EPSs+ARSs) / población total	
	Continuidad	4. Cobertura promedio (mes/año)	
<b>Disponibilidades</b>	Recursos públicos por pobre	5. Situado + ICN + Fosga + otros Población sin capacidad de pago	
	Capacidad hospitalaria	6. No. camas x 10.000 habitantes	
	Personal disponible para atención médica y odontológica	7. Horas x habitante año	
	Personal disponible para promoción y prevención	8. Horas x habitante - año	
	Atención de urgencias	9. Horas médico 24 horas	
		10. Horas ambulancia 24 horas	
		11. (Camillas + camas) x 10.000 habitantes	
	Especialidades médicas	12. Horas x habitante - año	
	<b>Utilización (Acceso real)</b>	Paquete básico de servicios	13. \$ habitante - año
		Atención de partos	14. Partos institucionales / total
		Atención extramural	15. Consulta extramural / población rural
			16. Visitas promotores / población rural
Frecuencias de uso		17. Consulta externa x persona - año	
		18. Urgencias x persona - año	
		19. Dias hospital x persona - año	

En tercer lugar, para conocer el comportamiento del acceso real se emplean medidas relativas a la utilización de servicios en hospital, procurando detallar lo sucedido para cada grupo de población, especialmente los afiliados al régimen subsidiado. El conjunto de indicadores sobre este tema resulta de gran importancia por cuanto se pone a prueba el alcance real del sistema y se obtienen datos importantes para trasla-

dar el análisis hacia cuestiones de eficiencia y solidaridad, como se sugiere más adelante.

La información sobre producción y facturación de servicios en hospital permite dar cuenta del paquete de servicios que se viene entregando a los habitantes de la localidad, tanto en valor monetario como en términos de frecuencia de uso por tipo de servicios, al igual que



en relación con los distintos regímenes de la seguridad social. Además, es importante conocer lo sucedido en cuanto a la atención de partos, si ha aumentado la participación institucional y la atención extramural y, en general, los servicios de promoción y prevención.

## B. Solidaridad

En la discusión de la problemática de la salud se ha insistido en la falta de solidaridad como un agravante de los problemas de acceso. En especial, se ha considerado a la seguridad social como un bien club que deja por fuera a las personas cuyos ingresos no se derivan de una relación salarial; además, existen varios análisis que dan cuenta de la asignación desigual de los recursos públicos (Restrepo, 1997).

Con el nuevo sistema se intenta poner en práctica la solidaridad, ofreciendo un plan de beneficios único para la familia, sin importar el monto de la cotización y combinando recursos fiscales y parafiscales para afiliar a los pobres.

Desde el punto de vista macro, puede conocerse la evolución de este principio en términos de las cotizaciones en el régimen contributivo y los aportes fiscales al fondo de solidaridad y garantía, así como el comportamiento de la afiliación a la seguridad social a nivel de departamentos o localidades.

En los municipios, a través de indicadores sobre disponibilidades y uso, es posible analizar

diferencias interlocales como un indicador de solidaridad, para lo cual puede compararse el monto de recursos por persona pobre, la cobertura del régimen subsidiado y el valor del paquete de servicios (Cuadro 2).

También es posible analizar diferencias intralocales, considerando como objeto de comparación a grupos de población residentes en el mismo municipio. Para los propósitos del nuevo sistema interesa conocer lo sucedido en cada régimen, incluyendo durante la transición a la población vinculada<sup>6</sup>; de este modo, puede compararse la disponibilidad de recursos públicos por persona afiliada al régimen subsidiado y por persona vinculada, la frecuencia de utilización de servicios en cada régimen y el valor del paquete de servicios para la población subsidiada, ponderada por la capitación del régimen.

## C. Eficiencia

Este principio es el más atractivo para ser estudiado en una perspectiva económica y amerita algunas distinciones de tipo conceptual que lo hacen más exigente. En primer lugar, para diferenciar la eficiencia entre el sistema anterior y el nuevo, es importante tener en cuenta los cambios ocurridos a partir de la reforma, separando los efectos del aumento de recursos para salud (efecto ingreso) de aquellos que resultarían del cambio de sistema (efecto sustitución). Esto implica realizar una evaluación económica de la reforma y determinar los intercambios que

<sup>6</sup> La población vinculada corresponde a las personas que, siendo objeto del subsidio público para acceder a los servicios de acuerdo con la estrategia de focalización, aún no se encuentran afiliadas a una administradora del régimen subsidiado y deben ser atendidos en organismos públicos y privados con cargo a los recursos fiscales que continúa girando el gobierno (situado fiscal y rentas cedidas, principalmente).

## Cuadro 2

### MONITOREO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Esquema general de indicadores		
	Variable	Medidas Indicadores
<b>Solidaridad interlocal</b>	Recursos por pobre	20. Indicador 5: i - vs - j 21. Indicador 2: i - vs - j 22. Indicador 13: i - vs j
<b>Solidaridad intralocal</b>	Recursos públicos por vinculo	23. $\frac{\text{(Situado + otro)}}{\text{población vinculada}}$ 0.6 UPC - S
	Frecuencia de uso	24. Indicadores 16, 17, 18: Contributivo vs. subsidiado vs. vinculado 25. Indicadores 13: Con. vs. subs. vs. vinc.

ella ocasiona entre eficiencia y equidad o entre provisión pública y privada, entre otros conceptos (Stiglitz, 1992; Musgrave, 1996).

En segundo lugar, dentro del nuevo sistema puede seguirse un enfoque convencional con la diferenciación de una eficiencia macroeconómica y otra de tipo microeconómico (Funsalud, 1995). Con la primera, se busca evaluar los resultados de la utilización de recursos en una función social de producción de salud: ¿en cuánto mejora la esperanza de vida, ajustada por calidad, con la aplicación de los nuevos recursos?

La eficiencia microeconómica, por su parte, tiene en cuenta cada uno de los agentes que participan en el sistema y considera en cada caso la función objetivo que se busca maximizar (Ramírez, 1993). Dada la carencia de información de tipo macro y el poco tiempo que lleva el nuevo

sistema, el monitoreo local puede concentrarse en el aspecto micro y ocuparse de lo ocurrido a nivel de hospital y de la competencia en aseguramiento y provisión de servicios<sup>7</sup>.

La eficiencia de un hospital puede ser abordada desde dos perspectivas: la eficiencia técnica y la eficiencia económica (Barnum, 1993). En ambos casos, se busca reunir información que permita dar cuenta de la evolución del hospital en aspectos claves como la productividad y los costos, al igual que comparar esta situación con la presentada a nivel de otros organismos y de variables de referencia del sistema como las tarifas y la unidad de pago por capitación (Cuadro 3).

En un intento por aproximarse a lo sucedido en torno a la competencia, como uno de los supuestos que se encuentran en el modelo econó-

<sup>7</sup> Además, es importante involucrar información relativa a las direcciones locales de salud y a los costos sobre el Sisben, buscando también alguna evaluación sobre la estrategia de focalización (Sojo, 1990).

**Cuadro 3**  
**MONITOREO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**  
**PRINCIPIO DE EFICIENCIA**

Esquema general de indicadores		
Variable	Medidas	Indicadores
Eficiencia técnica	Ocupación hospitalaria	26. $\frac{\text{Pacientes en hospital} \times \text{días estancia}}{\text{días cama disponible}}$
	Estancia en hospital	27. $\frac{\text{Pacientes en hospital} \times \text{días estancia}}{\text{No. pacientes en hospital}}$
	Capacidad resolutive	28. No. referencias / egresos
	Rendimiento recurso humano	29. No. referencias / urgencias 30. No. consultas - hora -médico
Eficiencia económica	Costos globales	31. $\frac{\text{Gastos (personal + mant. + equipo)}}{\text{Producción en unidad equivalente}}$
	Costos específicos	32. Gastos / producto
	Balance operacional	33. Rentas propias - gastos corrientes
	Over head	34. Gastos administración / operación
Competencia	Libre elección (rég. subsidiado)	35. No. inscripciones / afiliación total 36. No. administradoras 37. No. proveedores para elegir
	Composición afiliados	38. No. afiliados x (EPS, ARS)
	Costos de facturación	39. $\frac{\text{Gastos (personal y otros en facturación)}}{\text{Valor facturado}}$
	Proveedores	40. Tarifa media de consulta

mico convencional para alcanzar la eficiencia, también se proponen algunos indicadores que den cuenta del funcionamiento real en este aspecto.

### III. Los estudios de caso

La metodología propuesta anteriormente ha sido aplicada en cinco municipios del departamento de Antioquia, en los cuales se recopiló alguna información correspondiente al período 1993-

1997 para analizar los cambios ocurridos a partir de la adopción del nuevo sistema. Se consideran como unidades de análisis, municipios inferiores a 50,000 habitantes, bajo el supuesto de que allí se presentan los principales problemas de acceso y se requieren las transformaciones institucionales más profundas, además de que en ellos existen fallas considerables en cuanto al cumplimiento de la competencia y otros puntos de partida del nuevo sistema (Harvard, 1996).

## A. Una reseña de los municipios estudiados

Para efectos de motivar la comparación y buscar algunas categorías que permitan explicar el desarrollo de la reforma atendiendo a particularidades locales, a continuación se presenta una síntesis con los aspectos más sobresalientes de cada caso.

### a. Municipio A: centro urbano agroindustrial

Se destaca un avance importante en la cobertura del régimen contributivo, debido especialmente al asentamiento de varias industrias; en el régimen subsidiado, en cambio, se observan pocos avances y los recursos disponibles resultan insuficientes para la atención de los vinculados, situación que viene siendo remediada con nuevos aumentos del situado fiscal.

Al iniciar el proceso de afiliación, solamente una ARS hizo presencia en el municipio a partir de un acuerdo realizado entre varias de ellas para distribuirse los municipios de la zona.

El hospital ha sido el principal protagonista y ha logrado que sus rentas propias se multiplicaran por 7,2 en términos reales a partir de 1994, logrando una disminución importante de su déficit operacional. Por su parte, la producción de servicios creció entre 1995-1997 a una tasa promedio del 1,8% anual, comportamiento

explicado básicamente por el fortalecimiento de las ayudas diagnósticas y el aumento de las consultas generales.

La nueva visión de empresa permitió descargar la ESE de las labores de promoción y prevención (se suprimieron 30 cargos), para concentrarse en la parte asistencial y sin que se haya asumido esta función de manera simultánea y en las mismas proporciones por parte de la dirección local de salud. Las actividades en esta área dan una señal de debilitamiento.

Las inversiones proyectadas en planta física en el mediano plazo son cuantiosas, superando los 2.000 millones y su objetivo central consiste en adecuar la ESE para convertirla al segundo nivel de atención.

### b. Municipio B: comunidad rural pobre

La implementación local de la reforma se vio notoriamente favorecida por la política adelantada por el Ministerio de Salud y el departamento, habiéndose cumplido con la municipalización de la salud sin que la administración local haya participado activamente en el proceso y con un conocimiento precario del mismo<sup>8</sup>. Como consecuencia de este impulso, rápidamente se logró una gran afiliación en el régimen subsidiado (73% de la población total, en la misma ARS), financiada especialmente con recursos del Fosga, además el hospital recibió cuantiosos recursos que le han permitido una expansión considerable.

<sup>8</sup> En entrevista adelantada con el alcalde en 1996, al preguntarle por las razones para haber firmado los actos de la municipalización, éste respondió: "el médico <un funcionario departamental que por cierto ya no trabaja en el municipio> me convenció de que eso es una cosa muy buena, que no vamos a tener problemas con Medellín y vamos a manejar directamente los recursos". Al tiempo, los requisitos solamente se cumplieron desde el punto de vista formal, a través de cartas de intención.

El personal asistencial dedicado a las labores de promoción y prevención se duplicó, lo que ha permitido un aumento de las actividades en este campo (18.9% en 1996, 11,9% en 1997); sin embargo la participación relativa dentro del agregado de la producción ha disminuido y, en casos concretos como las visitas a familias, se presentan caídas en el número de actividades realizadas.

En materia de producción de servicios el crecimiento promedio de su valor en los dos últimos años ha sido del 6.3%, una cifra bastante discreta y explicada principalmente por el comportamiento de la consulta general y el egreso hospitalario. Se destaca, en sentido positivo, una mayor participación de los partos institucionales en el total del municipio.

#### **c. Municipio C: centro regional cafetero**

El hospital, de carácter regional y con alguna competencia en servicios ambulatorios, ha recibido recursos públicos importantes que le han permitido reducir su déficit, aunque los gastos también han crecido de manera considerable y requieren de transferencias nacionales para la supervivencia del organismo. Los recursos disponibles para la prestación de servicios en salud no variaron significativamente, ya que el hospital contaba con una infraestructura para atender la demanda regional, de suerte que el sobrecosto de administración se dispó.

Por último, se puede destacar que la producción de servicios tuvo un crecimiento im-

portante a pesar de que, como en todos los casos estudiados, también se ha presentado un aumento de los costos medios del servicio y un menor rendimiento productivo del personal en términos de las mayores erogaciones por dicho concepto. El aumento en la producción asciende al 50% entre 1995-1997 y obedece en buena parte a lo sucedido con los egresos hospitalarios, habiendo aumentado tanto su número como el promedio de la estancia.

#### **d. Municipio D: centro turístico**

La cifra de cobertura es bastante aventajada respecto de otras localidades (82% de la población total); los niveles 1 y 2 del Sisben se encuentran asegurados casi en un 100% , aunque es notorio el alto número de documentos de afiliación a la ARS que no han sido entregados<sup>9</sup>.

El hospital ha experimentado grandes cambios en cuanto a la ampliación de la planta de personal y las inversiones en remodelación y adecuación de las diversas áreas de atención. Registra el mayor over head, un 44% sobre la nómina de personas de atención, y se vislumbran problemas para el sostenimiento del organismo debido a la disminución que comienza a presentar el situado fiscal.

En materia de producción de servicios el crecimiento promedio en los dos últimos años ha sido del 6%, una cifra bastante discreta y explicada en su totalidad por el comportamiento de la consulta general.

<sup>9</sup> En visita realizada a este municipio realizada en marzo de 1997 se encontró que al menos un 30% de la población afiliada tenía su carné en la oficina del Sisben. Esta situación ilustra uno de los problemas que al parecer se intentan resolver con el Acuerdo 77 de 1997, el mismo que se combina con el hecho de la imposibilidad real de aplicar la libre elección y con los arreglos que se dan entre administradoras para distribuir la población del régimen subsidiado.

### e. Municipio E: centro regional diversificado

Las transferencias nacionales del Situado Fiscal son aún la principal fuente de financiamiento y el Fosga no llega a ser significativo.

La cobertura en salud es baja (50,1%) y apenas se tiene asegurado en tres ARS al 33,7% de la población identificada en los niveles 1 y 2.

A nivel del hospital los cambios más drásticos responden al notable aumento de la nómina, en especial en el grupo asistencial.

La producción de servicios creció en los dos últimos años a una tasa promedio del 8,7%, comportamiento explicado básicamente por el fortalecimiento de las ayudas diagnósticas y el aumento de la consulta general y especializada.

## B. Resultados generales

A continuación se presentan los hallazgos más sobresalientes de estos estudios. Se sigue, en la medida de lo posible, el esquema planteado en la sección II, con la advertencia de que los resultados pueden obedecer en buena parte al impulso que tuvo el desarrollo de la reforma en Antioquia, en medio de voluntad política y con una capacidad institucional favorable, en comparación con la gran mayoría de municipios del país.

### a. Recursos públicos

Como era de esperarse, los recursos públicos para financiar el sector salud a nivel local han crecido de manera espectacular y entre ellos se ha modificado la composición acorde con el nuevo sistema. A nivel nacional se estima que entre 1995 y 1996 se

habría producido un aumento del gasto público en salud de 1% del PIB, así como un aumento de las participaciones correspondientes a las transferencias de inversión social y los nuevos recursos del fondo de solidaridad y garantía, los cuales en conjunto habrían pasado del 1% de los recursos del sector en 1991 al 31% en 1996 (Duarte, 1997). Igualmente, el gasto en salud efectuado por departamentos y municipios creció en términos reales el 29% en 1994 y el 33% en 1995 (Banco de la República, 1996).

En los casos estudiados se presenta una buena evidencia de este fenómeno (Cuadro 4). El conjunto de recursos para salud creció a tasas reales significativas, con los mayores aumentos en 1995 y 1996 y con algunas diferencias entre los municipios especialmente por el peso que adquiere el régimen subsidiado en cada caso y por el monto de recursos per cápita de que se partió en 1993, denotando este hecho una tendencia favorable hacia la convergencia de los ingresos para financiar la atención de los pobres.

Además, se ha alcanzado una nueva composición de estos ingresos, siguiendo la clasificación derivada de las normas, de manera que el peso de los recursos de demanda (transferencias para inversión social -régimen subsidiado- y Fosga), los cuales explican la mayoría de los nuevos recursos, se encuentra entre un 56% y un 76% del total.

La evolución de estos recursos, ponderados por la población pobre, ofrece un mejor indicador para determinar los efectos de la reforma. La separación de esta población entre las personas afiliadas al régimen subsidiado y las que permanecen como vinculados, da cuenta de un aumento impresionante en las disponibilidades por persona no afiliada, lo cual resulta del hecho de que la aplicación de los nuevos recursos no

**Cuadro 4**  
**RECURSOS PUBLICOS: RESULTADOS COMPARATIVOS**

Item	Municipio				
	A	B	C	D	E
Crecimiento anual 1993-1997 <sup>a</sup>	45,9	43,3	23,6	27,5	13,4
Percápita 1993 (\$miles)	21,7	33,2	88,1	68,0	n.d.
Percápita 1997 (\$miles)	60,1	71,8	184,0	124,5	78,7
Vinculado / 0,6 UPC-S <sup>b</sup>	0,88	1,55	3,94	2,27	1,35
Composición 1997 (%)					
Oferta	30,2	24,0	31,0	38,0	44,0
Demanda	69,8	76,0	69,0	62,0	56,0

<sup>a</sup> Tasa real promedio anual.

<sup>b</sup> El 60% de la capitación del régimen subsidiado se destina, en la práctica, para contratar a nivel local la atención de primer nivel, los demás recursos se gastan por fuera de la localidad.

estuvo acompañada de una reducción o ajuste en la asignación de transferencias o subsidios a la oferta, generando un fenómeno de ilusión presupuestaria que podría provocar el sobredimensionamiento de los servicios de primer nivel o incluso problemas de corrupción y mayores ineficiencias<sup>10</sup>.

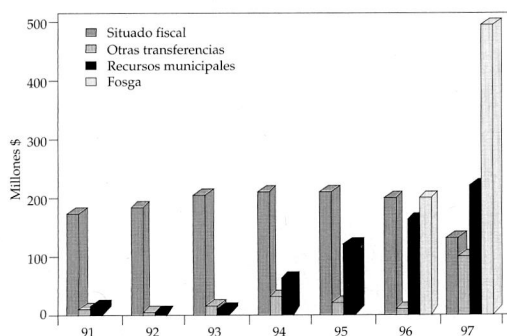
Para ilustrar esta situación, considérese como caso extremo lo sucedido en el municipio B (comunidad rural pobre con 7000 habitantes) en donde se produjo rápidamente la afiliación de la población perteneciente a los niveles socioeconómicos 1 y 2 debido en especial al impulso dado a través de los dineros de solidaridad del Fosga (Gráfico 1), al mismo tiempo que se mantenían las transferencias del situado fiscal y el hospital comenzó a recibir cuantiosos recursos para la

atención de las personas subsidiadas (un 60% de la capitación; ver Anexo 2). Esta situación favoreció la duplicación de la planta de personal del hospital, de la que hacen parte nuevos profesionales como gerontólogo, psicólogo y bacterióloga; igualmente, propició el incremento de inversiones en infraestructura, entre las cuales puede cuestionarse la construcción de un laboratorio.

El hecho de ampliar las posibilidades de prestar servicios no sería cuestionado si no existieran desigualdades tan marcadas entre municipios a la vez que se duda de la sostenibilidad de estas ampliaciones, en especial si se modifica el esquema de pago en el régimen subsidiado y cuando lleguen a reducirse los recursos del situado fiscal.

<sup>10</sup> Los agentes encargados de gerenciar la reforma a nivel local, especialmente en el hospital, percibirían un aumento en el ingreso permanente de su organismo, cuando se trata de un efecto transitorio que podría incluso cambiar de signo con la transformación de recursos. Basados en esta percepción, estos agentes provocarían un aumento del gasto permanente (aumento de salarios, nuevo personal de planta, ampliación de planta física, camas y adquisición de equipos) que más adelante podría hacerse insostenible.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCION DE LOS RECURSOS DEL**  
**SECTOR SALUD EN EL MUNICIPIO B**



Fuente: ESE-Hospital local, Ejecuciones presupuestales de ingreso y gasto, Tesorería Municipal. Ejecuciones presupuestales de ingreso y gasto, Banco de la República. Indicadores del sector público no financiero 1987-1995.

## b. Aseguramiento

Los importantes avances en la incorporación de la población a la seguridad social son atribuidos

especialmente al desarrollo alcanzado por el régimen subsidiado. Sin embargo, se aprecia un cierto estancamiento debido por un lado a las dificultades para aumentar la cobertura del régimen contributivo, dado que se presenta una fuerte relación entre el grado de urbanización y el porcentaje de personas asalariadas y el nivel de afiliación (Cuadro 5), el cual, en los casos más extremos, se reduce a las familias con empleo en el sector público.

Por otro lado, aunque en general falta poco para alcanzar la cobertura en los niveles 1 y 2 del Sisben, se presentan en los municipios dificultades en la atención del nivel 3 y, en general, de la población vinculada sobre la cual no existe claridad de quién se trata y en algunos casos es considerada sencillamente como la que no posee seguridad social. Los problemas tienen que ver con el hecho de que aún asisten personas no identificadas mediante el Sisben que manifiestan ser pobres, otras que teniendo la clasificación

**Cuadro 5**  
**COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Item	Municipio				
	A	B	C	D	E
<b>Generalidades</b>					
Población (miles)	30,2	7,4	30,4	5,1	37,0
% Urbanización	40,0	16,0	52,2	57,5	64,0
INBI	29,0	70,0	39,0	27,0	40,0
% SISBEN 1 y 2	46,8	79,1	48,7	48,6	62,8
% Asalariados	21,0	6,8	15,1	11,8	n,d
<b>Cobertura</b>					
Afiliación régimen contributivo (%)	30,0	7,6	20,9	36,3	28,9
Afiliación régimen subsidiado (%)	21,5	72,7	34,9	45,7	21,2
Total	51,5	81,3	55,8	82,0	50,1
Población por afiliar (1 y 2; %)	25,3	6,4	13,8	3,7	12,8

Fuente: ESE-hospitales locales, Sisben municipal y Anuario Estadístico de Antioquia 1994.



manifiestan imposibilidad de hacer efectivo el copago correspondiente; igualmente, se destaca un trato desigual entre estas personas y las afiliadas al régimen, en especial en el suministro de medicamentos, en los apoyos diagnósticos y en la referencia a otros organismos.

### c. Acceso potencial

El aumento de los recursos financieros y la mayor cobertura del seguro social implican cambios importantes para facilitar el acceso a los servicios. En general, se observan incrementos en las plantas de personal de hospitales, nuevas inversiones en planta física y equipos, apertura de nuevos servicios y mayor dotación de suministros y medicamentos. De nuevo, llama la atención el hecho de que, en general, estas ampliaciones no son el resultado de una evaluación que relacione su capacidad productiva con la demanda.

Como una aproximación a estos cambios, se compararon las disponibilidades de recursos

humanos para promoción y prevención, atención médica y atención odontológica. En general, se presentó un aumento importante en las horas de personal contratadas por persona-año, con un comportamiento diferenciado entre municipios y para cada grupo de actividades: los mayores cambios se dieron en donde se registraron los mayores avances en aseguramiento y donde, probablemente, se tenía un mayor uso de la capacidad instalada; por otra parte, en atención médica se dieron los principales cambios mientras en odontología se presentó un cierto estancamiento y en promoción y prevención no existió una tendencia marcada (Cuadro 6).

### d. Acceso realizado (uso de servicios)

Considerando un paquete de servicios de menor complejidad, ofrecido en los hospitales y compuesto por atención ambulatoria (consulta externa y urgencias), medicamentos y egresos hospitalarios, entre 1993 y 1997 se habría presentado un aumento en el volumen de servicios

**Cuadro 6**  
**DISPONIBILIDAD DEL RECURSO**  
(Hora atención/persona año)

Municipio	Año	Promoción prevención	Atención médica	Atención odontológica	Total
A	1993	n.d.	1,2	0,1	1,3
	1997	n.d.	2,2	0,5	3,1
B	1993	2,0	0,3	0,3	2,6
	1997	4,8	0,6	0,3	5,7
C	1993	1,3	4,2	0,6	6,1
	1997	0,8	5,4	0,6	6,8
D	1993	3,5	2,4	0,7	6,6
	1997	4,0	2,7	0,9	7,6
E	1993	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	1997	n.d.	6,0	0,4	6,4

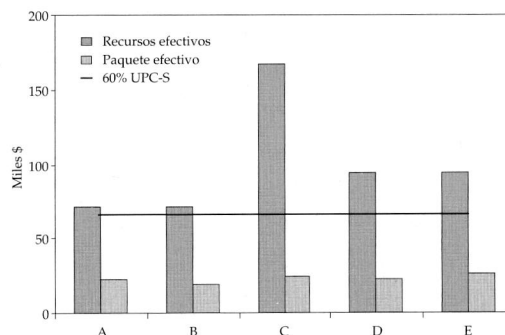
Fuente: ESE-hospitales locales y Plantas de personal 1997.

por habitante, aunque en general este cambio se encuentra por debajo de lo sucedido con los recursos públicos y está jalonado, de manera importante, por el aumento en medicamentos (Anexo 3).

Si se considera un paquete de servicios más amplio que el anterior, para el período 1995-1997, incluyendo partos y salud oral, puede señalarse que se obtienen resultados similares entre municipios y, en todos los casos, con un valor inferior al reconocimiento que se hace en el POS subsidiado por los mismos servicios. En el Gráfico 2 se relacionan el valor reconocido a través del sistema de capitación por este grupo de servicios en 1997, los recursos efectivos por persona pobre (régimen subsidiado y vinculados) y el valor de los servicios producidos por persona en el año, sin considerar el régimen al cual pertenecen; obsérvense las diferencias tan notorias, las cuales se presume que son mayores si se toman en cuenta las frecuencias de utilización en el caso de la población del régimen subsidiado.

Aunque se desconoce la participación de los distintos grupos de población en la demanda de los servicios, los mayores avances en producción se presentan en las localidades en las cuales se alcanzan las coberturas más altas de la seguridad social. Este hecho constituye una evidencia empírica de los efectos que trae consigo la adopción del seguro de salud y en tal sentido resulta importante avanzar en su explicación en términos

**Gráfico 2**  
**RECURSOS POR PERSONA POBRE EN 1997,**  
**VALOR 60% DE LA UPC-S Y PAQUETE**  
**EFFECTIVO DE SERVICIO**



de fenómenos de riesgo moral<sup>11</sup> o de una disminución en la demanda insatisfecha.

Como una aproximación al peso que adquiere cada régimen de la seguridad social en la demanda de servicios, se tomó para un período corto (primer semestre de 1997) la frecuencia de uso en consultas y egresos, mostrando en general que las mayores frecuencias se encuentran entre la población del régimen contributivo, con diferencias notorias sobre el subsidiado y, en algunos casos, las de los vinculados también se encuentran por encima de los subsidiados (Anexo 3). Estas diferencias presentan una coincidencia con las formas de pago adoptadas en los diferentes regímenes, de manera que mientras los servicios prestados a los afiliados al régimen contributivo y a los vinculados son remunerados

<sup>11</sup> En un municipio se relataba por parte de la enfermera comunitaria una experiencia interesante acerca del cambio en el comportamiento de las madres cuyos hijos habían nacido durante el año y para las cuales se adelantaban programas de promoción, especialmente para los cuidados de la fiebre de los niños. Con el nuevo sistema se incrementaron notoriamente las consultas para estos niños, por causas que eran tratadas en aquellos programas, buscando además el suministro de medicamentos.

mediante el pago por evento, en el caso de los subsidiados predomina la capitación<sup>12</sup>.

### e. Principales cambios en hospitales

Indiscutiblemente, las modificaciones más importantes ocurridas a partir de la reforma se han de materializar en los hospitales públicos, sobre todo cuando éstos se comportan como monopolios o poseen una posición dominante entre el conjunto de proveedores. Entre los casos que se estudiaron se aprecia, en primer lugar, una modificación en la estructura financiera de

estos organismos, de manera que se viene aumentando el ahorro propio (una disminución del déficit operacional; ver Cuadro 7) y, en algunos casos, se ha alcanzado el autofinanciamiento, situación que ha sido favorecida particularmente por la contratación del régimen subsidiado bajo la modalidad de capitación, así como en los reconocimientos del régimen contributivo y los cambios de tipo contable en los recursos que ingresan para atender a los vinculados (Anexo 2)<sup>13</sup>.

En segundo lugar, se han presentado cambios importantes en las plantas de personal, lo cual

**Cuadro 7**  
**PRINCIPALES CAMBIOS EN HOSPITALES**

Item	Municipio				
	A	B	C	D	E
<b>Recursos financieros</b>					
Rentas propias 1993-1997 (%) <sup>a</sup>	62,8	54,5	36,2	67,6	n.d.
Resultado operacional 1993 (% gastos corrientes)	-60,0	-79,0	-64,9	-73,2	-63,2
Resultado operacional 1997 (% gastos corrientes)	-20,0	7,0	-36,2	-16,9	-25,8
Inversión 1993 (% gastos totales)	2,1	4,0	7,0	0,0	n.d.
Inversión 1997 (% gastos totales)	9,1	29,0	8,0	6,0	6,2
<b>Planta de personal</b>					
Crecimiento de cargos 1993-1997 (%)	77,0	100,0	14,8	208,0	n.d.
Over head 1993 <sup>b</sup>	0,13	0,12	0,21	0,14	n.d.
Over head 1997 <sup>b</sup>	0,32	0,32	0,31	0,44	0,34
<b>Producción de servicios<sup>c</sup></b>					
Crecimiento 1995-1997 (%)	34,0	36,0	56,7	18,3	26,4

<sup>a</sup> Tasa real de crecimiento anual.

<sup>b</sup> Sobrecosto personal administrativo/personal asistencial.

<sup>c</sup> La producción fue valorada según metodología de unidad equivalente (ver Anexo 5).

Fuente: ESE, Hospitales locales. Ejecuciones presupuestales.

<sup>12</sup> En la presentación del trabajo en uno de los municipios estudiados el gerente de una ESE argumentaba: "me interesa prestarle muchos servicios a los contributivos, porque cada cosa me la pagan y es importante para el hospital ocupar su capacidad; en cambio, no me interesa atender a los subsidiados, en lo posible que se devuelvan o en todo caso que no reciban servicios muy costosos y prolongados; más bien, haremos trabajo de promoción y prevención".

también se encuentra relacionado con los avances en la cobertura del aseguramiento. Aunque, como ya se sugirió, ésto ha representado una mayor disponibilidad para la atención, se destaca una contribución grande en el crecimiento de parte de los empleados destinados a labores administrativas, lo cual implicó un aumento del over head desde un promedio de 15% en 1993 a 35% en 1997 (ver Cuadro 7).

En tercer lugar, la producción de servicios en los hospitales ha tenido crecimientos importantes aunque a ritmos inferiores a lo sucedido con los ingresos y los gastos. En cuanto a la contribución de los distintos servicios a estos cambios, no se percibe una tendencia general a pesar de que puede resaltarse una caída en la participación de los servicios de odontología y una disminución en términos absolutos de algunas labores de promoción como las visitas a familias y las visitas de saneamiento.

Y en cuarto lugar, al presentarse un aumento en ingresos y gastos superior a lo sucedido con la producción, se genera un crecimiento del gasto medio y una caída en la productividad.

#### **IV. Conclusiones: a manera de hipótesis**

Este trabajo propone una metodología para su estudio y discusión entre expertos e investiga-

dores<sup>14</sup>. La tarea de perfeccionar el diseño de indicadores, resulta útil para dar cuenta de los alcances, dificultades y debilidades que presenta el sistema general de seguridad social en salud.

Teniendo en cuenta los resultados de los estudios de caso y manteniendo una mirada integral sobre la reforma, se plantean a nivel de hipótesis y como puntos de reflexión algunos puntos que darían cuenta de problemas de implementación de la reforma y, en tal sentido, constituyen señales de alarma para quienes toman las decisiones en estos campos.

#### **A. Se estancó el aseguramiento**

Las posibilidades de ampliar la cobertura de la seguridad social se habrían agotado en los primeros años de vigencia del sistema. El régimen contributivo logró cubrir a la familia del afiliado en el sistema anterior y se mantiene atado sobre la población dependiente ubicada en áreas urbanas<sup>15</sup>.

Por su parte, en el régimen subsidiado se presentaron las principales afiliaciones a partir de los nuevos recursos dispuestos en la Ley 100, pero ahora los avances dependen especialmente de la transformación de recursos, proceso que también habrá de corregir las desigualdades regionales debido a que los primeros desembolsos estuvieron concentrados en ciertos departamentos.

<sup>13</sup> En los nuevos registros presupuestales se toma el situado fiscal para atender a la población vinculada como una renta propia, lo cual resulta apropiado si se tiene en cuenta que se está subsidiando la demanda y se adopta una forma de contratación basada en el pago por evento.

<sup>14</sup> En forma preliminar, el 13 de marzo del presente año se realizó una reunión técnica con académicos, investigadores y personal técnico del Ministerio de Salud, la Superintendencia de Salud, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, Fedesarrollo, la Universidad de Antioquia y Asmedas, entre otros organismos.

## B. Persisten desigualdades e insolidaridad

La comparación entre los casos estudiados y entre éstos y localidades de otras zonas del país permite plantear la existencia de diferencias interlocales en cuanto a la disponibilidad de recursos y la cobertura del régimen subsidiado, lo cual ya fue advertido en otros análisis (Vargas, 1997), así como diferencias intralocales entre grupos de población, particularmente entre las personas subsidiadas y las vinculadas.

Por otra parte, la reducción del "pari passu", establecido en la Ley 344 de 1996, al igual que los problemas de evasión y elusión, darían cuenta de fallas en la solidaridad fiscal y parafiscal.

## C. Desarrollo de atención curativa

Aunque no se posee la misma evidencia en los casos estudiados se observa con preocupación el descuido que pudieron haber tenido durante los últimos tres años las labores de promoción y prevención, incluyendo la vigilancia epidemiológica. En algunos casos se registró disminución del personal y se detectó una caída en actividades específicas como las visitas de promotores a familias, las visitas de saneamiento y las consultas extramurales. Esta situación es explicada en buena medida por las imprecisiones que existieron acerca de la frontera entre el PAB y la promoción del POS, además del conflicto que se ha presentado en relación con ésta última debido a que se diluye la responsabilidad y nadie sabe

a qué se están destinando los recursos correspondientes.

En forma contraria, se encuentra un aumento de los recursos para la atención médica y, aunque en algunos casos es evidente el efecto positivo por ejemplo con una mayor participación en la atención de los partos, se sospecha que en buena parte se debe a los efectos de la extensión del seguro, al riesgo moral tanto por el lado de los consumidores como de los mismos hospitales, que ahora se ven presionados a fortalecer sus rentas propias.

## D. La confusión entre oferta y demanda

En el lenguaje oficial y también entre algunos académicos y técnicos se han tomado de manera automática denominaciones que requieren de una conceptualización económica y de mayor rigor al momento de producir análisis y tomar decisiones. Concretamente, se ha vuelto un cliché denominar subsidios a la oferta a los recursos fiscales recibidos por los organismos prestadores, a la vez que se llaman subsidios a la demanda a la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado, de manera que resulta sencillo afirmar que los hospitales públicos no han mejorado su situación financiera y continúan siendo sostenidos por los subsidios públicos (González, 1997).

Es importante tener en cuenta en el análisis que ciertamente la reforma volcó los recursos hacia la demanda y para ello adoptó la estrategia

<sup>15</sup> Un análisis preliminar de la información disponible en 1996 sugería, además, que se estaría presentando una profundización de las desigualdades regionales, con los mayores avances de la cobertura en las grandes ciudades mientras que en los departamentos más pobres y dispersos incluso se habrían producido retiros del régimen (Restrepo, 1997).

de la focalización o selectividad del gasto público. Esta es una parte del problema, en buena medida el punto de partida para la implementación del nuevo sistema, pero la más compleja se refiere a las formas de pago para mantener el subsidio a la demanda y garantizar el acceso de los pobres a los servicios de salud<sup>16</sup>. En tal sentido, es pertinente considerar los ingresos por atención a la población vinculada como un recurso de demanda derivado del pago por evento por parte de un administrador transitorio de los subsidios; otra cosa es que no se esté realizando la facturación y que, por inercia, se continúe con un pago basado en el presupuesto histórico.

Por otra parte, siendo la capitación otra forma de pago, la misma que podría adoptarse para financiar la atención de los vinculados, se advierte que por su desfase con los gastos efectuados en términos de servicios entregados a los pobres, probablemente propicien una expansión innecesaria de la oferta debido a una ilusión presupuestaria.

### **E. Barreras al acceso**

Los resultados relativos a la incorporación de los pobres a la seguridad social, al igual que el aumento en las disponibilidades para brindar la atención, constituyen avances importantes que modifican el acceso potencial. Sin embargo, es importante profundizar el análisis relativo a otras facilidades sobre las cuales probablemente no se ha puesto la atención debido al sesgo introducido

por la estrategia del aseguramiento y el énfasis puesto sobre la demanda, como son las distancias de los centros de atención, lo cual implica fortalecer los equipos y brigadas móviles, la información y las imperfecciones relativas al Sisben.

### **F. Aumento de los costos**

Los aumentos en el acceso potencial y en la producción de servicios, que pueden considerarse como bondades del nuevo sistema, se encuentran relacionadas con un aumento en los costos y una caída en la productividad. Esta situación resulta explicada en buena medida por los cambios en la función de producción de los servicios de salud al incorporarse una mayor proporción de labores administrativas (intermediación de ARS, gerencia de hospitales, facturación, sistemas de información, entre otros), y probablemente, por aumentos en los costos de los insumos, particularmente los salarios del personal asistencial.

### **G. Política dual**

La revisión de los casos presentados en este trabajo y su comparación con lo sucedido especialmente en las grandes ciudades, destaca la importancia de considerar una aplicación dual de la reforma. De manera que sea posible diferenciar las localidades más pequeñas, especialmente en lo relativo a la competencia en el aseguramiento, en las formas de contratación y en la identificación de la población mediante el Sisben.

<sup>16</sup> Otra confusión enorme que se observa en este proceso de implementación, se refiere a la no diferenciación entre el seguro de salud (la capitación pagada a las administradoras) y los servicios de salud, de suerte que en muchos casos se invoca el número de personas afiliadas para referirse a los éxitos del sistema, cuando se está mirando la estrategia y no la meta, la cual se consulta en términos del aumento en el acceso a los servicios y del mejoramiento en las condiciones de vida.

## Bibliografía

- Andersen, Ronald (1995), "Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter?". *Journal of health and social behavior*. Vol. 36, págs. 1-10.
- Banco de la República (1996), *Indicadores del sector público no financiero 1987-1995*. Santafé de Bogotá.
- Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*. Washington.
- Barnum, H. and Kutzin, J. (1993) in *Public hospitals in developing countries: resource use, cost, financing*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Barr, Nicholas (1993), *The economics of the welfare state*. 2a. ed. Londres, Weidenfield and Nicolson.
- Bloom, Gerard H. (1994), "La administración del desarrollo del sector salud: los mercados y la reforma institucional". En: Colclough, Christopher y Manor, James. *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*. México, FCE, págs. 300-330.
- Departamento Nacional de Planeación (1991), *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Santafé de Bogotá, Editora Géminis.
- Donaldson, Cam and Gerard, Karen (1992), *Economics of health care financing: the visible hand*. Hong Kong, Mcmillan Press Ltd.
- Duarte, Jesús (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud". *Coyuntura Social*. No. 16, Santafé de Bogotá, págs. 74-90.
- Friedman, Lee S. (1984), *Microeconomic Policy Analysis: An introduction*. 2a. ed. New Jersey, Prentice-Hall
- González, Jorge y Pérez, Francisco (1997), "Salud: la transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios (1993-1995)". *Coyuntura Social*. No. 16, Santafé de Bogotá, págs. 21-37.
- Gutiérrez, Catalina; Molina, Carlos G.; Wüllner, Andrea y Giedion, Ursula (1995), *Las formas de contratación entre prestadoras y administradoras de salud: sus perspectivas en el marco de la seguridad social*. Santafé de Bogotá: Gehos-Fundación Social.
- Harvard University School of Public Health (1996), "Report on Colombian Health Reform and Proposed Master Implementation Plan. Revised Draft Final Report". Santafé de Bogotá: Ministerio de Salud.
- Jaime González, Volmar (1994), "La reglamentación del sistema general de seguridad social en salud. Integralidad y contradicciones con la Ley 100-93 y sus principios". Santafé de Bogotá: FESCOL.
- Jaramillo, Iván (1997), *El futuro de la salud en Colombia*. 3a. ed., Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, Iván; Paredes, Nelcy; Olano, Guillermo; Londoño, Francisco (1995), "Reglamentación de la Ley 100 en salud: ¿un retroceso?". *Coyuntura Social*. Debates No. 5. Santafé de Bogotá.
- Jaramillo, Iván y Suárez, Elizabeth (1995), *La aplicación de la Ley 100 de 1993 a la salud de Bogotá. El caso del Silos de Usaquén*. Santafé de Bogotá: Fundación Corona.
- Katz, Jorge y Miranda, Ernesto (1995), "Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos". *Serie Políticas Públicas* 12. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kronick, Richard (1994), "Managed competition in health care". *Decisions in imaging economics*. Vol. 5 No. 1, Houston, págs. 4-9.
- Ministerio de Salud (1994), *La reforma a la seguridad social*. Santafé de Bogotá, Carrera 7a., 3t.
- Molina, Carlos G. y Giedion, Ursula (1994), "El sector de la salud: desafíos futuros". *Coyuntura Social*. No. 11, Santafé de Bogotá, págs. 71-87.
- Ocampo, José Antonio (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia". *Análisis Político*. No. 17. Santafé de Bogotá, págs. 3-40.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley University Press.
- Ramírez, Juan Carlos (1993), "Los actores sociales en la reforma de la seguridad social en salud -intereses, propuestas y responsabilidades-". *Documentos de trabajo*, Santafé de Bogotá: Fescol.
- Restrepo, Jairo H. (1997), "Implementación local del sistema de seguridad social en salud: estudios de caso en Antioquia". Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, U. de Antioquia.
- Sojo, Ana (1990), "Naturaleza y selectividad del gasto público". *Revista de la CEPAL*. No. 41, Santiago de Chile, págs. 183-200.
- Stiglitz, J. (1992), "La economía del sector público". Barcelona, Antoni Bosch.
- Vargas, Jorge y Sarmiento, Alfredo (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia". *Coyuntura Social*. No. 16, Santafé de Bogotá, págs. 91-135.

## Anexo 1

### LA LEY 100 COMO POLITICA (Esquema de una lectura técnica)

---

#### Objetivos

- Crear condiciones de acceso a toda la población al servicio en todos los niveles de atención.
- Regular el servicio público esencial de salud.

#### Estrategias

- Extender la seguridad social en salud a toda la población.
- Mejorar la eficiencia en la asignación de recursos para salud.
- Asegurar la participación social y la concertación.
- Organizar la prestación de servicios en forma descentralizada.

#### Meta principal

- Aumento gradual de la cobertura del seguro social de salud hasta alcanzar el 100% de la población e en el año 2000.

#### Medidas fundamentales

- *Cobertura:*
    - ✓ Cobertura familiar. Aumento de la cotización del 7% al 12%.
    - ✓ Creación del régimen subsidiado.
  - *Beneficios:*
    - ✓ POS: Plan obligatorio de salud (bien preferente).
    - ✓ PAB: Plan de atención básica (bien público).
    - ✓ PC: Plan complementario (bien privado).
  - *Estructura:*
    - ✓ Dirección vigilancia y control (CNSSS).
    - ✓ Administración y financiación (EPS, DSS, DLS).
    - ✓ Instituciones prestadoras de servicios (IPS, ESE).
    - ✓ Contribuyentes.
    - ✓ Beneficiarios (afiliado y su familia).
    - ✓ Copagos.
  - *Financiación:*
    - ✓ Régimen contributivo. Cotizaciones a la seguridad social.
    - ✓ Régimen subsidiado. Recursos de solidaridad y recursos fiscales.
-



**Anexo 2**  
**OPERACIONES EFECTIVAS DE LA ESE**  
**CASO COMUNIDAD RURAL POBRE (Municipio B)**  
**(Cifras en millones de pesos constantes de 1997)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Rentas propias</b>	17,3	10,5	17,3	19,6	32,8	60,0	215,2	476,3
Pacientes asistenciales	8,6	5,4	8,5	10,3	17,7	33,8	11,1	10,7
Particulares y pensionados	6,6	3,6	5,2	2,9	6,9	20,1	15,3	15,3
Empresas	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	61,3	45,6
Administración del régimen subsidiado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	115,9	325,8
Regimen vinculado convenio situado fiscal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,7
Urgencias	0,0	0,0	0,0	2,1	3,3	0,0	7,5	6,2
Soat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras	2,1	1,6	3,6	4,2	3,4	6,0	4,1	6,0
<b>Gastos corrientes</b>	62,3	38,4	54,5	94,8	122,7	150,4	311,7	445,0
Funcionamiento	60,7	35,3	46,3	79,8	104,3	142,3	268,7	425,4
Servicios personales	32,4	14,5	20,1	35,8	59,5	66,4	178,4	302,3
Suministros	10,2	9,6	7,3	20,8	13,2	27,2	32,1	52,3
Gastos generales	18,0	11,2	18,9	23,2	31,6	48,7	58,1	70,8
Transferencias	1,6	3,1	8,3	15,0	18,4	8,1	43,1	19,6
<b>Ahorro propio (A-B)</b>	-45,0	-27,9	-37,2	-75,2	-89,9	-90,4	-96,5	31,3
(% gastos corrientes)	72,2	72,7	68,3	79,3	73,3	60,1	31,0	7,0
<b>Transferencias</b>	56,1	26,6	45,2	76,0	99,0	85,8	209,8	138,9
Situado fiscal	26,6	20,8	44,2	61,9	69,3	69,2	138,5	40,8
Otros	29,5	5,8	1,1	14,1	29,7	16,7	71,3	98,1
<b>Ahorro corriente (C+D)</b>	11,1	-1,3	8,0	0,8	9,1	-4,6	113,3	170,2
<b>Gastos de capital</b>	1,1	1,8	3,5	4,0	2,6	4,0	44,5	183,3
<b>Ingreso capital</b>	0,0	8,5	4,9	20,0	9,5	0,0	11,2	138,3
<b>Déficit o superávit total (E - F + G)</b>	10,0	5,3	9,4	16,9	16,0	-8,6	80,0	125,2

Nota: Las cifras constantes se calcularon con el índice de precios al consumidor total nacional, los factores de actualización son los siguientes: 1990=4.0981, 1991=2.2320, 1992=2.5823, 1993=2.1059, 1994=1.7190, 1995=1.4378, 1996=1.1768, 1997=1.  
Fuente: ESE-hospital local. Ejecución presupuestal de rentas 1990-1997.

## Anexo 3

## ACCESO. FRECUENCIA DE UTILIZACION Y VALOR DEL PAQUETE SERVICIOS

Item	Municipio				
	A	B	C	D	E
<b>Acceso y utilización de servicios</b>					
<b>Frecuencia de utilización consulta/persona-año (1997)</b>					
Régimen contributivo	2,1	1,7	n.d	2,0	n.d
Régimen subsidiado	1,1	0,5	n.d	1,4	n.d
Régimen vinculado	0,6	0,9	n.d	2,1	n.d
<b>Paquete básico/habitante (1993-1997)<sup>a</sup></b>					
Sin medicamentos (%)	27,0	0,5	9,8	0,3	13,2
Con medicamentos (%)	32,3	30,7	10,3	25,8	7,0
<b>Paquete de servicios en 1997 (\$/persona)</b>					
Atención ambulatoria	8.847	8.235	10.745	10.036	11.131
Hospitalización primer nivel	3.699	1.286	4.033	658.000	3.358
Partos	3.492	2.980	2.948	2.536	5.198
Salud oral	1.088	2.111	951.000	2.134	1.295
Paquetes con medicamentos	22.907	19.335	24.410	22.634	26.259
% POS-S (serv. Equivalentes)	46,3	39,1	49,4	45,7	53,1

<sup>a</sup> Paquete de menor complejidad que comprende: Consulta general, urgencias, hospitalización y medicamentos. Se considera una tasa real de crecimiento anual.

Fuente: ESE-hospitales locales. Presupuestos, informes de facturación. Sisben municipal.

**Anexo 4**  
**PRODUCCION DE HOSPITALES 1995-1997**  
**CRECIMIENTO ACUMULADO Y CONTRIBUCION DE CADA SERVICIO**

Item	Municipio				
	A	B	C	D	E
Volumen de producción 1995 <sup>a</sup>	40.378	9.118	73.545	9.595	95.718
Volumen de producción 1997 <sup>a</sup>	58.168	11.872	115.521	11.649	134.831
Crecimiento Producción 1995-1997 (%)	34,0	36,0	56,7	18,3	26,4
Contribución al crecimiento:					
Consulta médica general	36,4	62,9	14,6	136,8	24,6
Consulta médica por Urgencias	2,2	6,7	-2,7	-12,8	-8,2
Consulta médica especializada	-36,2		8,6		19,0
Hospitalización	19,6	13,3	31,4	-14,7	16,0
Partos	-0,5	31,6	8,6	-4,2	-15,6
Rayos X -incluido EKG y ECG-	6,7		15,8	1,4	13,8
Pruebas de Laboratorio	66,2		21,3		32,9
Endoscopia			4,2		8,2
Consulta odontológica 1ra vez	2,5	-8,1	-0,5	-0,6	0,9
Consulta odontológica por urgencias	-1,1	-5,1	0,2	0,4	0,0
Controles odontológicos	6,3	-1,9	-1,5	-3,5	0,7
Sellantes aplicados	-8,1	-2,6	-0,4	-15,5	6,7
Visitas comunitarias y de saneamiento	2,7	3,1	1,1	9,4	-0,4
Consulta con Sicológo -sesión-	-2,0		0,1	3,3	0,7
Consulta con Nutricionista			-0,6		0,7
Consulta con Optómetra	5,1				

<sup>a</sup> Producción valorada en unidad equivalente de consulta médica general, correspondiente al primer semestre.  
Fuente: ESE-hospitales locales, Gerenciales mensuales de Evaluación e Actividades, 1995-1997.

# Crimen con misterio

## La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia

---

Mauricio Rubio<sup>1</sup>

### Resumen

En este trabajo se hace un análisis crítico de las principales fuentes de información sobre criminalidad y violencia en Colombia. Fuera de la introducción, el trabajo está dividido en cinco secciones. En la primera se discuten las cifras disponibles sobre muertes violentas. Se destacan varios puntos. Primero, la tasa de homicidios es la dimensión mejor conocida de la violencia colombiana. Es excesiva desde cualquier perspectiva y su sólo magnitud sugiere algo acerca de la naturaleza de la violencia. Segundo, al hacerse explosiva la violencia homicida la justicia penal perdió interés por el fenómeno. Tercero, hay una alta concentración geográfica y una gran inercia local de los homicidios. Por último, han aparecido síntomas de sub-registro. En la segunda sección se ofrece un panorama de la criminalidad urbana en la última década, basa-

do en las encuestas de victimización y en las denuncias registradas por la Policía Nacional. Dos elementos se destacan de esta sección. Primero, la inconsistencia entre las cifras de ambas fuentes para los delitos contra la propiedad. Segundo, el descenso en las denuncias por lesiones personales, que indicaría que la violencia por intolerancia habría disminuído. En la tercera sección se presenta la información de criminalidad que se deriva de las estadísticas de justicia municipales. Se plantea que estas cifras no reflejan bien las diferencias regionales en criminalidad. Parecen contaminadas por las peculiaridades para escoger los procesos, por la congestión de los despachos y por la presencia de agentes armados en los municipios. A manera de conclusión se trata de enmarcar lo que, a pesar de los problemas de calidad, revelan los datos colombianos. Para esto se hace una breve referencia a las grandes vertientes de teoría

---

<sup>1</sup> 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 los participantes en los seminarios de dicho proyecto. 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

ofrecidas por los historiadores del crimen. Por último se sugieren algunas recomendaciones para avanzar en el dimensionamiento del crimen y la violencia en Colombia.

## I. Introducción

*"Incierto era ayer el número de víctimas que dejaron las incursiones de un grupo de auto-defensas 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 ... Hasta el juez promiscuo municipal tuvo que salir de la región. El era la única representación de la justicia en dicho municipio, porque de la policía lo único que quedan son las ruinas de una estación llena de maleza, que fue abandonada el 16 de enero de 1995, tras un ataque guerrillero"<sup>2</sup>.*

Este incidente, casi rutinario para la prensa colombiana, muestra dos facetas preocupantes de la violencia colombiana reciente. En primer lugar es una muestra adicional de que el país está en guerra. Por otro lado, ilustra el misterio y la incertidumbre que se está dando al nivel más básico de medición de la violencia homicida. Sugiere que ya se está perdiendo la capacidad para contar los muertos. Si el problema de desinformación parece estar surgiendo para un incidente que, como el homicidio, es tan grave y tan costoso de ocultar, no es difícil imaginar lo que puede estar ocurriendo en Colombia con el registro de otro tipo de conductas criminales.

El diagnóstico de la criminalidad y la violencia, y el diseño de las políticas públicas

para enfrentarlas, afrontan desde el principio con un problema de observación y medición cuya gravedad, según se sugiere en este trabajo, parece ser directamente proporcional a los niveles de violencia. Para que un incidente criminal quede oficialmente registrado se requiere que la víctima, o un tercero afectado, ponga una denuncia. Esta decisión no es independiente de la dinámica de la violencia. También se requiere que las autoridades le den a la denuncia el respectivo trámite y promuevan un proceso judicial. Tales actuaciones tampoco son ajenas a los niveles, o al tipo de actores, de la violencia. Es probable que el incidente sólo salga a la luz pública en alguna de las llamadas encuestas de victimización que, desafortunadamente, son esporádicas, tienen un cubrimiento regional limitado, son inadecuadas para detectar las conductas de baja incidencia y ciertas agresiones y, en últimas, también dependen de que la violencia no se haya tornado explosiva.

Para dimensionar el crimen o la violencia, para detectar sus tendencias, es conveniente una evaluación crítica de varias fuentes de información alternas, verificando su consistencia, su compatibilidad y sus interrelaciones. Tal es el ejercicio que se hace en este trabajo con las fuentes más usuales de información sobre violencia y criminalidad en Colombia. El señalar las limitaciones de las estadísticas disponibles no implica que se recomiende no utilizarlas. Simplemente se debe tener conciencia de lo que realmente están midiendo y cautela con las conclusiones que de ellas se deriven. En particular, las cifras oficiales de criminalidad, si bien pueden resultar poco adecuadas para medir la

<sup>2</sup> "Incertidumbre sobre masacre en Mapiripán". El Tiempo, Julio 22 de 1997.

evolución real de los delitos pueden dar indicaciones valiosas acerca de los cambios en las percepciones de lo que se considera un crimen digno de registrar, o en las respuestas de los organismos de seguridad y justicia<sup>3</sup>.

## II. La violencia homicida en Colombia

El homicidio ha sido ampliamente reconocido no sólo como el incidente criminal más grave sino como aquel para el cual las estadísticas son más confiables<sup>4</sup>. Además, es probablemente la única conducta criminal homogénea, que permite comparaciones regionales e intertemporales. Desde el punto de vista de su registro, el homicidio presenta algunas peculiaridades que ayudan a explicar la credibilidad que se le otorga a tales estadísticas. Es uno de los pocos incidentes criminales que despierta el interés de varias agencias gubernamentales, adicionales a los organismos de seguridad y justicia. Por otro lado, se trata de una conducta particularmente costosa de ocultar. Además, como para cualquier otra defunción, su no reporte acarrea inconvenientes legales de distinto tipo para los familiares de la víctima.

Con base en las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta que el homicidio es una de las variables que en mayor medida distingue a la sociedad colombiana actual, de otras sociedades en casi cualquier momento de la historia, vale la pena empezar por aquí el análisis de las cifras de criminalidad y violencia.

### A. Evolución

Son básicamente tres las fuentes de información disponibles en Colombia acerca de la evolución de las muertes violentas durante las últimas décadas<sup>5</sup>. Están en primer lugar, desde 1960 hasta 1996, los registros policiales de denuncias por homicidio. Se cuenta en segundo término con los datos de mortalidad por causas de defunción de las estadísticas vitales. Una tercera fuente, menos directa, la constituye la información sobre los procesos penales por homicidio consignada en las estadísticas judiciales<sup>6</sup>.

Como se observa en el Gráfico 1, la relación entre las cifras de denuncias de la policía y las de defunciones fué, durante el período 1980-1991, bastante estrecha<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Vale la pena mencionar las áreas de la criminalidad colombiana con enormes limitaciones de información que no serán analizadas en este trabajo. Está en primer lugar el problema de la corrupción administrativa que es tal vez el campo para el cual son mayores las deficiencias al nivel más elemental de medición. Están en segundo término las actividades relacionadas con la producción y el tráfico de drogas. (ver Steiner [1997] o Thoumi [1994]). Tampoco se analiza la calidad de la información sobre presencia de organizaciones armadas (Echandía [1998]), sobre delincuencia juvenil, ni sobre violencia intra-familiar.

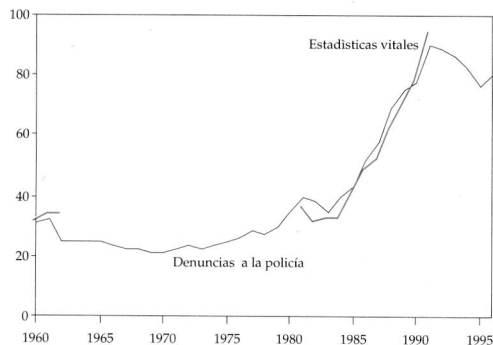
<sup>4</sup> Ver por ejemplo Spierenburg [1996] pags 63 a 105.

<sup>5</sup> Un análisis de las tasas de homicidio colombianas desde el siglo pasado, incluyendo el período de la llamada Violencia Política se encuentra en Gaitán [1994]. La discusión sobre las fuentes que se utilizaron para construir esas series se encuentra en Gaitán [1997].

<sup>6</sup> Tanto las estadísticas vitales como las de justicia están bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Los datos de Medicina Legal que, como se verá más adelante constituyen en la actualidad una valiosa fuente de información son bastante recientes y no alcanzan a constituir una serie histórica.

<sup>7</sup> En promedio, las defunciones por homicidio de las estadísticas vitales han sido iguales al 95.7% de las denuncias registradas por la Policía. La correlación entre ambas series es de 0.99. Para 1994, último año disponible de ambas fuentes, las cifras coinciden.

**Gráfico 1**  
**TASAS DE HOMICIDIO 1960-1996**  
**(Número anual de homicidios por cada 100 mil habitantes)**



Fuente: Dane y Policía Nacional.

De acuerdo con la cifras policiales, a partir de 1970 la tasa de homicidios<sup>8</sup> empezó a crecer aceleradamente, alcanzando proporciones epidémicas a mediados de los años ochenta. En el término de veinte años se cuadruplicaron las muertes violentas por habitante para llegar a principios de los noventa a niveles sin parangón en las

sociedades contemporáneas. En la primera mitad de la presente década, y sin que se sepa muy bien la razón<sup>9</sup>, la tasa descendió continuamente para repuntar de nuevo en 1996<sup>10</sup>.

Una verificación de las cifras totales de muertes violentas se puede hacer a partir de la información censal, con supuestos exógenos de comportamiento de algunas variables demográficas<sup>11</sup>. De acuerdo con los datos de los censos de población, el subregistro en el total de defunciones en el período intercensal 1985-1993 sería cercano al 18%<sup>12</sup>. Es imposible saber si el subregistro en las muertes violentas es similar al estimado para el total de defunciones<sup>13</sup>.

Aún sin tener en cuenta el sub-registro, las tasas de homicidio colombianas son excesivas desde cualquier punto de vista. Son muy superiores a los actuales patrones internacionales, dentro de los cuales tasas similares se han observado únicamente en sociedades en guerra declarada. Países americanos, como el Brasil, México, Venezuela o los Estados Unidos, que en

<sup>8</sup> Definida como el número anual de homicidios por cada 100 mil habitantes.

<sup>9</sup> Aunque algunos analistas y funcionarios públicos, en forma un tanto apresurada, atribuyen la caída a políticas exitosas, es difícil de compartir tal optimismo. No existe hasta el momento una explicación convincente para el quiebre en las tasas en el año 91.

<sup>10</sup> Al momento de escribir este informe no se conocen aún los datos para 1997. No es arriesgado pensar en la posibilidad de un incremento de las tasas de homicidios con relación a 1996.

<sup>11</sup> Esta estimación la realizó Giovanni Romero. Se empleó la técnica desarrollada por Hill (1987) que permite estimar, partiendo de tablas de vida modelo, las muertes ocurridas en un período intercensal.

<sup>12</sup> Este cifra es ligeramente inferior a la calculada en otros estudios, como Flórez y Mendez (1995) dónde se estima el subregistro en un 20%.

<sup>13</sup> En opinión de algunos demógrafos consultados, en condiciones normales cabe esperar que el homicidio presente un sub-registro inferior al de las otras causas de defunción por tratarse de un incidente que interesa a varias instancias estatales. Para situaciones extremas, como la de un país en guerra, puede argumentarse que es precisamente el homicidio el incidente con mayor número de agentes, o con agentes más poderosos, interesados en que no se registre.

la actualidad se consideran agobiados por la violencia presentan tasas equivalentes a una fracción -entre el 15% y el 25%- de la colombiana. La relación actual entre la tasa colombiana y la de algunos países europeos o asiáticos es superior a cuarenta a uno<sup>14</sup>. Para encontrar en Europa tasas parecidas en tiempos de paz, y para ciertas localidades específicas, es necesario remontarse al siglo XV<sup>15</sup> antes de que se iniciara el llamado "proceso civilizante"<sup>16</sup> que en el curso de varios siglos cambió los hábitos de los pobladores de las ciudades europeas, dejó atrás el código feudal del honor, controló las manifestaciones de agresión personal, y pacificó las costumbres y la forma como se solucionaban los conflictos.

Así, los simples órdenes de magnitud de la violencia homicida en Colombia durante la

última década dan algunas luces acerca de su naturaleza, que van en contra de lo que podría denominarse el diagnóstico predominante, el de una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos<sup>17</sup>. Las cifras colombianas reflejan claramente que se trata de un país en guerra. Ninguna sociedad contemporánea, ni ninguna comunidad para la cual se disponga de registros históricos, presenta en tiempos de paz niveles semejantes de violencia.

Durante tres lustros, entre 1970 y 1986 las cifras judiciales sobre los sumarios<sup>18</sup> abiertos por homicidio captaron relativamente bien la tendencia general de la información de la policía<sup>19</sup>. A partir de 1987, y como resultado de cambios en el procedimiento penal<sup>20</sup>, los procesos judiciales por homicidio se alejaron definiti-

<sup>14</sup> La fuente más utilizada para los homicidios son los anuarios de la Organización Mundial de la Salud. Cuadros con comparaciones internacionales se pueden ver en Trujillo y Badel (1998) o en Gaviria [1997].

<sup>15</sup> Como Amsterdam, cuya tasa en el siglo XV era de 50, descendió a 20 en el siglo XVI y ya era inferior a 8 cien años más tarde. En Estocolmo en el siglo XV era de 42. (Johnson y Monkkonen [1996] pág 9). En Inglaterra era de 20 en 1200 y para fines de la Edad Media ya había descendido a 15. (Spierenburg [1996] pág 64). Sharpe [1996] estima en 110 la tasa de homicidios de la ciudad de Oxford en el siglo XIV, pero en Bristol, un siglo antes era tan sólo de 5. En Bergen, Noruega, reconocida como una ciudad particularmente conflictiva, centro de comercio internacional, con una población de alta movilidad, de distintas nacionalidades y con diversos grupos étnicos, se calcula en 83 la tasa de homicidios hacia 1560. (Osterberg [1996] pág 45).

<sup>16</sup> Tal es el término -the civilizing process- que, de la obra de Norbert Elias, han adoptado varios historiadores del crimen para referirse al cambio secular en las costumbres y los hábitos de los europeos que, entre otros factores, se dió acompañado de una continua y sostenida pacificación.

<sup>17</sup> Ver una discusión de este diagnóstico en Rubio (1997b).

<sup>18</sup> En Colombia se conoce como sumario la etapa investigativa, o de instrucción, de cualquier proceso penal. Hasta 1991 esta etapa era responsabilidad de los llamados jueces de instrucción criminal y en la actualidad la llevan a cabo los fiscales. Es posterior a la denuncia y anterior al juicio penal, que ya se lleva a cabo bajo la responsabilidad de un juez.

<sup>19</sup> No he podido entender -ni he recibido de varios penalistas consultados una explicación satisfactoria- por qué el número de sumarios por homicidio fué durante varios años muy superior al de los homicidios reportados por la Policía. La posibilidad de que se abrieran varios sumarios para investigar a varios presuntos autores de un mismo homicidio debe descartarse pues no ha sido esta una práctica común del sistema penal colombiano. La diferencia es tan grande que permite pensar en un problema de doble conteo en las estadísticas judiciales.

<sup>20</sup> Cuando, por medio del Decreto 050 de 1987, se decidió limitar la apertura de sumario a los casos en los cuales hubiera un "sindicado conocido". Esta reforma vino a formalizar una de las peculiaridades de la justicia penal colombiana: la de darle prioridad en la investigación a los incidentes criminales que precisamente menos investigación requieren.



vamente de la evolución de las respectivas denuncias. Así, paradójicamente, mientras la violencia se desbordaba, la justicia penal colombiana investigaba formalmente un número cada vez menor de muertes violentas. Esta segunda peculiaridad de la violencia homicida colombiana durante la última década, la de irse quedando por fuera del sistema judicial, también permite decir algo acerca de sus posibles orígenes: el incremento observado no parece ser el resultado de los problemas de intolerancia, las riñas y las disputas. Son precisamente estos incidentes -los rutinarios, los que involucran a ciudadanos corrientes, los que se cometen ante testigos- los que despiertan el interés de la justicia penal colombiana y los que tienen una alta probabilidad de ser investigados y juzgados.

## B. Dimensión regional

En la actualidad una fuente valiosa de información sobre violencia homicida en Colombia la constituyen los reportes de "necropsias por causa de muerte" que lleva el Instituto Colombiano de Medicina Legal (ML). En los últimos cuatro años se ha hecho un esfuerzo por establecer una regional de ML en los sitios más violentos del país<sup>21</sup>. En la actualidad ML cuenta con una oficina regional en 124 municipios que con el 61,9% de la población concentraron el 79,5% de las muertes por homicidio en 1995<sup>22</sup>.

De acuerdo con estos datos, 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 localidades, con el 22,6% de los habitantes, ocurren más de la mitad de los homicidios. En Colombia, aún en las grandes ciudades, la mayoría de las muertes violentas ocurren en unos pocos barrios. Así, la primera anotación que surge de los datos regionales de homicidios es la de la alta concentración geográfica de la violencia. Esta peculiaridad también va en contra del diagnóstico de una violencia rutinaria y de intolerancia que, casi por definición, debería estar repartida de manera uniforme en el territorio nacional.

Aunque en principio el criterio para la apertura de una oficina regional de ML en un municipio ha estado basado en los índices de violencia<sup>23</sup>, en la práctica tal decisión está restringida por el desempeño de la justicia penal en esa localidad, puesto que para justificar una nueva regional de ML se requiere que haya una demanda por los servicios de necropsia por parte de la Policía Judicial, o de la Fiscalía<sup>24</sup>. Un ejercicio estadístico muy simple tiende a corroborar esta hipótesis: más que por la tasa de homicidios, la probabilidad de que un municipio colombiano cuente con su propia regional de ML depende del número de investigaciones preliminares por delitos contra la vida e integri-

<sup>21</sup> Hasta 1993 se contaba básicamente con una regional en las capitales de departamento.

<sup>22</sup> De las 160 mil muertes violentas intencionales 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 ML.

<sup>23</sup> Este ha sido el criterio que, según los funcionarios de Medicina Legal consultados, ha sido determinante en las decisiones de apertura de oficinas regionales en los últimos años.

<sup>24</sup> En Colombia, un médico legista no puede, por iniciativa propia, practicar una necropsia. Tal acción debe ser solicitada por las autoridades con función de Policía Judicial.

dad personal<sup>25</sup> que se inician en ese municipio. De esta manera, la fuente más confiable de información sobre violencia homicida en Colombia, Medicina Legal, depende desafortunadamente de una de las instancias oficiales más sensibles a la violencia, y en particular a aquella ejercida por las organizaciones armadas, el sistema penal. Aparece así un primer escenario favorable al sub-registro de las muertes violentas:

los lugares en dónde una organización armada, con interés en ocultar sus homicidios<sup>26</sup>, mantiene un poder de intimidación sobre el sistema judicial suficiente para que no se soliciten los servicios de los médicos legistas y queden de esta manera ciertas muertes sin registrar<sup>27</sup>. La incertidumbre en el dimensionamiento de la violencia homicida parecería una característica común a los países con altos niveles de conflicto<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Se estima un modelo Logit cuya variable dependiente (ML) toma el valor 1 si existe regional y 0 en caso contrario y se encuentra que el coeficiente significativo es el de las investigaciones preliminares (P\_VIP) (en términos per cápita) y no el de la tasa de homicidios (TH):

LOGIT // Dependent Variable is ML

Sample: 1 1052

Included observations: 1037

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Probabilidad
C	-2.286094	0.119562	-19.12052	0.0000
TH	0.000134	0.000335	0.398280	0.6905
P_VIP	0.000925	0.000206	4.488250	0.0000

<sup>26</sup> No son escasos en Colombia los testimonios que muestran el interés de las organizaciones armadas por ocultar las muertes violentas, propias o ajenas. De acuerdo con el relato de un campesino de la región del Atrato, "si a uno lo matan, el cadáver desaparece en medio del monte o de los ríos, porque los paramilitares y la guerrilla no dejan recoger a nadie el cuerpo de ninguna persona para darle digna sepultura. Al que lo haga también lo matan ... Esa gente piensa que así demuestra poder". Giraldo, Abad y Pérez [1997] pag 100. En el momento de escribir este informe no se sabe aún el número de las bajas ni del ejército, ni de la guerrilla, que resultaron de los enfrentamientos en el Billar, Caquetá a principios de Marzo. Se habla de entre 50 y 200 muertos. Ya en 1988 la guerrilla se cuidaba de no dejar contar sus muertos en combate. De acuerdo con el testimonio de un ex-guerrillero, luego del asalto a la base de Saisa en Córdoba, se hicieron grandes esfuerzos para ocultar los 20 guerrilleros caídos en el enfrentamiento. "Cuando ya estábamos fuera de peligro, llegamos a un sitio y a los muertos que llevábamos les hicimos una fosa común. Esa fosa quedó anónima por seguridad y nunca se le dice a nadie dónde queda, ni a los familiares". Ver "Las Bajas Ocultas de la Guerrilla". EL Tiempo Marzo 10 de 1998, pág 3A. En 1989, en la finca "La 60", propiedad de un conocido esmeraldero, fué hallada una fosa común con 50 hombres. Ver "Víctor Carranza" en La Nota Económica No 10, 1998, pág 15. El problema no es exclusivo de las zonas rurales y apartadas, sino que depende básicamente del poder de las organizaciones armadas en una región. Un funcionario de la Cruz Roja me relató el caso de un cura párroco asesinado recientemente por la guerrilla en un municipio al oriente de Bogotá, y cuyo cadáver permaneció tres días en la calle pues nadie se atrevía a hacer nada. Fue necesario que la Cruz Roja lo recogiera. En la misma dirección apuntaría el problema de las "desapariciones", cuya magnitud real, o cuyos verdaderos responsables son un verdadero misterio.

<sup>27</sup> Consciente de este problema, y teniendo en cuenta lo reportado por los médicos en las zonas de alto conflicto, Medicina Legal está tratando de poner en marcha un sistema de información para corregir los sub-registros.

<sup>28</sup> Para el Perú, por ejemplo, se han calculado en cerca del 50% las discrepancias entre las cifras oficiales de defunciones y los datos calculados a partir de los censos. Para Lima las diferencias entre el número de homicidios reportado por el Ministerio de Salud y la cifra de homicidios denunciados es de 1 a 6. En El Salvador se han encontrado diferencias de 1 a 3 entre los datos de homicidios reportados por la Policía y la Fiscalía General de la República que a su vez presentan discrepancias superiores al 60% con los datos calculados a partir de la información censal. Ver al respecto los trabajos del proyecto "La Violencia en América Latina. Dimensionamiento y políticas de control" financiado por el BID. Ver los relatos sobre la búsqueda de cerca de 40 mil desaparecidos y las exhumaciones de fosas clandestinas en Guatemala en "La Muerte Secuestrada" El País, Madrid, Junio 22 de 1997. Ver también Zwi [1996].

Para que un homicidio no aparezca en las estadísticas no es indispensable llegar al extremo de ocultar el cadáver. Es suficiente con que aparezca como una defunción por una causa distinta. La información disponible de ML no permite descartar la posibilidad de esta segunda modalidad de sub-registro de los homicidios en Colombia. Aunque, en principio, cabe esperar que las cifras sobre las diferentes causas de muerte que contempla ML<sup>29</sup> sean independientes entre sí es pertinente señalar la existencia de algunas interrelaciones entre las tasas, a nivel municipal, de las distintas causas. En primer lugar, la tasa de homicidio presenta una correlación positiva, cercana al 70% con la tasa de dos causales de muerte -las accidentales y los suicidios- y entre el 28% y 42% con la de "otras causales". El hecho de que en los municipios con altos niveles de violencia homicida las necropsias reflejen también una incidencia superior al promedio nacional para suicidios, muertes naturales y muertes accidentales y que, por otro lado, entre estas dos últimas categorías los datos muestren una correlación positiva y estrecha permite

pensar en la posibilidad de sesgos de clasificación que hacen que, en las localidades más violentas, parte de los homicidios queden registrados bajo otras causales<sup>30</sup>.

Otra modalidad de la desinformación sobre la violencia en Colombia, tiene que ver con el desconocimiento casi absoluto que se tiene sobre los homicidas y con la ignorancia sobre las circunstancias que rodean los incidentes<sup>31</sup>. Esta circunstancia no ha impedido que en Colombia se den por ciertas algunas afirmaciones que simplemente no pueden hacerse con base en los datos disponibles. Tal sería, por ejemplo, el caso de la asociación del consumo de alcohol con la violencia homicida<sup>32</sup>.

Lo que revelan los datos es que la ignorancia sobre los agresores y sobre las causales de los homicidios depende de los niveles de violencia. La evidencia disponible, tanto intertemporal como interregional, muestra que el desbordamiento de la violencia se ha dado acompañado de un debilitamiento de la justicia penal que

<sup>29</sup> Homicidios, suicidios, muertes accidentales, indeterminadas, neonatales y naturales.

<sup>30</sup> Aún para Ciudad de México, que tiene unos niveles bastante bajos de violencia homicida, quienes han examinado en detalle las fichas de los médicos legistas no rechazan la posibilidad de problemas de clasificación asociados con "presiones institucionales". Para Colombia, no deja de parecer extraño que un 75% de las variaciones 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 de muerte. Tampoco parece fácil de justificar el efecto, estadísticamente significativo, que muestran las tasas de homicidio sobre las muertes accidentales y los suicidios.

<sup>31</sup> Es conveniente tener en cuenta que el limitado desempeño de la justicia penal en su tarea de aclarar los homicidios -en Colombia se aclaran menos del 5%- impone serias limitaciones en términos del diagnóstico de las causas de la violencia homicida.

<sup>32</sup> De varias personas que defienden en Colombia la existencia de un estrecha asociación entre alcohol y violencia homicida he recibido la misma respuesta a la pregunta sobre la base para asegurar que existe tal asociación: la alta alcoholemia en las víctimas. Un alto consumo de alcohol en las víctimas puede explicarse con varios escenarios diferentes a la típica riña entre amigos que surge como consecuencia del exceso de alcohol. Es claro que aún para los homicidios cometidos por profesionales, los establecimientos públicos en donde se vende licor constituyen un escenario muy favorable para sorprender a las víctimas y encontrarlas en una situación de relativa indefensión.

implica por definición un creciente misterio alrededor de los homicidios<sup>33</sup>. En ese mismo sentido, dentro de la información reportada por Medicina Legal hay una muy valiosa para el diagnóstico de la violencia y es la relacionada con las causales de los homicidios. No es para todas las muertes violentas que los médicos que realizan las necropsias establecen una posible causa. Lo que resulta interesante es que el conocimiento sobre las circunstancias de los homicidios se insinúa inversamente proporcional a la magnitud de la violencia. Si, para 1996, se agrupan los datos departamentales de acuerdo con la tasa de homicidios se observa que al aumentar la violencia también aumenta el misterio alrededor del fenómeno. Para cerca del 20% de las muertes violentas, las que en 1996 ocurrieron en los departamentos más pacíficos, se conocen las causales en casi dos de cada tres homicidios. Por el contrario, en los departamentos más violentos, dónde ocurrieron la mitad de los homicidios, sólo se reportaron las causales en uno de cada tres casos. En los lugares con niveles críticos de violencia hay una completa ignorancia alrededor de cerca del 80% de los homicidios<sup>34</sup>.

Una fuente alternativa de información sobre las muertes violentas a nivel municipal la cons-

tituyen los registros de la Policía Nacional. Comparando las cifras de las dos fuentes disponibles para 1995 se confirma que los datos de la Policía, aunque por lo general ligeramente inferiores a los de ML, constituyen una fuente razonablemente confiable de información sobre la violencia homicida en Colombia.

Con base en los datos de los 124 municipios para los cuales se cuenta con información de las dos fuentes se puede estimar en un 7% el subregistro de las muertes violentas por parte de la Policía Nacional<sup>35</sup>. El total nacional de homicidios reportados por ambas fuentes en 1995 presenta una diferencia de ese orden. De todas maneras, vale la pena señalar que para los dos municipios -Mocoa y Apartadó- que en 1995 presentaron según Medicina Legal las mayores tasas de homicidio del país, la diferencia entre los registros de ambas fuentes es considerable.

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, 272 tuvieron un promedio superior a 100, 70 una tasa promedio de 200 o más y 24 localidades un promedio superior a 300. Estos datos tienden a corroborar

<sup>33</sup> Ver Rubio (1997a).

<sup>34</sup> Ver Rubio (1997b)

<sup>35</sup> Se estima una regresión del número de homicidios de medicina legal (ML) como función del número de homicidios reportados por la Policía (PN) y se obtiene:

LS // Dependent Variable is PN - Number of observations: 124

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	2-Tail Sig.
ML	0.9313780	0.0119085	78.210953	0.000
R-squared	0.978549	Mean of dependent	145.1048	
Adjusted R-squared	0.978549	S.D. of dependent	490.4933	
S.E. of regression	71.83817	Sum of squared resid	634768.9	

la noción de una gran concentración geográfica de la violencia colombiana.

La información sobre muertes violentas en los municipios, en forma similar a lo que se observa para los datos agregados a nivel nacional, muestra una considerable inercia<sup>36</sup>. Fuera de la alta asociación que se observa entre el número de muertes en un municipio en dos períodos consecutivos la evolución de los homicidios en las localidades del país con mayor número de muertes es particular en el sentido que, como se puede apreciar en el Gráfico 2, no presenta cambios bruscos de un año a otro.

Del Gráfico anterior también vale la pena anotar, como extraña coincidencia, que los municipios antioqueños más violentos -Medellín, Bello e Itagüí- presentan una evolución muy similar de los homicidios entre 1990 y 1995, sobretodo en lo referente a la marcada estabilización que se da a partir de 1993. Este mismo patrón lo muestran varios otros municipios antioqueños -Barbosa, Caldas y Copacabana- y es el que presenta la violencia agregada para todo el departamento de Antioquia. Un perfil tan homogéneo en una de las regiones con ma-

yores niveles de violencia homicida, y precisamente en el punto de quiebre de las cifras nacionales, es una clara invitación para investigar a profundidad lo que está pasando allí<sup>37</sup>.

### III. La criminalidad urbana en la última década

No toda la violencia es homicida. Probablemente por tratarse de la manifestación extrema de la violencia, los homicidios han recibido el grueso de la atención por parte de los analistas colombianos. A esta inclinación también pudo contribuir la mayor disponibilidad y calidad de la información. Pero también vale la pena analizar lo que ha ocurrido en Colombia con los otros tipos de criminalidad. Tal es el propósito de esta sección.

#### A. Las encuestas de victimización

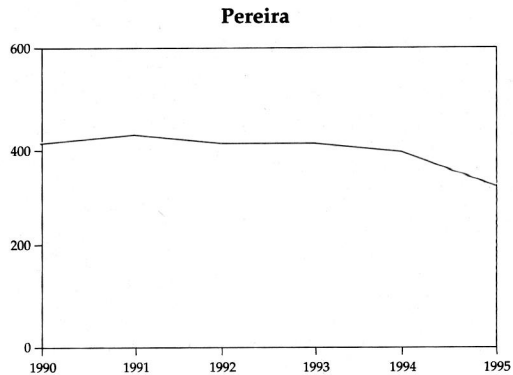
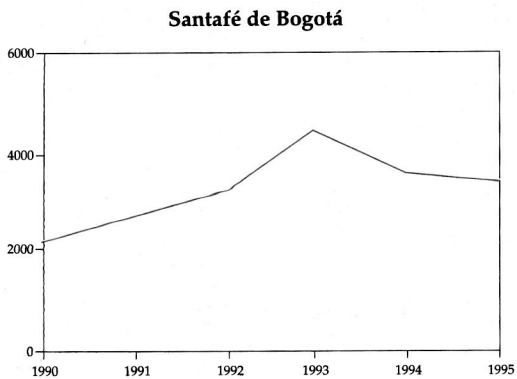
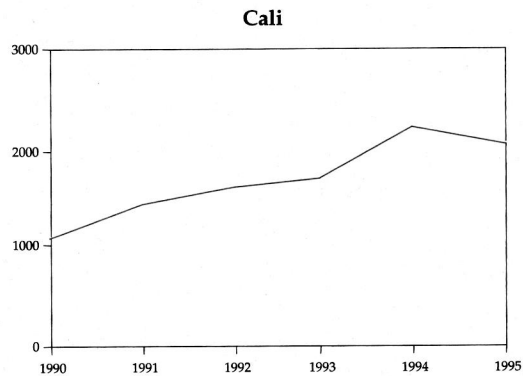
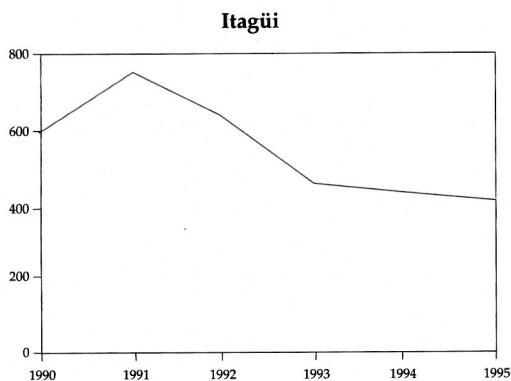
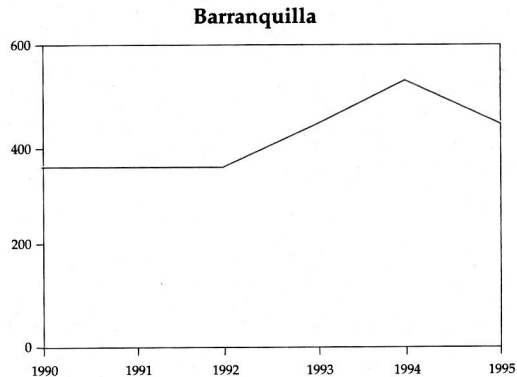
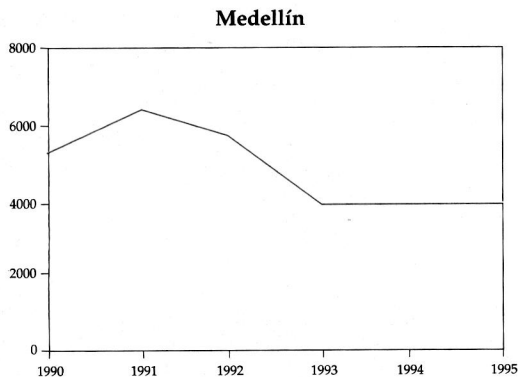
El primer esfuerzo que se hizo en Colombia por aproximarse a la criminalidad real urbana fué un módulo de la Encuesta Nacional de Hogares realizado a finales de 1985. En las once ciudades incluidas en la muestra<sup>38</sup> se concentraba cerca de la mitad de la criminalidad denunciada ante

<sup>36</sup> La capacidad de la violencia colombiana para persistir y "auto-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. 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. 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 inmediatamente anterior. Ver Rubio (1997b).

<sup>37</sup> Se puede pensar en dos tipos de explicación. La primera sería la de problemas serios en la calidad de la información. En ese sentido vale la pena señalar otra peculiaridad de las cifras de homicidios de la Policía Nacional para este departamento y es la diferencia entre la suma de los datos por municipios y el total para el departamento, incluyendo a Medellín, que suministra la misma Policía. Otra posibilidad sería la de un factor subyacente conjunto, como por ejemplo una saturación natural de las tasas cuando se alcanzan ciertos niveles.

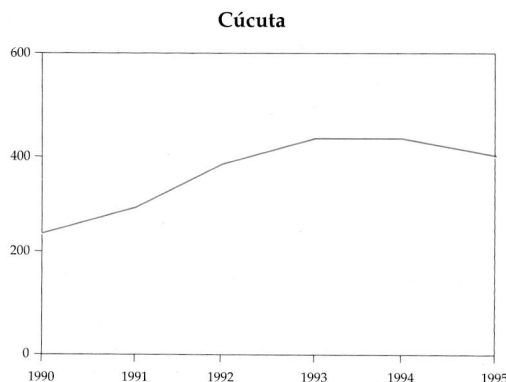
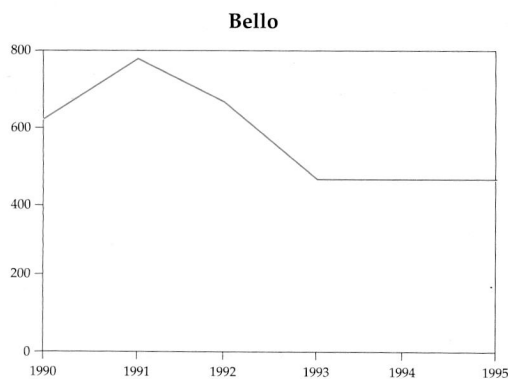
<sup>38</sup> Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pereira y Pasto.

**Gráfico 2**  
**HOMICIDIOS POLICIA NACIONAL 1990-1995**  
**(Municipios con mayor número de muertes intencionales)**



Fuente: Policía Nacional.

**Gráfico 2 (continuación)**  
**HOMICIDIOS POLICIA NACIONAL 1990-1995**  
**(Municipios con mayor número de muertes intencionales)**



Fuente: Policía Nacional.

la Policía Nacional. Un módulo similar se realizó posteriormente en 1991 y en 1995<sup>39</sup>.

Del análisis de los resultados agregados de estas encuestas surgen varios comentarios. El primero es que la evolución de la criminalidad en Colombia ha estado básicamente determinada por la de los delitos contra el patrimonio económico, que en las tres encuestas constituyen una proporción superior al 80% del total de delitos, y en dos de ellas cercana al 90%. Segundo, que los crímenes contra la propiedad habrían bajado drásticamente entre 1985 y 1991 para subir, en forma también marcada, entre 1991 y 1995<sup>40</sup>. Los cambios en el porcentaje de hogares afectados

por algún delito -cercano al 20% en el 85, al 10% en el 91 y al 15% en el 95- tenderían a corroborar esta tendencia.

Con relación a la fuerte caída de los atentados contra la propiedad entre 1985 y 1991 y a su posterior aumento en el 95, no se debe descartar la posibilidad de explicarla por la forma como se le hicieron las preguntas en las encuestas, que fué diferente en el año 91<sup>41</sup>. En estricto sentido sólo la encuesta de 1985 y la de 1995 son comparables.

Otro punto que se debe destacar es el importante aumento en la incidencia de los atracos,

<sup>39</sup> En las Encuestas de Hogares N° 72 de 1991 (ENH 72) y en la N° 90 de 1995 (ENH 90). En la ENH 72 no se incluyeron Ibagué ni Montería. En la ENH 50 se entrevistaron 21.400 hogares, en las ENH 72 y ENH 90 la muestra fué de 17.203 y de 21.130 hogares respectivamente.

<sup>40</sup> Entre 1985 y 1991, disminuyó en cerca de 10 puntos la importancia de los delitos económicos en la criminalidad global. Para 1995 su participación aumentó nuevamente pero de todas maneras fué inferior a la observada en el 85.

o atentados violentos a la propiedad, cuyas tasas por cien mil habitantes se duplicaron entre 1985 y 1995<sup>42</sup>.

Este fenómeno puede ser el que explique la creciente sensación de inseguridad que, a pesar del aparente descenso en las tasas de criminalidad entre el 85 y el 91, manifiestan los colombianos. El último comentario es que los delitos contra la vida presentan un comportamiento opuesto al de aquellos contra la propiedad - aumento entre 1985 y 1991 y leve descenso en 1995- pero quedan en niveles superiores a los de 1985.

Al analizar, dentro de los atentados contra las personas, la participación de los homicidios se observa un gran aumento entre 1985 y 1991

período durante el cual se pasó de menos del 20% a cerca del 60%. Este incremento tan marcado, y la posterior caída en la participación de las muertes violentas en la encuesta de 1995, podría explicarse por una sobreestimación, cercana al 50%, de los homicidios en la encuesta de 1991 con relación a los datos de la Policía Nacional para las mismas ciudades.

Esta sobreestimación pudo originarse en el énfasis que se le dió en el 91 a la violencia homicida<sup>43</sup>, en los problemas que se puede argumentar surgen para la medición de un incidente como las lesiones personales en una encuesta de victimización<sup>44</sup>, pero también puede explicarse por la dificultad inherente a la estimación, mediante una muestra, de la incidencia de eventos de rara ocurrencia, como los homicidios<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Tanto en 1985 como en 1995 se les hizo a los hogares la misma pregunta inicial: "Usted o alguno de los miembros de este hogar ha sido víctima de la delincuencia durante el último año?". En 1991 la pregunta era diferente: "Usted o alguno de los miembros de este hogar ha sido afectado por hechos violentos o por delitos en el último año?". Se puede pensar que en ese año los incidentes no violentos contra la propiedad hayan quedado con un menor reporte. En segundo término, en el año 91 esta pregunta sobre victimización venía precedida de varias preguntas sobre muertes violentas, problemas en los barrios, derechos humanos, abuso de los organismos de seguridad y cambio de domicilio por razones de violencia que se puede pensar desviaron la atención del encuestado hacia los incidentes con violencia. Por último, en 1985, se hizo enseguida la pregunta "de qué delitos han sido víctimas" dejando tres espacios abiertos para responder. En el 91 la pregunta similar dejaba sólo dos espacios con doce alternativas cerradas de delitos.

<sup>42</sup> La alta participación de los atracos dentro de los atentados a la propiedad en el año 91, superior a la de las otras encuestas tendería a corroborar la inquietud planteada en la nota anterior en el sentido que la manera como se hicieron las preguntas en el 91 pudo sesgar las respuestas hacia un sub-reporte de los incidentes no violentos.

<sup>43</sup> La primera pregunta del módulo del 91 era "en el último año algún miembro de este hogar ha muerto violentamente por: accidente de tránsito, con arma de fuego, con arma cortopunzante, en actos terroristas, otra muerte violenta".

<sup>44</sup> En particular, cuando se piensa que algunas lesiones personales pueden ser el resultado de riñas o discusiones entre amigos, parientes, conocidos o ciudadanos comunes, la forma como se introduce el módulo de victimización, haciendo referencia a los problemas ocasionados por la delincuencia en el último año, puede desviar la atención hacia los ataques ocasionados por extraños y dejar de lado un buen número de incidentes.

<sup>45</sup> Una exposición de los problemas de estimación a partir de muestras en estos casos se encuentra en Lilienfield y Stolley [1994] *Foundations of Epidemiology*, Oxford University Press. Para calcular intervalos de confianza para eventos de rara ocurrencia, como las muertes intencionales, es necesario utilizar una distribución de Poisson, en lugar de la tradicional curva normal. Para ilustrar la gran incertidumbre que se da en el cálculo de las tasas se puede señalar que, de acuerdo con una tabla reproducida en la obra ya citada, el intervalo de confianza del 95% para la tasa de homicidios de 1991 a partir de los datos de la encuesta de hogares, que en una muestra de 17.203 encuestas, reportaron la ocurrencia de 30 homicidios, sería de 117 a 249 homicidios por cien mil habitantes.



Así, como gran tendencia de la criminalidad colombiana en la última década, se debe destacar la reorientación de los delitos hacia aquellos con una mayor dosis de violencia.

De acuerdo con los datos de la última encuesta, durante 1995 un poco más de medio millón de hogares, cerca del 15% del total, fueron víctimas de algún delito. La tasa de criminalidad global es ligeramente superior a los 4800 delitos por cien mil habitantes. Por ciudades, esta tasa varía entre 1000 y 12000<sup>46</sup> y el porcentaje de hogares afectados entre un poco más del 5% y el 35%. El grueso de los incidentes reportados (90%) tiene que ver con atentados contra la propiedad. En segundo lugar de importancia se sitúan los delitos contra la vida e integridad de las personas (6%)<sup>47</sup>.

La incidencia de estos delitos contra la propiedad está positivamente relacionada, por ciudades, con la de los atentados contra la vida. Dentro de los delitos económicos aparece una asociación positiva entre los atracos y los atentados no violentos a la propiedad. En los delitos contra las personas, por el contrario, hay cierto grado de sustitución entre el homicidio y las

lesiones personales. Sobre este punto, que es importante para el diagnóstico de la violencia, se volverá más adelante.

Así, las cifras colombianas muestran para 1995 una criminalidad urbana con una gran heterogeneidad no sólo en niveles sino en características. Las ciudades en donde más se atenta contra la propiedad no son aquellas en donde la vida de los ciudadanos corre un mayor riesgo<sup>48</sup>.

Los datos de las encuestas de victimización disponibles en el país muestran que las reacciones de los colombianos ante los ataques criminales se ven afectadas tanto por las deficiencias del sistema penal de justicia como por un ambiente caracterizado por la intimidación. Aún para un asunto tan grave como el homicidio, de acuerdo con la encuesta realizada en 1991, más de la mitad de los hogares que habían sido víctimas manifestaron no haber hecho nada y únicamente el 38% reportó haber puesto la respectiva denuncia<sup>49</sup>.

Una de las razones aducidas por los hogares para no denunciar los delitos es la del "temor a las represalias" que entre la encuesta de 1985 y la de 1991 duplicó su participación en el conjunto

<sup>46</sup> Es conveniente señalar que estas serían las cotas inferiores de las tasas, suponiendo que los hogares que reportaron ser víctimas de algún incidente criminal lo fueron una sola vez. La información disponible permite suponer que esta es una cifra conservadora. Una encuesta realizada en tres ciudades colombianas en 1997 muestra que los hogares que han sido víctimas de atentados contra su propiedad reportan la ocurrencia de múltiples incidentes, desde 1 hasta 18, con un promedio de 2.5. Esta cifra es superior en Bogotá (3.1) que en Medellín (2.2) o Barranquilla (2.1). Ver Rubio [1997].

<sup>47</sup> El resto de los títulos del código penal: Delitos contra la libertad y el pudor sexual, contra la libertad, contra la familia, contra la seguridad pública, contra la integridad moral y otros títulos participan únicamente con el 4% de los hechos delictivos informados por los hogares.

<sup>48</sup> Ni siquiera se puede hablar de una mayor o menor tendencia hacia la violencia, que se presente de manera uniforme entre ciudades. No se perciben, por ejemplo, síntomas de una relación positiva entre la letalidad de los atentados contra la vida y la tendencia a utilizar la violencia en los delitos económicos.

<sup>49</sup> Rubio (1996b).

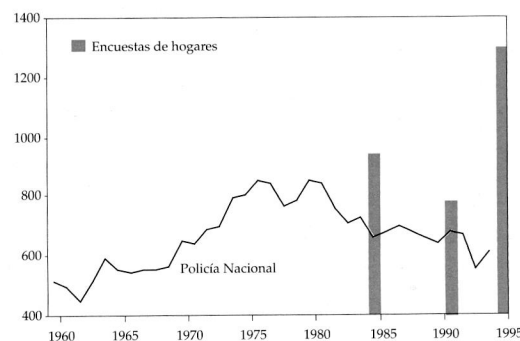
de motivaciones de los hogares para no denunciar. Para la encuesta realizada en 1995 el "temor a las represalias" aparece como un factor con buen poder explicativo sobre la proporción de delitos que se denuncian<sup>50</sup>. Además, esta razón para no denunciar es más importante en las ciudades con mayores niveles de violencia homicida. Aparece entonces, para las ciudades colombianas, una asociación negativa entre la violencia y la disposición de los hogares a poner en conocimiento de la justicia la ocurrencia de hechos delictivos<sup>51</sup>.

## B. Las denuncias ante la Policía Nacional

La fuente más usual de información sobre la situación delictiva en Colombia son las denuncias que registra y recopila la Policía Nacional. De acuerdo con estos datos, las tasas delictivas habrían mostrado, en las últimas décadas, la siguiente tendencia: un aumento uniforme entre 1960 y la mitad de los setentas, un corto estancamiento hasta el inicio de la década de los ochentas y un posterior descenso, similar en magnitud y duración al aumento previo, durante los últimos quince años (Gráfico 3). El primer punto que llama la atención es que esta evolución de la criminalidad que se deriva de los registros policiales de denuncias no coincide con la percepción, generalizada en el país, de que la criminalidad aumentó durante la última década.

### Gráfico 3

#### DENUNCIAS PENALES POLICIA NACIONAL Y ENCUESTAS DEL DANE 1960-1995



Fuente: Policía Nacional y Encuesta Nacional de Hogares del Dane.

Tampoco guarda relación con la evolución de la violencia homicida, ni con el comportamiento de ciertos delitos específicos -como el atraco bancario, o el hurto de automotores- que se puede pensar se registran de manera más confiable y que han mostrado un considerable incremento en los últimos años. Un segundo punto de interés lo constituye la gran diferencia, tanto en niveles como en tendencia (Gráfico 3) entre las cifras que reporta la Policía Nacional y las que se pueden calcular a partir de lo que los hogares, en las encuestas de victimización, dijeron acerca del número de denuncias que habían puesto ante las autoridades<sup>52</sup>. Acerca de los posibles orígenes de estas discrepancias, crecientes

<sup>50</sup> Rubio (1996b).

<sup>51</sup> La incidencia del temor a las represalias como factor para no denunciar ha seguido, en las tres encuestas realizadas desde 1985, una evolución similar a la de la tasa de homicidios en el país. Ver Rubio (1997a).

<sup>52</sup> Como ya se mencionó, la tasa de criminalidad que se calcula con las encuestas de victimización es conservadora en el sentido que algunos hogares han podido ser víctimas, en el año anterior a la encuesta, de más de un hecho criminal. Así el número de denuncias podría también estar subestimado.

en el tiempo -desde un 30% en 1985 a cerca del 50% en 1995- el más pertinente parece ser el de un progresivo sub-registro de las denuncias por parte de la Policía, sobretodo en los delitos contra el patrimonio económico<sup>53</sup>.

La posibilidad de que las autoridades policivas hayan establecido un filtro para las denuncias que registran no necesariamente es pernicioso. Puede pensarse, por ejemplo, en la conveniencia de haber dejado de lado, aún de las estadísticas, los delitos económicos de baja cuantía. O las denuncias que se sabe cumplen sólo un papel formal, sin ninguna repercusión judicial posterior. El hecho de que el valor monetario promedio de los ataques a la propiedad de acuerdo con las estadísticas policiales se haya multiplicado, en términos reales, por cuatro entre 1985 y 1991 y por cerca de siete entre 1985 y 1995 tendería a corroborar esta idea<sup>54</sup>.

Las estadísticas de delitos reportadas por la policía también pueden estar reflejando cambios en los procedimientos de registro, o en los recursos humanos dedicados a esa tarea. Las cifras, en tal caso, se verían afectadas por insuficiencias

administrativas o falta de personal en los cuerpos policiales<sup>55</sup>.

Cuando, por otro lado, las tasas de criminalidad pueden ser utilizadas para evaluar el desempeño de los organismos de seguridad no es difícil imaginar que se den incentivos para no registrar, por ejemplo, los casos más difíciles de resolver, o para limitarse a aquellos en los que se ha tenido éxito en la identificación y captura de los implicados. En tal sentido es pertinente señalar la existencia de una estrecha correlación entre las denuncias por delitos económicos registradas por la Policía y el número de personas capturadas como presuntos implicados en los delitos. Esta asociación, como se observa en el Gráfico 4, aparece tanto a nivel agregado como para los distintos tipos del título de atentados "contra el patrimonio económico".

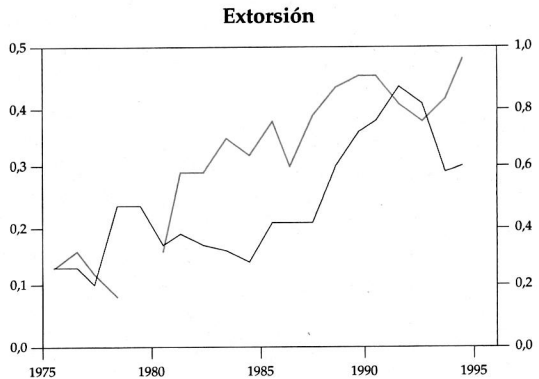
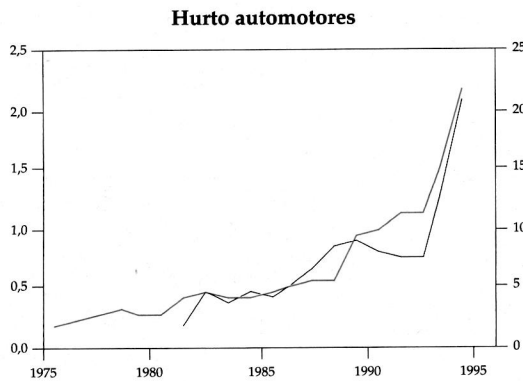
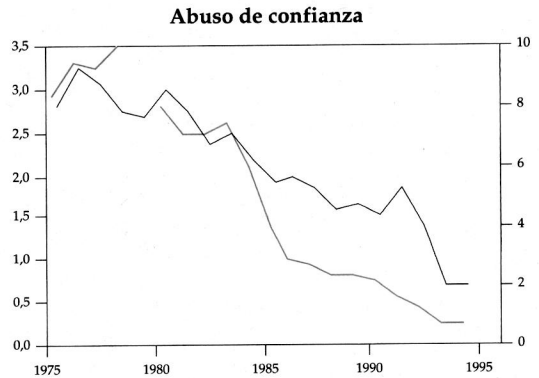
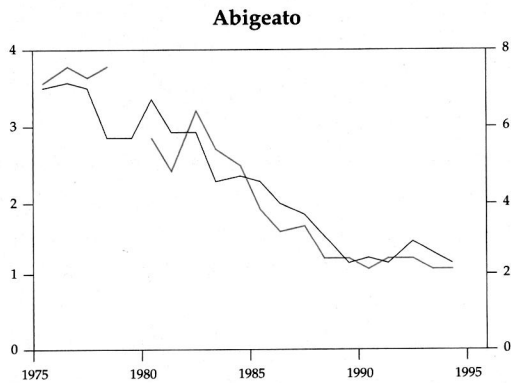
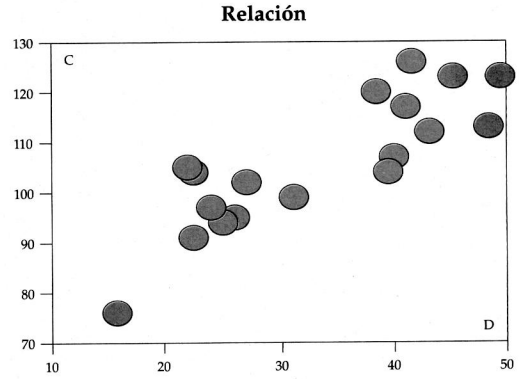
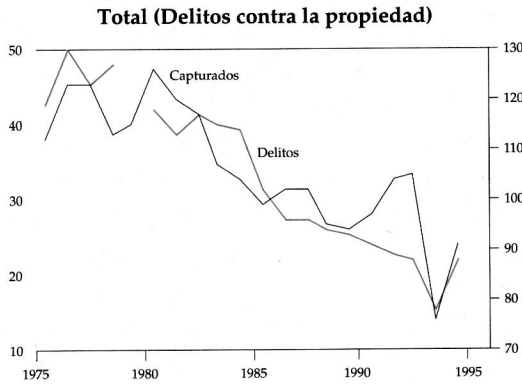
En principio cabe esperar que las estadísticas sobre los sindicados aprehendidos por la Policía Nacional sean confiables puesto que se trata de cifras que deben ser consistentes con las de otras agencias independientes entre sí -en este caso el sistema carcelario, o el sistema judicial-. Lo an-

<sup>53</sup> Ver una discusión de este punto en Rubio (1996).

<sup>54</sup> En la misma dirección apunta el hecho que en 1985 el monto envuelto en un delito económico en los registros de la Policía Nacional fué de \$ 215 mil pesos de ese entonces mientras que apenas superó los \$ 100 mil en la información reportada por las víctimas en la encuesta de hogares. Para las encuestas de 1991 y 1995 no se dispone de información sobre los montos envueltos en los ataques a la propiedad.

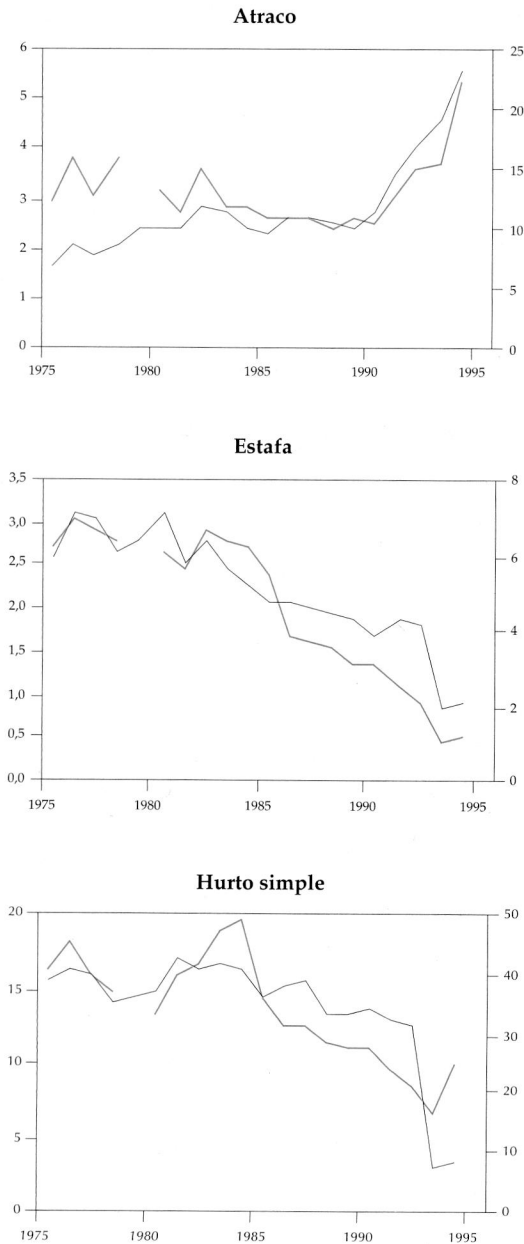
<sup>55</sup> Esta hipótesis es consistente con la experiencia internacional que muestra, para distintos países, cambios importantes en los sistemas de registro de la policía. Ver Economist [1994]. Es oportuno señalar, en ese sentido, que a pesar de la enorme varianza que se presenta, por departamentos, en las tasas de criminalidad económica -que van desde 20 incidentes por cien mil habitantes hasta más de 4000- en la actualidad un buen predictor del número de delitos registrados contra la propiedad en cada departamento es, precisamente, el personal no operativo de la Policía Nacional. El número de efectivos diferentes de agentes operativos de la Policía explica el 96% de las variaciones en los delitos contra la propiedad registrados en los 33 departamentos del país en 1992. Una explicación alternativa, y más preocupante, para esta asociación positiva entre los delitos económicos registrados y el personal de la Policía, se desvirtúa parcialmente con la observación de que el número de agentes operativos está menos correlacionado con la criminalidad.

**Gráfico 4**  
**DELITOS REGISTRADOS Y PERSONAS CAPTURADAS**  
**(Policía Nacional)**



Fuente: Policía Nacional.

**Gráfico 4 (continuación)**  
**DELITOS REGISTRADOS Y PERSONAS**  
**CAPTURADAS (Policía Nacional)**



Fuente: Policía Nacional.

terior no significa, sin embargo, que sean estos unos datos que puedan tomarse como indicadores de la criminalidad. El número de personas capturadas también depende de la eficacia en la tarea de identificar y aprehender a los delinquentes. Lo que sugiere la asociación que se observa entre los datos de detenidos y los de los delitos es que estos últimos parecerían haberse adaptado progresivamente a la evolución de los primeros. Esta dinámica puede explicarse de dos maneras. Bajo una visión crítica de los organismos policiales podría pensarse que el número de delitos registrados por la Policía se calcula a partir de la información de los capturados de tal manera que el balance entre una y otra cifra muestre unos parámetros razonables de eficiencia. Una lectura menos simplista de esta relación apuntaría en la dirección de una posible contaminación de los procedimientos policiales de registro con una de las principales perversiones de la justicia penal colombiana: su progresiva concentración en los delitos con *sin-dicado conocido*<sup>56</sup>. En el marco de un sistema de justicia penal que, como el colombiano en las últimas décadas, ha venido dejando de lado la investigación de los incidentes criminales para los cuales se desconoce el agresor, no resultan del todo extrañas unas estadísticas criminales que también se hayan apartado de los delitos en cuya denuncia no se ha identificado al responsable.

Con relación a los montos monetarios envueltos en los delitos económicos, y a nivel agregado, la tendencia creciente que señalan las cifras de las denuncias a partir de los ochentas podría explicarse de dos maneras. O bien se trata de unos registros policiales progresivamente concentrados en los delitos de mayor cuantía, o bien se trata del reflejo de una crimi-

nalidad cada vez más especializada en delitos de gran magnitud<sup>57</sup>.

Lo que queda relativamente claro es que los datos de la Policía Nacional para la categoría de los delitos contra el patrimonio no parecen confiables como indicadores de la criminalidad. Por lo general, se ha reconocido que la calidad de los registros policivos es directamente proporcional a la gravedad de los incidentes, a la determinación de las víctimas de llevar a cabo acciones judiciales y a la capacidad del incidente para involucrar terceros agentes diferentes de la víctima y el agresor<sup>58</sup>.

En lo que hace relación a los atentados contra la vida e integridad de las personas los datos de la Policía Nacional muestran, en el agregado, un incremento sostenido entre 1964 y 1988 período durante el cual, con una tasa promedio de crecimiento del 1.8% anual pasan de 35 a 92 mil incidentes denunciados y luego, a partir de este último año una relativa estabilización. Al desagregar estas cifras, de acuerdo con el tipo de conducta -homicidios, homicidios por accidente de tránsito, lesiones personales y lesiones en accidentes de tránsito- aparecen tendencias que suscitan algunos comentarios.

En primer lugar, las lesiones personales, que durante la mayor parte del período constituyen más de la mitad de los atentados contra las personas, muestran una evolución decreciente desde principios de los ochentas. Así, en la década durante la cual la violencia colombiana se hizo explosiva, la información sobre lesiones personales reportada por la Policía muestra un continuo descenso. La caída en las cifras de lesiones personales es tal que, según estos datos, los ataques no letales contra las personas constituyen en la actualidad un poco más de la tercera parte de todos los atentados a la vida cuando a principios de los setentas daban cuenta de más de las dos terceras partes de ese total.

La calificación de la bondad de las cifras de la Policía Nacional en el caso de las lesiones personales es difícil por varias razones. En primer lugar, porque la relación entre la tasa de homicidios y la de lesiones personales puede ser respaldada con varias hipótesis diferentes, con consecuencias distintas sobre la asociación que cabe esperar entre estas variables<sup>59</sup>. Por otro lado, porque los registros policiales sobre lesiones personales muestran síntomas de algunos de los vicios que se detectaron en las estadísticas de los delitos económicos. En particular, debe

<sup>56</sup> Ver al respecto Rubio (1996).

<sup>57</sup> Esta es la hipótesis que se plantea en Trujillo y Badel [1998] quienes destacan la creciente importancia, para el monto promedio de los atentados contra el patrimonio, del robo de vehículos.

<sup>58</sup> Ver por ejemplo Zehr (1976).

<sup>59</sup> Si se piensa que el grueso de la violencia se origina en los problemas cotidianos de convivencia entre los ciudadanos, los homicidios serían básicamente las riñas y peleas que «se salen de las manos». En tal caso cabría esperar una asociación positiva entre la tasa de homicidios y la de lesiones personales, o sea las riñas y discusiones que no alcanzaron a ser letales. Si se piensa por el contrario en dos tipos de violencia que se han venido sustituyendo, como por ejemplo al pasar de un escenario dominado por las riñas a otro dominado por la guerra, sería razonable esperar una correlación negativa entre estas dos variables.

destacarse la asociación que, aunque inferior a la que se señaló para los ataques a la propiedad, se observa entre el número de personas detenidas bajo cargos de lesiones personales y el número de incidentes de este tipo que fueron registrados por la Policía.

Por otro lado aparece una asociación entre la efectividad de los organismos de seguridad para capturar a los homicidas -medida por el número de personas capturadas por cada homicidio que se comete- y la efectividad para aprehender a los infractores por lesiones personales. La asociación entre estas dos variables es tan estrecha que, especulativamente, invita a pensar que surgen de incidentes de naturaleza similar y sugiere dos cosas. Primero, que los homicidios para los cuales los organismos de seguridad capturan a los agresores y las lesiones personales son el resultado de una misma violencia: la rutinaria entre amigos o ciudadanos comunes. La de las riñas. Esta observación es consistente con lo que se ha encontrado sobre las características de la violencia que llega a los juzgados<sup>60</sup>. Segundo, que aún para esta violencia cotidiana la efectividad de la justicia penal colombiana se ha reducido sustancialmente en las últimas décadas.

A pesar de las observaciones anteriores, la información estadística de la Policía Nacional sobre las lesiones personales parece verosímil. En primer lugar por la consistencia que muestra con los datos de la Encuesta de Hogares de 1995.

Si, como se observa en el Gráfico 5, con los datos de la última encuesta se calcula el número de denuncias por lesiones personales en cada ciudad para ese año, tanto el rango de las cifras resultantes como el promedio para las once ciudades, parecen compatibles con la evolución de los registros policiales entre 1980 y 1995<sup>61</sup>. En la misma dirección de otorgarle credibilidad a las cifras de la Policía apunta el hecho de que las lesiones personales constituyen el típico incidente con sindicado conocido que, por despertar el interés del sistema penal, tiene buenas posibilidades de quedar registrado en las estadísticas por parte de las autoridades tanto judiciales como policivas.

Una vez hechas las calificaciones anteriores, es interesante comparar la evolución de los dos grandes componentes de los ataques violentos contra las personas en las últimas tres décadas. El hecho que, como se observa en el Gráfico 6, las denuncias por lesiones personales hayan empezado a caer en forma continua y sostenida justamente cuando empezaron a aumentar los homicidios sugiere un escenario diferente al del diagnóstico predominante sobre la violencia colombiana durante la última década, el de un fenómeno rutinario y originado en los problemas de intolerancia.

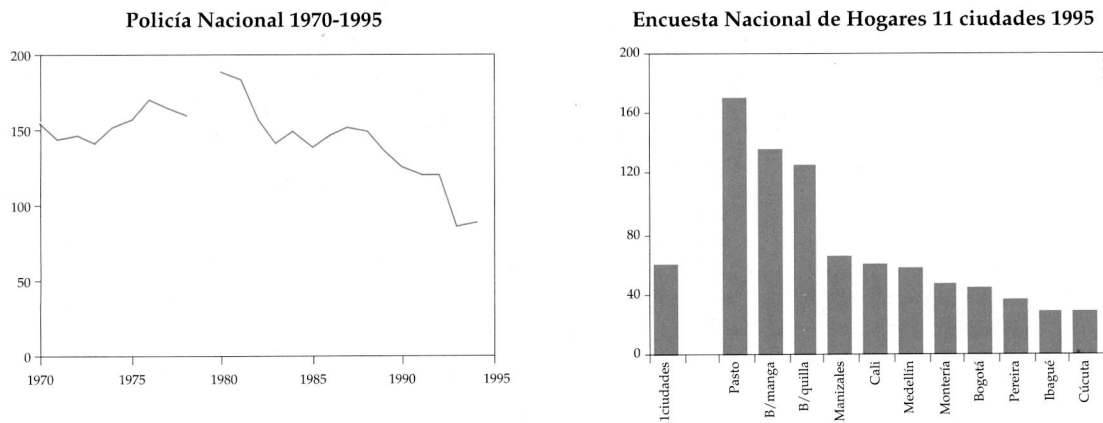
De haber sido esta violencia, la de las riñas, la que se hizo explosiva a partir de los ochentas, se esperaría que hubiera tenido como impacto

<sup>60</sup> Ver por ejemplo Beltrán [1997] o Rubio [1998]. En ambos casos, basados en el análisis de casos juzgados, se encuentra que la violencia que llega a la justicia es precisamente la de las riñas, la cotidiana. En Rubio [1998] se encuentra que más del 95% de los homicidas que fueron llamados a juicio, en una muestra aleatoria de sentencias penales, venían identificados desde el momento de la denuncia.

<sup>61</sup> Gaitán (1997) señala que la cifra de denuncias por lesiones personales está en extremo contaminada por los cambios en el procedimiento penal a partir de 1980. A pesar de lo anterior, la tendencia a la baja parece significativa.

## Gráfico 5

### DENUNCIAS POR LESIONES PERSONALES (Tasas por 100 mil habitantes)



Fuente: Policía Nacional, Encuesta Nacional de Hogares del Dane.

más notable un aumento en la incidencia de las denuncias por lesiones personales.

Los datos disponibles por ciudades, para 1995, tienden a corroborar la idea de una relación negativa entre los homicidios y las lesiones personales. En efecto entre las once ciudades incluidas en la muestra de la encuesta de victimización, aquellas con mayor tasa de lesiones personales -Pasto, Bucaramanga y Barranquilla- están entre aquellas localidades con menor tasa de homicidios. Por el contrario, los lugares con mayor incidencia de muertes violentas -Medellín, Cali y Pereira- presentan tasas de lesiones personales inferiores al promedio.

Un argumento que se ofrece con frecuencia para explicar esta contradicción entre el diag-

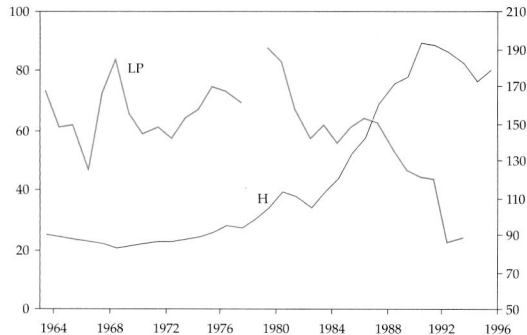
nóstico de una violencia esencialmente rutinaria y la aparente caída en la incidencia de las lesiones personales es que las discusiones, las peleas y las riñas se volvieron más letales por un uso más extendido de las armas de fuego<sup>62</sup>. Algo de esto puede ser cierto, pero en tal caso se esperaría simplemente que la tasa de homicidios aumentara más rápido que la tasa, también creciente, de lesiones personales. Esta línea de argumentación no sólo se basa en un supuesto no verificado -que el mayor número de armas se ha repartido entre la toda población- sino que, en últimas, evita la pregunta más pertinente: cual es la razón por la cual los colombianos en las últimas dos décadas habrían decidido andar más armados?

En síntesis, parece claro que la calidad de las cifras de criminalidad basadas en las denuncias

<sup>62</sup> Este argumento, pieza fundamental de las recomendaciones de desarme, fué propuesto inicialmente por Camacho y Guzmán [1990] para explicar las caídas en las lesiones personales en Cali y Medellín en forma paralela al aumento en los homicidios.



**Gráfico 6**  
**ATENTADOS CONTRA LAS PERSONAS**  
**(Homicidios H y lesiones personales LP)**



Fuente: Policía Nacional.

que ponen los ciudadanos ante la Policía varía considerablemente dependiendo del tipo de delito y de la naturaleza del infractor. En Colombia, el factor determinante para que un incidente criminal aparezca registrado en las estadísticas policiales no parece ser la gravedad de la conducta sino el hecho de que las víctimas cuenten con un conocimiento razonable de la identidad de los agresores y que no se sientan atemorizadas de tal manera que puedan contribuir a su captura por parte de las autoridades. La tendencia de los registros policivos de delitos a confundirse con los de las personas capturadas, evidente en las cifras, puede tener dos orígenes: el hecho que tales registros no sean independientes de la evaluación del desempeño de las autoridades policivas o la vocación de la justicia penal colombiana por los delitos con "sindicado conocido", peculiaridad que habría contaminado la calidad de las estadísticas de la Policía. Esta limitación de las cifras de la criminalidad denunciada va más allá de un simple problema de sub-registro, puesto que implica sobretodo un problema de mala representación en las estadísticas de lo que

ocurre a nivel de la criminalidad real. La información disponible sugiere que las cifras policiales, al dejar de lado los atentados criminales en los cuales las víctimas no han identificado al infractor, tienden a minimizar la incidencia de los crímenes cometidos por profesionales. En cierta forma, se corrobora la impresión derivada de las estadísticas sobre violencia homicida en el sentido que, en Colombia, la desinformación y el misterio alrededor de la criminalidad parecen proporcionales a la gravedad del fenómeno, o al poder de los infractores.

#### IV. La criminalidad judicializada

Una tercera fuente de información sobre la ocurrencia de incidentes criminales en Colombia la constituyen los procesos que se abren para investigarlos y que, con base en los datos que remiten los juzgados y las unidades de fiscalía, recopila el Dane en las llamadas estadísticas de justicia. Teniendo en cuenta que sólo una fracción de los delitos se denuncia y que, a su vez, no todas las denuncias conducen a la apertura de una investigación formal, o sumario, las estadísticas de justicia constituyen necesariamente una fracción de la criminalidad. La pregunta relevante es si esta es una fracción relativamente constante o, por el contrario, sufre variaciones importantes en el tiempo y el espacio. Además, parece útil preguntarse si dicha proporción es independiente de la intensidad o de las características del fenómeno que se pretende medir.

Las estadísticas judiciales a nivel nacional durante las últimas décadas han sido analizadas en algún detalle en otros trabajos<sup>63</sup>. Se ha encontrado que su evolución estuvo determinada no sólo por los frecuentes cambios en el procedimiento penal sino, además, por los criterios,

informales y también cambiantes, que se fueron adoptando para decidir de cuales incidentes se hacía cargo el sistema penal de justicia y de cuales no. En particular, se ha argumentado que lo que muestran las estadísticas sobre sumarios es una progresiva contaminación de las cifras con el mal desempeño del sistema penal de justicia en su labor de aclarar los delitos y atrapar a los implicados. No parece arriesgado suponer que esta contaminación de las cifras judiciales se haya extendido a los registros estadísticos de la Policía, y aún al ánimo de la ciudadanía para elevar las denuncias.

Vale la pena analizar si la información judicial con datos de corte transversal, a nivel de municipios, es útil para captar diferencias regionales en la criminalidad o si, por el contrario, también presenta sesgos.

En 1995 fueron puestos en conocimiento de las autoridades, en los juzgados y unidades de fiscalía de 832 municipios, un total de 537 mil delitos<sup>64</sup> de los cuales el 46% correspondían a ataques a la propiedad, el 22% a atentados contra la vida, el 4% a abusos sexuales, el 5% a atentados contra la libertad individual y un 23% a otros títulos. Estos hechos motivaron la apertura de 135 mil investigaciones formales, o sumarios, cuya composición por tipo de incidente es bas-

tante distinta a la que se observa para las denuncias. En particular, dentro de los sumarios se reduce a un 25% la fracción correspondiente a los delitos económicos y sube a la mitad la de los delitos de los otros títulos del código<sup>65</sup>.

Para las once ciudades incluídas en el módulo de criminalidad de la ENH, y únicamente para estas localidades, se puede analizar la relación existente entre la llamada criminalidad real, los incidentes que llegan a conocimiento de las autoridades y aquellos para los cuales se inicia una investigación formal o sumario. En estas once ciudades, con el 36% de la población colombiana, se concentraron cerca de la mitad (42%) de las denuncias y un porcentaje similar (43%) de los sumarios por delitos contra la propiedad, y una quinta parte (21%) de las denuncias, y 27% de los sumarios por atentados contra la vida.

La composición de los casos puestos en conocimiento de las autoridades judiciales, por tipo de incidente, en estas once ciudades es algo diferente a la que se observa en el resto de los municipios del país. En las localidades incluídas en la encuesta de victimización de 1995 pesan más los delitos contra la propiedad. La participación de los atentados contra las personas es menor en estas ciudades que en el resto de los municipios del país. No se puede saber, sin embargo, si estas

<sup>63</sup> Rubio (1996).

<sup>64</sup> Estas cifras corresponden a las llamadas investigaciones "preliminares" o "previas" que, en principio deben guardar una relación muy estrecha con las denuncias. Para facilitar la presentación, en esta sección se utilizará el término denuncia para referirse a estas preliminares.

<sup>65</sup> En el año anterior, se habían abierto 140 mil sumarios en los cuales la participación de los «otros títulos» era un poco inferior (42%). Vale la pena anotar que los reportes de 1994 corresponden a 998 municipios o sea que entre el 94 y el 95 los juzgados y unidades de fiscalía de 166 municipios dejaron de enviar sus cifras al Dane.

peculiaridades responden a diferencias en la criminalidad real o a particularidades regionales de la ciudadanía para denunciar los delitos<sup>66</sup>.

Lamentablemente no parece haber una relación muy estrecha entre el número de denuncias por habitante y las tasas de criminalidad, ni mucho menos entre estas últimas y los sumarios, que permita utilizar las estadísticas de justicia para estimar la incidencia del crimen en los demás municipios del país.

Lo que se observa es que la proporción de los delitos que llega a conocimiento de las autoridades varía considerablemente dependiendo tanto del tipo de conducta como de la localidad en dónde ocurrió el incidente.

Un punto de interés lo constituye el análisis de la relación entre los delitos que se denuncian y los sumarios que se abren. Esta relación muestra hasta qué punto las estadísticas judiciales están captando lo que ocurre a nivel de la criminalidad en los municipios.

Lo que se observa, en forma sorprendente, es que las cifras judiciales de denuncias en los municipios contribuyen muy poco a la explicación de las diferencias en el número de procesos penales que se inician mediante la apertura de una investigación formal<sup>67</sup>. Esta relación entre denuncias y sumarios es aún más débil cuando los incidentes se desagregan por títulos del

código penal. Por otro lado, un buen predictor de las investigaciones formales que se iniciaron en cada municipio en 1995, es el número de sumarios abiertos en ese mismo municipio en el año inmediatamente anterior. Nuevamente la relación es más estrecha para el total de delitos que para la desagregación de estos por títulos del código.

Lo que estos datos sugieren es que, como se puede pensar que ocurre con cualquier servicio cuyos niveles de actividad son relativamente insensibles a los cambios en la demanda, el sistema judicial colombiano estaría operando a plena capacidad y probablemente con cierta congestión en sus servicios, por lo menos en lo que se refiere a las labores de investigación.

De esta manera, parece claro que la información judicial de los sumarios no está captando adecuadamente las diferencias regionales de la criminalidad colombiana. Lo que muestran estos datos es simplemente el número de casos penales, relativamente estable e independiente de la situación delictiva de cada municipio, que unos juzgados y unidades de fiscalía con exceso de demanda por sus servicios, alcanzan a atender.

Hay algunos ejercicios que vale la pena realizar combinando los datos de homicidios de medicina legal con las cifras de denuncias, agrupadas por títulos del código, de las estadísticas judiciales.

<sup>66</sup> Si se aceptara que estas ciudades son representativas del resto de los municipios del país se tendría, con base en la relación observada entre denuncias y delitos, que en Colombia se cometen anualmente cerca de 1,8 millones de delitos de los cuales un poco más de un 1,2 millones son atentados contra la propiedad y ciento diez mil son ataques a la vida. En términos de tasas de criminalidad, se tendrían cerca de 3800 delitos económicos por cien mil habitantes (pcmh), y 500 atentados a la vida pcmh.

<sup>67</sup> Únicamente el 32% de las variaciones, entre municipios, en el número total de sumarios per-cápita que se abrieron en 1995 se explican por el total de casos penales que se denunciaron ante la justicia para investigarlos.

Para los municipios que cuentan con regional de Medicina Legal, los homicidios constituyen, en promedio, el 39% de las denuncias por ataques contra la vida. Para 18 de los municipios, sin embargo, se observa un faltante en las cifras judiciales: los homicidios registrados por Medicina Legal superan la cifra del total de ataques contra la vida reportadas por la justicia. Para este conjunto de municipios con lo que podría llamarse violencia no judicializada las correlaciones extrañas entre las tasas por causales de muertes son sistemáticamente más altas que en el resto de municipios.

En forma similar al ejercicio que se acaba de hacer para los municipios cubiertos por Medicina Legal, la comparación de los datos de la Policía con las estadísticas judiciales, muestra que para 267 municipios, o sea para más de uno de cada cuatro, aparece un faltante en estas últimas cifras con relación a las primeras: el número total de delitos contra la vida reportado por los juzgados o unidades de fiscalía es inferior al de los homicidios registrados por la Policía. En todos estos municipios con violencia no judicializada, que por lo general son lugares violentos, se observa que las denuncias por habitante, en todos los títulos del código, son en promedio

inferiores a las de los municipios en dónde no se presenta este fenómeno<sup>68</sup>.

En síntesis, de la comparación entre las estadísticas judiciales de denuncias, y las de homicidios tanto de Medicina Legal como de la Policía, surgen varios comentarios. Primero, existe un número no despreciable de municipios en los cuales se observa una violencia no judicializada, o sea homicidios que no aparecen reportados en las cifras del sistema judicial<sup>69</sup>. Segundo, la existencia de una regional de Medicina Legal en los municipios parece reducir la posibilidad de que se presente este sub-registro judicial de la violencia. Tercero, en los municipios con violencia no judicializada la criminalidad denunciada es menor que en los municipios sin discrepancias entre las estadísticas judiciales y las de la Policía.

Se ha encontrado, por otro lado, que la presencia de organizaciones armadas en los municipios afecta significativamente la probabilidad de que se de este sub-registro de la violencia y de las otras conductas delictivas<sup>70</sup>. Lo anterior sugiere que el misterio y la desinformación alrededor de las cifras de criminalidad y violencia está lejos de ser una cuestión accidental y que la

<sup>68</sup> Ver al respecto Rubio (1997a).

<sup>69</sup> Vale la pena aclarar que este sub-registro se da en la etapa de investigación preliminar, anterior al sumario, cuyas cifras en principio deberían ser muy similares a las de denuncias.

<sup>70</sup> Se encuentra que, en efecto la probabilidad de ocurrencia de este fenómeno de violencia no judicializada se incrementa en forma significativa con la presencia de guerrilla, narcotráfico o grupos paramilitares en los municipios. 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 violencia no judicializada 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 dicótoma dependiente es la Violencia No Judicializada (VNJ) 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 Rubio (1997a).

relación que se da en Colombia entre la llamada delincuencia común y el conflicto armado puede ser bastante más estrecha de lo que se ha venido suponiendo<sup>71</sup>.

## V. Lo que revelan los datos colombianos

En materia de violencia las teorías que proponen, y la evidencia que aportan, los historiadores del crimen parecen sugestivas y pertinentes para entender la compleja realidad colombiana. Son tres los aspectos que vale la pena destacar de esta literatura.

Estarían en primer lugar las explicaciones para los cambios -generalmente los descensos- de la violencia en las etapas iniciales del desarrollo de las sociedades capitalistas, que se basan en dos tipos de hipótesis. La más tradicional, propuesta por historiadores franceses y que se enmarca en la teoría de la modernización, es la de la *violence-au-vol*, de la violencia al robo. De acuerdo con esta teoría la transición del sistema feudal -que con su código de honor y el uso generalizado de las armas implicaba altas dosis de violencia- a la sociedad burguesa -que giraba

alrededor de los mercados- se dió acompañada de un incremento en la incidencia de los atentados a la propiedad en detrimento de los ataques violentos contra las personas. La segunda hipótesis retoma la idea del "proceso civilizante" de Norbert Elias, cuyo planteamiento principal es el de un cambio, y más específicamente una pacificación, de las costumbres<sup>72</sup> que llevó a una reducción de la violencia y en general de los malos hábitos de los guerreros de la Edad Media. Bajo este último enfoque se habría dado, con la ampliación de los mercados y la industrialización, una caída secular tanto de la violencia como de los robos<sup>73</sup>. Además, este fenómeno se habría dado en forma paralela con una desprivatización y centralización de la justicia y una creciente preocupación de los tribunales por los litigios civiles y económicos en detrimento de los asuntos criminales<sup>74</sup>.

Un segundo conjunto de hipótesis que aporta la historia del crimen es más específico para la violencia homicida. Spierenburg [1996] propone caracterizar las muertes violentas de acuerdo con su posición en dos ejes que, aunque relacionados, son diferentes: la violencia impulsiva versus la violencia planeada o racional por un

<sup>71</sup> Ver un desarrollo de este argumento en Rubio (1998a).

<sup>72</sup> Retomando nociones freudianas sobre los vínculos entre las pasiones y la agresión, Elias plantea que los impulsos, tanto afectivos como agresivos fueron sujetos a restricciones cada vez mayores de este proceso general de civilización. Ver Elias [1994], o Fletcher [1997]. Para una síntesis del debate entre las dos teorías, con referencia a los casos de distintas comunidades europeas, ver Johnson y Monkkonen [1996].

<sup>73</sup> Aunque parece claro que para Elias la noción de violencia era siempre referida a la fuerza que atenta contra la integridad física de las personas, y su interés por los robos y otras formas de violencia contra las cosas fué mínimo (Fletcher [1997] págs 47 a 54), el concepto del proceso civilizante si abarca todos los elementos del comportamiento humano que se fueron pacificando y haciendo más corteses. Es por esta razón que fué extendido a conductas criminales distintas a la violencia física.

<sup>74</sup> Ver los distintos artículos en Johnson y Monkkonen [1996].

lado y la violencia expresiva o ritual versus la violencia instrumental por el otro<sup>75</sup>. "La violencia ritual se enmarca en un contexto social en donde el honor y la valentía física están altamente valorados y relacionados. Este contexto es característico de las sociedades preindustriales más que de las sociedades industrializadas... El extremo opuesto es la violencia que se usa con el fin de obtener algo ... en general con los crímenes que se asocian con las ciudades modernas"<sup>76</sup>. Este mismo autor plantea varias hipótesis. En primer lugar que cualquier tendencia de largo plazo tiende a ser de la violencia impulsiva a la racional y de la ritual a la instrumental. En segundo término que tanto la violencia impulsiva como la ritual han tenido, históricamente, un carácter público y comunitario muy distintivo<sup>77</sup>. Tercero, que los homicidios contemporáneos se han marginalizado, y por lo general están relacionados con actividades criminales. Así, sugiere pensar en una violencia instrumental-racional, orientada, por ejemplo, a la eliminación de la

competencia. En síntesis, la tendencia histórica, de acuerdo con este autor, ha sido de la violencia como un fenómeno central de la vida de las comunidades a la violencia practicada por grupos con un interés profesional por las actividades criminales.

El tercer punto que señalan algunos historiadores del crimen, y que parece pertinente para Colombia, es el del impacto que pueden tener las guerras prolongadas sobre la violencia y las conductas delictivas. Se ha señalado, por ejemplo, que una de las repercusiones de las Cruzadas fué un impulso generalizado a la criminalidad<sup>78</sup>. Para el país que tiene las estadísticas de delitos más largas y completas, Inglaterra, está bastante bien documentado el efecto que tuvieron los períodos sucesivos de guerras y treguas sobre las actividades criminales<sup>79</sup>. Para Francia, hay relativo consenso entre los historiadores que la Guerra de los Cien Años fué una de las grandes escuelas del crimen de la época<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> El prototipo de la muerte impulsiva sería el de una riña en un establecimiento público que, en medio del consumo de alcohol, se sale de las manos. Esta es, al parecer, la situación que más desvela a las autoridades colombianas preocupadas por controlar la violencia.

<sup>76</sup> Spierenburg [1996] págs 70 y 71. Traducción propia.

<sup>77</sup> "Both the ritual and impulsive violence of the past centuries often had a distinct community character. The first derived its meaning from being understood by all participants and the second was closely associated with daily sociability. Killer and victim often were residents of the same local community. In a populous place they might be strangers to each other, but they usually belonged to the settled population. Homicides were public events, at the center of community life" Spierenburg [1996] pág 71.

<sup>78</sup> "También las Cruzadas influyeron sobre esta criminalidad, fomentándola, pues vióse lo expuestos que estaban sus miembros, por su origen y su condición, a todas las tentaciones criminales". Radbruch y Gwinner [1955] pág 42.

<sup>79</sup> Se ha encontrado que, en el siglo XIV, el crimen aumentó en forma significativa durante las treguas, cuando las compañías militares se desbandaban temporalmente y los soldados se encontraban desempleados. Hanawalt, Barbara (1979), *Crime and Conflict in English Communities, 1300-1348*. Cambridge, Mass. citado por Cohen [1996].

<sup>80</sup> "Not only did the war refugees and victims turn to theft and brigandage in order to survive, but, more significantly, the young people trainees in warfare and legalized violence turned to organized crime with the cessation of hostilities. This was undoubtedly the case with the Free Companies that ranged all over southern France even after the end of the war, holding everyone, Pope and cardinals not exempt, to ransom". Cohen [1996] pág 110.

Para Suecia, se ha señalado que los incrementos más serios en la violencia estuvieron relacionados con las múltiples guerras que libró dicho país a principios del siglo XVII<sup>81</sup>. Recientemente, se ha planteado que con el fin de la guerra fría y la necesidad que tuvieron los grupos alzados en armas de distintas partes del mundo de ampliar sus fuentes de financiamiento se dió una mayor criminalización de estos grupos<sup>82</sup>. Un caso de particular relevancia para el país es el de El Salvador en dónde, tras la firma de los acuerdos de paz en el año de 1992, se dió un marcado incremento de la criminalidad, y aún de la violencia homicida<sup>83</sup>.

La lógica de esta asociación entre los enfrentamientos bélicos y el crimen es bastante directa. Durante la guerra se legitiman tanto el uso de la fuerza física como la expropiación de bienes, se difunde la tecnología de las armas, se incrementa el número de gente armada y, además, se debilita la autoridad civil. En particular se debe anotar, dentro de este último aspecto, el ablandamiento y muchas veces la banalización de la justicia que, incapaz de controlar a los guerreros, desvía su atención hacia los asuntos menores<sup>84</sup>.

Con este marco conceptual en mente, vale la pena resumir y destacar las peculiaridades que

revelan los datos sobre el crimen y la violencia en Colombia.

Con relación a la violencia homicida se debe destacar en primer lugar el altísimo nivel de las tasas durante la última década. De estas tasas no se encuentra un paralelo sino en las sociedades en guerra. También para las muertes violentas aparece con insistencia -tanto a lo largo del tiempo, como entre las regiones colombianas- una marcada incapacidad de la justicia penal para investigarlas, de manera directamente proporcional a la gravedad de la violencia. Estaría en tercer término la alta concentración geográfica de los homicidios, tanto entre municipios como al interior de las ciudades. Por último vale la pena mencionar la creciente desinformación que se está dando en el país alrededor del fenómeno: hay ya síntomas de sub-registro al nivel más básico del conteo de las muertes, hay señales de sesgos en la clasificación de las defunciones y también hay evidencia de que el misterio y la ignorancia sobre las causales de las muertes violentas son proporcionales a los niveles de violencia.

Individualmente, y con mayor razón en conjunto, estas peculiaridades de la violencia colombiana invitan a desafiar el diagnóstico

<sup>81</sup> Osterberg [1996] pág 41.

<sup>82</sup> Ver análisis regionales sobre el Líbano, Kurdistan, Afghanistan, Bosnia, Liberia, Mozambique y Perú en Jean y Rufin [1996].

<sup>83</sup> Ver Cruz, José Miguel (Coordinador) (1997). "La Violencia en El Salvador en los Noventa". Proyecto Red de Centros de Investigación. BID. Versión Preliminar. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

<sup>84</sup> Un caso bastante llamativo es el del funcionamiento de la justicia en París en el siglo XV: mientras las bandas de criminales azotaban el campo sin que sus actuaciones quedaran siquiera registradas, y la práctica del secuestro y la extorsión eran comunes, los tribunales parisinos se preocupaban por hacer cumplir las ordenanzas municipales. "The most common reason, after brawling, for getting arrested in 1488 was the infraction of city ordinances. Walking abroad after curfew, especially if drunk, carrying weapons, playing dice in public on a feast day or on a workday, wearing forbidden clothing, even swimming in the Seine -all these acts earned their perpetrators a night in the cells and a fine". Cohen [1996] pág 121.

tradicional, el de una violencia esencialmente impulsiva y rutinaria. En ninguna sociedad de la cual se disponga de registros, ni siquiera en las comunidades europeas a principios de la Edad Media -cuando sí era clara la noción de una violencia que hacía parte de la vida cotidiana de las comunidades, de los hábitos, de las costumbres, de los códigos de honor- se encuentran tasas de homicidio similares a las colombianas en la actualidad. Por otro lado, el abismo que existe, tanto en número como en características, entre la violencia que se contabiliza y la que llega a los juzgados tampoco es consistente con la idea de una violencia que surge de hábitos y costumbres generalizados entre los ciudadanos. Como tampoco lo son los esfuerzos por ocultar los cadáveres, el afán por alterar la clasificación de las defunciones o el temor a denunciar o hacer públicas las causas de los homicidios. El misterio que rodea la violencia colombiana la aleja bastante de la tipificación de una violencia rutinaria que hace parte integral de las relaciones sociales en las comunidades. Detrás de todos estos fenómenos de desinformación hay síntomas de intencionalidad y de profesionalización de la violencia. La alta concentración de las muertes violentas en unos pocos sitios también desafía la noción de una violencia difusa y cotidiana e invita a pensar en lo que Spierenburg ha llamado "islas sin pacificar"<sup>85</sup>.

En cuanto a la noción más vaga e imprecisa de criminalidad, la fuente de información más confiable al respecto, las encuestas de victimización, muestran dos tendencias: un incremento

de los delitos entre 1985 y 1995 y un uso creciente de la violencia, tanto en los ataques contra las personas como en los atentados contra la propiedad. Así, en forma contraria al postulado básico de la tesis de la *violence-au-vol*, el de una especie de sustitución entre los ataques a las personas y los delitos contra la propiedad, en Colombia se habría dado en las últimas dos décadas un incremento paralelo en ambos tipos de conductas. En forma similar a lo que está ocurriendo con la violencia, un aspecto que vale la pena destacar de la evolución reciente del crimen en el país es que su mayor incidencia se ha dado acompañada de una creciente incapacidad del aparato estatal para controlar el fenómeno y aún para registrarlo.

Son varios los síntomas, adicionales al aumento en la violencia y el crimen, tales como la privatización y criminalización de la justicia, o los cada vez más frecuentes incidentes de masacres con crueldad extrema y barbarie, que invitarían a pensar que lo que se dió en Colombia en las últimas dos décadas fué un "proceso descivilizante", una especie de marcha atrás en la tendencia de largo plazo hacia la modernización, la racionalización y la pacificación de las costumbres y de las relaciones interpersonales.

Tal visión parece inapropiada, por dos razones. Primero, porque el incremento de la violencia homicida y la criminalidad se dió en el país en forma simultánea con un sostenido crecimiento económico, con la ampliación de los mercados, con un aumento en la cobertura de la

<sup>85</sup> "... serious violence today is concentrated in "unpacified islands". Nineteenth-century national societies in Europe were particularly homogeneous. By contrast, the greater differentiation prevailing in the late twentieth century has led to the appearance of small islands within these societies where the pacification once guaranteed by the state has crumbled to some extent.» Spierenburg [1996] pág 94.



educación y, en general, con el mejoramiento de casi todos los indicadores sociales<sup>86</sup>. Dados los síntomas de progreso económico y social, no son claras las razones para pensar que los colombianos se tornaron más conflictivos, o más propensos a resolver sus conflictos recurriendo a la violencia. Segundo, porque la única información disponible sobre la evolución de la violencia interpersonal generalizada -las denuncias por lesiones personales- sugiere, por el contrario, un continuo descenso desde principios de los ochentas. De acuerdo con estas cifras, el colombiano promedio sería hoy más "civilizado", menos propenso a la violencia, que el de hace veinte años<sup>87</sup>. Alguna evidencia disponible apunta en la misma dirección. Camacho y Guzmán [1990], con datos de Medicina Legal muestran cómo, en Cali y Medellín, las lesiones personales se redujeron en cerca del 20% entre 1980 y 1986<sup>88</sup>. Está en segundo término el bajísimo reporte -dentro de unas entrevistas realizadas en sectores de estratos populares en Bogotá<sup>89</sup>- de incidentes de violencia callejera diferentes de los robos o los atracos. Son en ex-

tremo escasas en estos relatos las referencias a experiencias de violencia interpersonal, las alusiones a las riñas o a la solución violenta de conflictos con terceros. Está en tercer lugar el cambio que según este mismo estudio, se ha dado en los niveles de tolerancia con la violencia doméstica, hacia un mayor rechazo de estas prácticas. En el hogar, las nuevas generaciones parecen ser menos violentas que las de sus padres o abuelos. No hay razón para pensar que la cada vez menor aceptación de los castigos corporales en la esfera doméstica se hubiera dado con una creciente tolerancia del recurso a la violencia para resolver los conflictos con otros ciudadanos. Está además el hecho que para una comunidad más campesina<sup>90</sup> se encontró, con la misma metodología aplicada en Bogotá, una mayor referencia a las riñas, y a las cuestiones de honor, tal como sugieren los historiadores del crimen. No se puede dejar de anotar, por último, el escaso número de trabajos disponibles en el país<sup>91</sup> sobre este tipo de violencia, que contrasta con la abundante literatura sobre homicidios, crimen y organizaciones armadas.

<sup>86</sup> Ver por ejemplo, Clavijo Sergio (1994) "Desempeño de los indicadores sociales en Colombia" en Coyuntura Social N° 11 noviembre.

<sup>87</sup> Los datos de corte transversal tienden a corroborar esta relación negativa entre desarrollo e incidencia de las lesiones personales. De todas maneras esta es, por lo pronto, una hipótesis que será necesario tratar de corroborar.

<sup>88</sup> Camacho y Guzmán [1990], pag 58.

<sup>89</sup> Jimeno y Roldán (1997).

<sup>90</sup> EL Espinal, Tolima. Ver Jimeno y Roldán (1998).

<sup>91</sup> En Comisión de Estudios sobre la Violencia [1987] que es probablemente el estudio más influyente en materia de políticas contra la violencia y desde dónde se promovió la idea de la violencia rutinaria y generalizada no hay una sola alusión a la incidencia de este tipo de violencia. Camacho y Guzmán [1990], como ya se señaló, analizan datos de lesiones personales en Cali y Medellín en los ochentas, y encuentran que se redujo. En el único trabajo reciente que he podido consultar sobre lesiones no fatales [Concha y Espinosa [1997]] se hizo un seguimiento, durante dos semanas, en hospitales de Cali y Pereira. Trae tan sólo dos referencias a estudios, aún no publicados, y referidos a ciertos centros de salud de Cali. En Klevens [1997] hay dos referencias a trabajos, uno del INS en preparación y otro de Medicina Legal. Lo que parece haber es una confusión entre el mayor interés por el fenómeno y la creencia de que ha aumentado.

Lo que parece haber ocurrido en el país, en forma paralela al progreso económico, social y cultural -que según los historiadores, se ha dado generalmente acompañado de una pacificación de las costumbres- es la consolidación, durante las últimas dos décadas, de unos pocos, muy pocos<sup>92</sup>, criminales y agentes violentos con un gran poder, ante los cuales el ciudadano común se siente amenazado, inerme y desprotegido.

La noción general del "proceso civilizante" de Elías sugiere para Colombia una lectura diferente para la relación entre la violencia instrumental ejercida por organizaciones armadas poderosas y la violencia rutinaria y cotidiana. Los guerreros no surgen, como lo supone implícitamente el diagnóstico predominante en Colombia, de los problemas de intolerancia entre los ciudadanos. Evitando la pregunta clave -el por qué surgieron en Colombia tan variados guerreros<sup>93</sup>- se podría pensar que la causalidad es en la otra vía: el accionar prolongado de los actores violentos exitosos puede llegar a ser un factor determinante del deterioro de las costumbres y los hábitos ciudadanos, por un lado, y de la evolución de la criminalidad, por el otro<sup>94</sup>. En la teoría de Elías hay un elemento evolutivo importante, que tiene que ver con la progresiva adaptación de los individuos al entorno predominante. En la Europa medieval la cortesía y la pacificación de los hábitos se

fueron fortaleciendo mientras constituían rasgos que facilitaban el ascenso social. Se imitaba a la élite. Este proceso fué pacificador en la medida en que las élites fueron reduciendo su recurso a la violencia. En la misma línea de argumentación, si existe una élite violenta, o si los violentos se transforman en élites, es probable que el proceso de cambio social se oriente hacia un mayor uso de la violencia. Mientras que la violencia sea un mecanismo exitoso de acumulación de riqueza o de poder, tiene buenas posibilidades de ser imitado por los más emprendedores, y perpetuarse.

Uno de los aspectos más paradójicos alrededor de la violencia colombiana es el de la inclinación tanto de las clases dirigentes como de algunos intelectuales para, por un lado, autoconvencerse de la relativa independencia entre las "distintas violencias" y, por otro lado, para desvirtuar la naturaleza del fenómeno. Tal vez la falla más protuberante del diagnóstico actual sobre la violencia, y de las medidas de política orientadas a su control -como las restricciones a la venta de alcohol, o los planes de desarme- ha sido el afán por generalizar, sin mayor sustento empírico, ciertas conductas que, por el contrario, parecen focalizadas en unos pocos, poquísimos, actores violentos. A pesar de los diferentes tipos de evidencia, el país se resiste a reconocer que en las últimas dos décadas

<sup>92</sup> No sobra recordar que aún bajo el supuesto, en extremo conservador, que cada uno de los homicidios que anualmente ocurren en Colombia es cometido por un autor diferente, el número total de homicidas sería inferior al 0,1% de la población.

<sup>93</sup> Una buena discusión acerca de los factores que facilitaron en Colombia la consolidación de las organizaciones del narcotráfico se encuentra en Thoumi [1994]. Fuera de los guiones tradicionales de la injusticia social y la falta de canales democráticos, que explican muy poco puesto que son fenómenos comunes a muchas sociedades sin presencia guerrillera, no abundan esfuerzos similares para dar cuenta de la persistencia de las organizaciones subversivas en el país.

<sup>94</sup> El análisis de las interrelaciones entre las organizaciones armadas y la delincuencia apenas se inicia en el país. Ver al respecto distintos documentos de trabajo de Paz Pública, Universidad de los Andes.

ha estado en medio de una prolongada guerra contra y entre distintas organizaciones armadas. Se sigue pensando, por ejemplo, que la llamada delincuencia común y el conflicto armado son asuntos marginales y totalmente aislados y se insiste en la noción de que el bulto de la violencia colombiana es un fenómeno, cotidiano y natural, de la vida colectiva. Se supone que es algo irracional, sin ganadores.

Hay una idea de Norbert Elias que puede ayudar a entender esta paradoja. Cuando los seres humanos sienten menguada su capacidad para controlar cualquier conjunto de eventos, se da una tendencia natural a pensar que tales eventos tienen un alto componente emocional. Y entre más emotiva se torna la visión de los problemas, mayor es la incapacidad para formular modelos adecuados y realistas de esos problemas. Así, ante las limitaciones del establecimiento colombiano para entender, y con mayor razón para controlar, a los principales actores violentos se volcó el diagnóstico hacia lo emotivo, lo irracional, lo idealizado. Una de las sociedades que en mayor medida se distingue a nivel mundial por el poder y la variedad de sus organizaciones armadas se destaca también por la importancia que le presta, en el dimensionamiento de la violencia y en las políticas públicas para enfrentarla<sup>95</sup>, a cuestiones como las riñas, el

alcohol, las enfermedades mentales<sup>96</sup>. O al llamamiento a la buena voluntad de las partes en conflicto.

## VI. Sugerencias para avanzar en el dimensionamiento del crimen y la violencia en Colombia

Para avanzar en el diagnóstico de la violencia colombiana parece indispensable reconocer que se está en guerra, saber cual es la dimensión de esa guerra, tratar de identificar y entender a sus actores, afinar la medición que se tiene sobre su presencia, y analizar sus interrelaciones con la criminalidad, y con "las otras violencias"<sup>97</sup>.

Como primera sugerencia, parece pertinente impedir que se deteriore la capacidad institucional para contar y registrar los muertos que está dejando la guerra. La información disponible para Colombia muestra la importancia que tienen las instancias ajenas al conflicto para el dimensionamiento de la violencia<sup>98</sup>. En este sentido, parece recomendable ampliar la presencia de organismos como la Cruz Roja, con larga tradición de neutralidad, para no perder la dimensión del problema. También parece conveniente fortalecer la función puramente estadística de Medicina Legal. Para esto se requiere moverse en la dirección de independizarla del

<sup>95</sup> Es interesante destacar las diferencias tan sustanciales de enfoque que existen entre los dos primeros proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo para problemas de violencia en América Latina, en Colombia y en el Uruguay. El proyecto para Colombia está orientado a los problemas de convivencia. El del Uruguay -país con una tasa de homicidios diez veces inferior a la colombiana- hace énfasis en la prevención del delito y en el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia. Ponencias presentadas por los representantes de cada país en la Reunión del BID en Cartagena, Marzo de 1998.

<sup>96</sup> Ver por ejemplo Londoño, Juan Luis (1996) "Violencia, Psychis y Capital Social - Notas Sobre América Latina y Colombia" Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico- Bogotá

<sup>97</sup> Un excelente esfuerzo por entender los vasos comunicantes entre la violencia doméstica y la de la calle se encuentra en Jimeno y Roldán (1997).

sistema judicial. Este es un factor de vulnerabilidad de la información sobre la violencia que podría reducirse separando las funciones de registro estadístico de los médicos legistas de sus labores de soporte a las investigaciones criminales.

Para la criminalidad no homicida, parecería conveniente descargar a los organismos de seguridad y justicia de su responsabilidad de registro de los incidentes criminales para transferirla a una instancia ajena a los procesos judiciales, a la evaluación del desempeño de tales organismos, y al conflicto. Son evidentes en las cifras las interferencias perversas que se están dando en la actualidad entre las labores estadísticas, indispensables para el diseño y la puesta en marcha de políticas realistas, y la responsabilidad judicial de aclarar los crímenes y capturar a los agresores. Los procesos de recolección de la información, su sistematización y divulgación no están debidamente supervisados y en algunos casos sirven los intereses de las agencias responsables de su manejo.

En forma independiente de los procesos judiciales se debe mejorar la base de información

sobre los delitos, los ataques personales, las víctimas, las circunstancias que rodean los incidentes y, sobretudo, sobre los agresores. La evidencia disponible muestra que los colombianos tienen valiosa información sobre el crimen y la violencia, pero que no la transmiten a las autoridades, entre otros factores, por los altos costos que implica la judicialización de los incidentes<sup>99</sup>. Es en este contexto que vale la pena destacar la importancia de las encuestas de victimización.

Las encuestas de victimización, que para la mayoría de los incidentes constituyen la única fuente de información disponible sobre la llamada criminalidad real, presentan algunas características que vale la pena tener en cuenta. En primer lugar tales encuestas parecen ser útiles para las conductas delictivas y para las agresiones menos serias, más frecuentes y con menor tendencia a ser puestas en conocimiento de las autoridades. Para los incidentes más graves, como los homicidios o los secuestros, estas encuestas presentan inconvenientes<sup>100</sup>. Una segunda característica de las encuestas de victimización que se han realizado en Colombia es la de su naturaleza esencialmente urbana. Por tratarse de módulos de la Encuesta Nacional de

<sup>98</sup> Como ya se señaló, la sólo presencia de Medicina Legal en una zona determina la calidad de la información sobre la violencia y se puede pensar que alcanza a neutralizar la influencia que los agentes armados tienen sobre tal información. Un dato revelador acerca de la importancia del tercero neutral que saca a la luz pública lo que realmente está ocurriendo en una región la constituye el hecho que para los colombianos, sobretudo en las zonas de alta violencia, el personaje cuya presencia los hace sentir más seguros no es un policía, ni un militar, ni un fiscal o juez, ni otra autoridad estatal sino un funcionario de la Cruz Roja. Cuéllar (1997).

<sup>99</sup> Un dato muy dicente es el alto número de llamadas telefónicas -se estima en más de 10 mil- que diariamente recibe el Centro Automático de Despacho CAD de la Policía Nacional en Bogotá. Tan valiosa fuente de información -gente que muchas veces en forma anónima llama a contar la ocurrencia de incidentes- está sub-utilizada.

<sup>100</sup> El primero, que ya se señaló, tiene que ver con la dificultad de estimar con una confiabilidad razonable la incidencia de fenómenos de rara ocurrencia. Para tener un estimativo de la tasa de homicidios colombiana con un error del 10% sería necesaria una muestra del orden de los 500 mil hogares, tamaño que resulta poco viable. El segundo tiene que ver con la posibilidad, cuando se pregunta al encuestado si alguien de su hogar sufrió un atentado en un período determinado, de un reporte múltiple del mismo incidente por parte de varios miembros de una familia.

Hogares, diseñada para la medición de las variables del mercado laboral, han estado circunscritas a sólo once de las ciudades colombianas. La poca información disponible en el país para el resto de los municipios<sup>101</sup> sugiere que la violencia y la inseguridad en Colombia están lejos de ser problemas exclusivos de las grandes urbes. Una tercera característica de la información de criminalidad basada en encuestas tiene que ver con que el reporte de incidentes es en extremo sensible a la forma como se hacen las preguntas. No es difícil argumentar, por ejemplo, que asuntos como el maltrato familiar o las lesiones personales han quedado sub-representados por tratarse de encuestas con énfasis en las acciones de la delincuencia. El cuarto aspecto que se debe tener en cuenta es que tampoco parece ser este un mecanismo de medición que pueda considerarse independiente de la intensidad fenómeno que se quiere medir. Sería ingenuo desconocer que en algunas zonas del país la presencia de actores armados ha afectado casi todos los mecanismos tradicionales de recolección de información oficial -registros, encuestas, censos-. Si esta interferencia parece

ya corriente en asuntos que se podría pensar son totalmente ajenos al conflicto<sup>102</sup> difícil no imaginar la reticencia de las organizaciones armadas que operan en un territorio para que allí se indague sobre la incidencia de conductas criminales. La última anotación que parece pertinente hacer sobre la medición de la criminalidad a través de las encuestas de victimización es que, hasta el momento en Colombia, se han dejado de lado los incidentes delictivos que afectan al sector empresarial y productivo<sup>103</sup> y, sobretodo, la corrupción estatal.

Estas características de las encuestas que se han realizado en el país llevan de manera directa a ciertas recomendaciones. Parece urgente la realización de una encuesta de victimización con cubrimiento nacional, que abarque tanto el sector rural como el urbano y en dónde se superen las limitaciones para el dimensionamiento de la violencia doméstica o entre conocidos. También resulta indispensable, sobretodo si se quiere avanzar en la medición de los costos de la violencia, realizar una encuesta de victimización a las empresas. Se deben empezar a diseñar

<sup>101</sup> En particular las encuestas de calidad de vida, una encuesta de la zona cafetera y la versión colombiana del World Values Survey realizada en 60 municipios.

<sup>102</sup> Los funcionarios del Dane reconocen las dificultades que se presentaron en 1991 en algunos barrios de Medellín para la realización de la ENH. Las firmas encuestadoras con las que he discutido este tema dan por descontadas tres cosas: (1) que en buena parte del territorio nacional hay que pedir permisos no oficiales para realizar encuestas y que es necesario tener contactos para obtenerlos; (2) que hay ciertos temas que es mejor no tratar en las encuestas y (3) que en algunas zonas sencillamente no se pueden emprender tales tareas. Un caso diciente sobre la dificultad que impone para el levantamiento de información directa la presencia de los actores armados es el de los tres ingenieros agrónomos que realizaban una encuesta para el Dane, fueron "retenidos" por la guerrilla en Julio de 1997 y cuyos restos, al parecer, fueron hallados varios meses después. Ver *El Tiempo*, Septiembre 24 de 1997, pág 6A.

<sup>103</sup> El grueso de las encuestas disponibles se han hecho a los hogares. Un esfuerzo exploratorio para captar lo que pasa con las empresas muestra que en la actualidad los ataques criminales constituyen un problema importante para el sector productivo colombiano. En 1995, el 31.4% de las empresas -de una muestra de 256 firmas de sectores no-transables en la ciudad de Bogotá- fueron víctimas de un robo, el 27.3% de robos internos, el 18.3% de atracos, el 16.7% de estafas, el 13.6% de actos violentos, el 13.1% de amenazas, el 12.5% de solicitudes de soborno, el 8.6% de actos de piratería, el 4.0% de extorsión y el 2.8% de secuestro. Rubio (1996a).

instrumentos orientados a medir la incidencia de la corrupción.

Por último, parece conveniente afinar la medición que se tiene sobre la presencia de las distintas organizaciones armadas en el territorio nacional. Parecería útil explorar nuevas fuentes que, aunque ajenas al conflicto, tienen la peculiaridad de ver afectadas sus actividades coti-

dianas por la presencia de las organizaciones armadas. En forma adicional a los hogares, que también tienen sobre el particular información que podría ser sistematizada, se podrían explorar fuentes como las empresas encuestadoras<sup>104</sup>, los sacerdotes, las regionales de Medicina Legal, los médicos que reportan a tales regionales, y los gremios empresariales que tienen actividades en distintas zonas del país.

---

<sup>104</sup> Por la interacción que he podido tener con algunos de ellos, es claro que quienes hacen encuestas en Colombia tienen un conocimiento preciso, actualizado y más afinado que el simple "sí o no hay presencia" de organizaciones armadas en las distintas localidades.

## Bibliografía

- Beltrán, Isaac (1997), "La Trivialización del Sistema Penal Colombiano - El caso de los Homicidios" Proyecto de Grado. Bogotá : Universidad de los Andes.
- Camacho, Alvaro y Alvaro Guzmán (1990), *Colombia Ciudad y Violencia*. Ediciones Foro Nacional, Bogotá.
- Cohen, Esther (1996), "The Hundred Years' War and Crime in Paris, 1332-1488" en Johnson y Monkkonen (1996).
- Concha y Espinosa (1997), "La Violencia en Colombia: Dimensiones y políticas de prevención y control. Lesiones personales no fatales". Informe preliminar. Civalva. Cali: Universidad del Valle.
- Cuéllar de Martínez, María Mercedes (1997), Directora, "Valores y Capital Social en Colombia". Bogotá: Corporación Porvenir y Universidad Externado de Colombia.
- Echandía, Camilo (1998), "Indagación sobre el grado de Concentración de la Actividad Armada en el Conflicto Interno Colombiano". Doc de Trabajo No 12 - Versión preliminar. Bogotá: Paz Pública, Universidad de los Andes, enero.
- Economist (1994), "Measuring Crime" octubre 15.
- Elias, Norbert (1994), *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell
- Fletcher, Jonathan (1997), *Violence & Civilization*. An introduction to the work of Norbert Elias. Cambridge UK: Polity Press.
- Flórez Carmen Elisa y Méndez Regina (1995), "El Nivel de Subregistro de las Defunciones en Colombia 1990" Mimeo CEDE.
- Gaitán, Fernando (1994), "Un ensayo sobre la violencia en Colombia" en Deas, Malcolm y Fernando Gaitán (1994). Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo
- \_\_\_\_ (1997), "El Método dialéctico como alternativa para estudiar la violencia en Colombia" en *Nuevas Visiones sobre la Violencia en Colombia*. Bogotá: Fescol, IEPRI.
- Gambetta, Diego (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Gaviria, Alejandro (1997), "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". (Preliminary Draft). Mimeo. La Jolla: University of California, San Diego.
- Giraldo, Carlos Alberto, Jesús Abad Colorado y Diego Pérez (1997), *Relatos e Imágenes. El desplazamiento en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Hill, K. (1987), "Estimating census and death registration completeness", *Asian and Pacific Population Forum*, Vol. 1, No. 3
- Jean, François y Jean-Christophe Rufin (1996), *Economie des guerres civiles*, Paris : Hachette.
- Jimeno Myriam e Isamel Roldán (1996), *Las sombras arbitrarias. Violencia y autoridad en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Jimeno Myriam e Isamel Roldán (1998), *Violencia cotidiana en la sociedad rural*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Johnson, Eric y Eric H Monkkonen (1996), *The Civilization of Crime*. Urbana y Chicago: University of Illinois Press.
- Klevens, Joanne (1997), "Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención", Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Mathieu, Jean-Luc (1995), *L'insecurité*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Osterberg, Eva (1996), "Criminality, Social Control, and the Early Modern State: Historiography" en Johnson y Monkkonen (1996).
- Radbruch, Gustav y Enrique Gwinner (1955), *Historia de la Criminalidad (Ensayo de una Criminología histórica)*. Barcelona: Bosch.
- Ramos de Souza, Edinilsa, Kathie Njaime y María Cecilia de Souza Minayo (1997), "Qualidade da Informação sobre Violência: Um Caminho para a Construção da Cidadania". Centro Latino-americano de Estudos sobre Violência e Saúde. CLAVES. Mimeo.
- Rubio, Mauricio (1996), "Crimen sin Sumario - Análisis Económico de la Justicia Penal Colombiana", *Documento CEDE* No. 96-04, Bogotá : Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_ (1996a), "Reglas del Juego y Costos de Transacción en Colombia" Documento CEDE 96-08, Bogotá: Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_ (1996b), "Inseguridad y Conflicto en las ciudades colombianas" Documento CEDE No. 96-09, 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 - Los Agentes Armados y la Justicia Penal en Colombia". *Documento CEDE 97-03 y Documento de Trabajo No. 11, Paz Pública*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_ (1997b), "De las Riñas a la Guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana". *Coyuntura Social*. No 17, noviembre.
- \_\_\_\_ (1998), "Casos Juzgados - Análisis de una encuesta de sentencias penales en cuatro ciudades colombianas (1995-1996)", Informe Final de Investigación, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá
- \_\_\_\_ (1998a), "Rebeldes y Criminales - Una crítica a la tradicional distinción entre el delito político y el delito común" en *La Violencia en la Sociedad Colombiana*, Editado por Myriam Jimeno y Fernando Cubides. Bogotá: Universidad Nacional, próximo a publicarse.
- Sharpe, James (1996), "Crime in England: Long-Term Trends and the Problem of Modernization" en Johnson y Monkkonen (1996).
- Spierenburg, Pieter (1996), "Long-Term Trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to Twentieth Centuries" en Johnson y Monkkonen (1996).
- Steiner, Roberto (1997), "La Economía del Narcotráfico en Colombia" Mimeo, Bogotá: Fedesarrollo.
- Thoumi, Francisco (1994), *Economía Política y Narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Trujillo, Edgar y Martha Badel (1998), "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996". Archivos de Macroeconomía. Documento 76. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, marzo.
- Zehr, Howard (1976) *Crime and the Development of Modern Society*, London: Croom Helm Rowman and Littlefield
- Zwi, Anthony (1996), "Numbering the dead : Counting the casualties of war" en Bradby, Hannah (1996) Ed *Defining Violence. Understanding the causes and effects of violence*, Hampshire: Avebury.



# Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público<sup>1</sup>

---

Manuel Salazar<sup>2</sup>  
Manuel Fernando Castro<sup>2</sup>

## I. Introducción

En Colombia la criminalidad y la violencia han venido creciendo de manera importante desde principios de los años 70's. Un estudio reciente sugiere que, aparte de los reconocidos conflictos políticos, la violencia en Colombia es, de acuerdo con las estadísticas disponibles, una de las más altas en el mundo (Gaitán, 1995). Debido a sus alcances y duración, Colombia representa un caso atípico que no sólo ha retado las explicaciones tradicionales, pues el fenómeno ha asumido considerables y muy particulares proporciones, sino que como tal ha merecido la atención de académicos nacionales e internacionales, los cuales han producido una extensa literatura en relación con sus principales causas y efectos en el país. Sin embargo, la investigación académica, e incluso el tratamiento institucional del tema,

se ha concentrado notablemente en los problemas tradicionales asociados con la violencia política, tales como el surgimiento y prevalencia de la guerra de guerrillas o de grupos organizados al margen de la ley relacionados con el tráfico de drogas o con actividades de justicia privada y "paramilitares". Consecuentemente, esta preocupación ha tendido a subestimar otras categorías de la violencia, como la urbana, que en sus dimensiones familiar o inter-personal, por ejemplo, ha evidenciado un dramático crecimiento en las últimas décadas.

En este trabajo el interés se concentra en esas expresiones de violencia asociadas con el contexto de conflicto urbano, las cuales debido a su grado e importancia han comenzado a llamar la atención del gobierno y los académicos. El punto de partida es que la violencia urbana no

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para la conferencia "Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence", Universidad de Harvard, Cambridge-MA, Febrero 19-20, 1998.

<sup>2</sup> Jefe y Asesor, respectivamente, de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de los autores y no comprometen al Departamento Nacional de Planeación. Los autores agradecen la valiosa asistencia de Martha Badel en el manejo de las estadísticas y en la elaboración de los gráficos.

es un problema nuevo para los colombianos, sino que por el contrario ha estado en el centro de la dinámica de la violencia en el país por un largo período de tiempo. Más recientemente, sin embargo, nuevas explicaciones del fenómeno en las ciudades han planteado, desde otra mirada, diferentes escenarios de conflicto y condiciones de riesgo que, como un todo, determinan unos niveles de violencia que resultan extremadamente costosos para la economía y la sociedad<sup>3</sup>. En efecto, la exagerada tasa de homicidios (70 por cada 100 mil habitantes, casi cuatro veces el promedio Latinoamericano, OPS, 1997) no parece compatible con el desarrollo económico y social del país dentro del subcontinente.

En ese contexto, el objetivo de este documento es presentar el tipo de acciones que se vienen adelantando para prevenir y controlar la violencia urbana, las cuales son una respuesta a una serie de factores y escenarios entrelazados que se cree están en la raíz del problema. En la sección 1 se describe con algunas cifras la situación de violencia en el país y, especialmente, en las zonas urbanas. La sección 2 presenta algunas estimaciones hechas por el DNP sobre el posible costo social y económico que nuestra violencia puede significar. La sección 3 introduce algunas respuestas de los gobiernos local y nacional a esta situación, la cual se convertirá en la base para la formulación de iniciativas más integrales. En la parte 4 se presenta, de manera general, el programa de "Convivencia y Seguridad Ciudadana", preparado por el Gobierno Nacional y

el BID, el cual pretende integrar y fortalecer políticas en esta materia a diferentes niveles. Finalmente, la sección 5 ofrece una conclusión general.

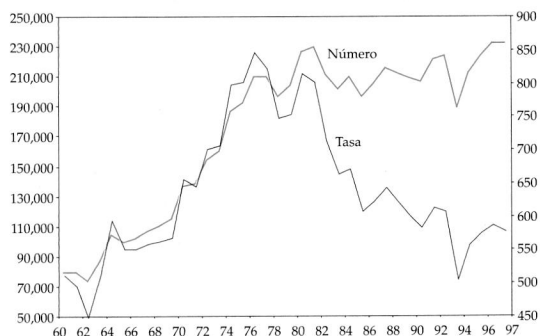
## II. Dimensión de la violencia

No cabe duda que la violencia y la inseguridad son prioridades de la agenda política colombiana. El fenómeno de la violencia en sus diferentes formas: criminalidad rural o urbana, guerra de guerrillas, paramilitarismo, delincuencia organizada, etc., ha crecido de manera desproporcionada y compleja en las últimas décadas. Hacia mediados de los 70's la tasa de criminalidad en general ya era peligrosamente alta (850/100000 habitantes), aunque comenzó a declinar debido a un mayor crecimiento poblacional. Sin embargo, con algunas oscilaciones, anualmente el número de crímenes se mantuvo por encima de los 200.000, y al finalizar 1996 la tasa total disminuyó a un nivel levemente inferior a los 600 delitos pch (Gráfico 1).

En términos absolutos, en Colombia se producen más de 26.000 homicidios y 30.000 lesiones personales por año, lo cual, en el primer caso, representó una tasa de 70 pch en 1997. Nótese que históricamente, después del período de más agudo conflicto partidista, conocido como 'la violencia' y del posterior lapso de gobiernos militares, el nivel de homicidios experimentó una caída vertiginosa durante el Frente Nacional. La violencia de ese entonces, de naturaleza pre-

<sup>3</sup> Estas explicaciones se basan en un enfoque epidemiológico que enfatiza en la salud pública como aproximación a la violencia. Desde un punto de vista práctico, este enfoque posee varias ventajas para afrontar el problema: i) concentra su atención en la vida humana, ii) es totalmente empírico y por tanto realista, iii) es neutral desde el punto de vista ideológico y político, pues proviene de una disciplina científica, y iv) esta fundamentalmente orientado a buscar e identificar soluciones.

**Gráfico 1**  
**DELITOS TOTALES**  
 (Número y tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

dominantemente rural, disminuyó de manera notable, acorde con los objetivos que dicho pacto político se planteó, a saber: terminar con el conflicto partidista y devolverle la institucionalidad civil al país. Hacia finales del Frente Nacional, el crecimiento acelerado, de alguna manera súbito, de las principales zonas urbanas del país, producto de los procesos migratorios del campo a la ciudad y de los procesos de urbanización y modernización en curso, con sus consecuencias espaciales y socio-culturales, se configura un cambio de tendencia en este indicador. Estos procesos, sirven de marco a una dinámica de violencia de perfil ahora predominantemente urbano, cuyo crecimiento en números absolutos es impresionante pues hacia principios de los noventa supera al conjunto de los períodos de la violencia y de gobierno militar (Gráfico 2).

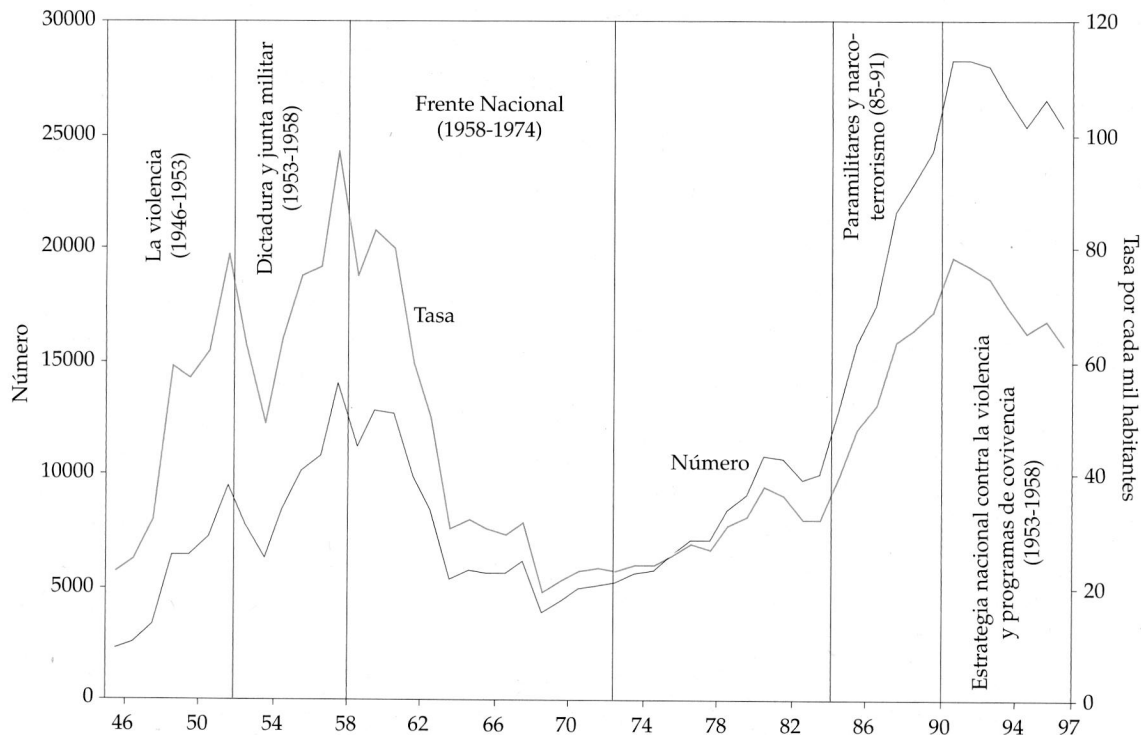
Se observa que desde los años setentas el nivel de homicidios comienza a crecer nuevamente, período en que se duplicó. Sin embargo, es durante los ochentas, y especialmente después de 1985, cuando su crecimiento se desborda, sin

duda como resultado del recrudecimiento del narcoterrorismo y de la violencia asociada con el tráfico de drogas como factor primordial, si bien no exclusivo. Solo después de 1991, cuando alcanzó 80 pcch, la tasa de homicidios empieza a disminuir levemente hasta su nivel actual. Una hipótesis plausible es que éste resultado se encuentra asociado a la iniciación de estrategias y programas integrales de lucha contra la violencia (Gráfico 2).

Del total de delitos, cerca de 230.000 en 1997, más del 85% (200.000) fueron delitos violentos. Estos delitos, que se mantuvieron en un nivel alto durante los ochentas (alrededor de 150.000 anual), crecen de manera importante entre 1993 y 1997. De hecho, la tendencia creciente de los delitos totales a partir del primer año parece estar prácticamente determinada por la evolución de este tipo de crímenes. Una hipótesis plausible sugiere que en los últimos años se presenta una mayor letalidad del delito, es decir, una recomposición hacia una delincuencia más violenta, toda vez que el delito no violento disminuye durante el mismo periodo (Guzmán, 1997) (Gráfico 3).

Por tipos de delito, Rubio (1997) encuentra un cierto efecto compensatorio entre los delitos contra la vida y la integridad personal (homicidios, lesiones personales, abuso sexual, entre otros) que representaron en promedio 44% del total entre 1990 y 1997, (90.000 por año), y los delitos contra la propiedad (robos, atracos, asaltos armados, etc.) que constituyeron un 52%. De acuerdo con esta tesis, el nivel total del delito estaría más asociado a la evolución del delito económico, el cual sugiere ser bastante uniforme entre ciudades, mientras que el delito violento varía de manera significativa entre las ciudades, mereciendo explicaciones particularizadas

**Gráfico 2**  
**HOMICIDIOS**  
 (Número y tasa por 100.000 habitantes 1946-1997)



Fuente: DNP (Umacro-UDS).

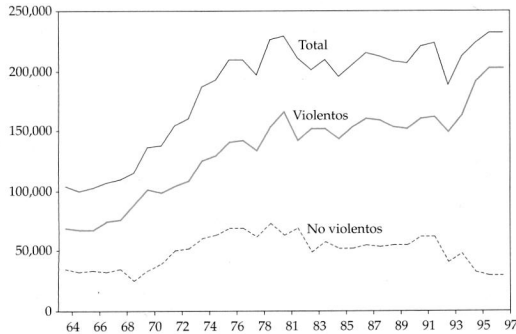
(Rubio, 1997). Sin embargo, independientemente de estas relaciones, cabe resaltar que los delitos violentos y económicos son los que en la práctica producen un mayor impacto social, "capital social negativo", que afecta en mayor medida los procesos de toma de decisiones individuales y

colectivos, así como las actividades productivas. Si se tiene en cuenta que por muchos factores la población tiende a no denunciar cierto tipo de delitos<sup>4</sup>, es probable que su efecto en la sociedad colombiana, aunque alto, se encuentre subestimado<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Tales como los delitos sexuales, atracos callejeros e incluso algunos robos en propiedad privada.

<sup>5</sup> Las encuestas domiciliarias, por ejemplo, revelan niveles de violencia intrafamiliar muy superiores a los de las estadísticas oficiales, que de por sí son altas, mientras que en las percepciones de los ciudadanos el tema de la inseguridad urbana aparece frecuentemente como uno de los principales problemas para la población. Algunos ejemplos que revelan la magnitud de la criminalidad real se encuentran en Rubio, 1996.

**Gráfico 3**  
**DELITOS VIOLENTOS Vs. NO VIOLENTOS**  
**Y TOTAL (Número)**

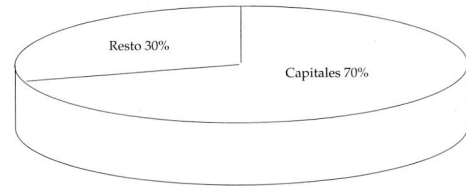


Fuente: INML, Policía Nacional y cálculo autores.

De acuerdo con algunos estudios, son las ciudades las que concentran una mayor proporción de la criminalidad y la violencia debido, en general, a factores como: pobreza, migraciones, segregación espacial, caos y desorganización, sobre población, entre otros (Ramirez, 1997; Camacho y Guzman, 1990; Camacho, 1997; Rubio, 1997). Sin duda, esta hipótesis se comprueba fácilmente al revisar las estadísticas más representativas. De los 26.000 homicidios que ocurren anualmente, dos terceras partes se concentran en las zonas urbanas, y en algunas ciudades como Medellín y Cali, por ejemplo, las tasas exceden ampliamente los promedios nacionales (Gráficos 4 y 5).

En el ámbito internacional, las estadísticas más recientes revelan que Colombia estaría ubicada en tercer lugar entre los países más violentos del mundo, con una tasa de homicidios que es cuatro veces el promedio Latinoamericano, diez y seis veces el de Europa, y sesenta veces el de Asia. Excluyendo los países que se encuentran en guerras civiles reconocidas, la violencia

**Gráfico 4**  
**VIOLENCIA URBANA Y RURAL**  
**(Distribución de costos)**

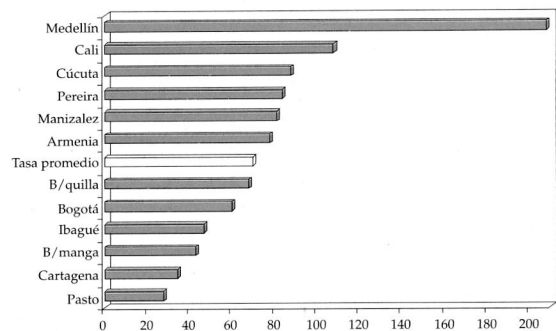


Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

homicida en Colombia es solamente superada por El Salvador y Guatemala (OPS, 1997). Sin embargo, llama la atención el hecho de que en estos países, de acuerdo con los especialistas, este resultado está asociado a los efectos de rezago de una reciente guerra civil en el primer caso, y unas mucho más difíciles condiciones sociales y económicas en el segundo (Gráfico 6).

Debido a que ninguna de estas características está presente de manera pronunciada en el caso de Colombia, o al menos no abiertamente, el país es por tanto atípico cuando se trata de en-

**Gráfico 5**  
**TASA DE HOMICIDIOS**  
**(Ciudades capitales)**

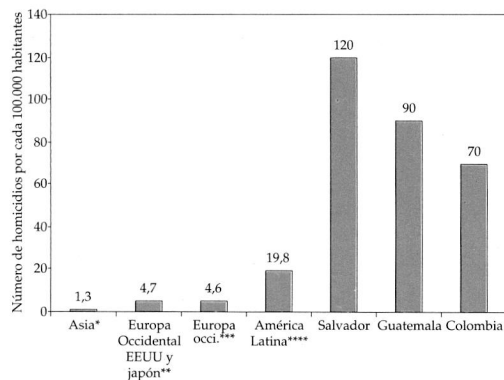


Fuente: Medicina Legal-DNP.

## Gráfico 6

## TASA DE HOMICIDIOS

(Comparación internacional, promedio 1986-1996)



Notas: \* 12 países, \*\* 14 países, \*\*\* Antigua Rusia, Bulgaria, Polonia y antigua Checoslovaquia, \*\*\*\* 12 países.  
Fuente: Policía Nacional, OPS, Naciones Unidas.

contrarle explicaciones al fenómeno de la violencia. Quizás por ello, el grado de preocupación y consciencia a cerca del problema parece estar creciendo en mayor medida en Colombia que en cualquier otro país de América Latina. En efecto, un sondeo reciente en los países del subcontinente revela que en una alta proporción, 31%, los colombianos consideran a la violencia como su principal problema social, mientras que en los otros países este porcentaje no supera el 6% (Latinobarometro, 1997).

### III. Los costos de la violencia

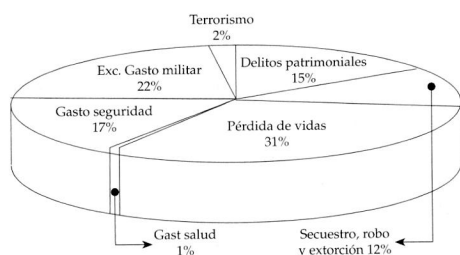
Aunque el impacto de la violencia tiende a ser medido en términos de homicidios, es claro que la criminalidad como un todo constituye uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico

y social. En Colombia, aún cuando el problema ha prevalecido por varias décadas, sólo recientemente ha surgido una mayor preocupación por el análisis de su impacto económico. Estimaciones recientes del Departamento Nacional de Planeación sugieren que en términos brutos el costo de la violencia alcanzó, en promedio, un 4,3% del PIB por año entre 1991 y 1997 (Trujillo y Badel, 1997). Entre otros este costo incluye: a) las pérdidas humanas y de capital relativas al valor de las víctimas del homicidio (1,3% del PIB), b) las transferencias ilegales de bienes y recursos debidas a las acciones criminales<sup>6</sup> (más de 1,15% del PIB), c) los excesos en el gasto militar y en servicios de seguridad privada que en otras condiciones no serían necesarios (1,63% del PIB), y d) el costo de los servicios de salud y asistencia médica, así como la atención psicológica o la rehabilitación física de las víctimas (0,3% del PIB). La distribución porcentual de estos costos de acuerdo con su importancia se ilustra en el Gráfico 7.

Este mismo estudio permite concluir que aunque el conflicto tradicional (guerrillas, narcotráfico y paramilitares) ha tenido un mayor impacto informativo al nivel internacional, el efecto de la violencia urbana (delincuencia, violencia familiar, cotidiana, etc.) parecería ser más importante desde el punto de vista de sus costos totales para la economía. Entre 1991 y 1996 en términos brutos representaron un valor total cercano a los US\$ 12,2 billones, que equivalen a un promedio de 2,7% del PIB por año. Mientras que el conflicto rural representa alrededor de US\$ 6,7 billones, 1,5% del PIB en promedio para el mismo periodo (Trujillo y Badel, 1997) (Gráfico 8).

<sup>6</sup> Por ejemplo, recursos que debido a móviles criminales son desviados de actividades productivas hacia otros propósitos, cuyo costo de oportunidad es necesario estimar.

**Gráfico 7**  
**COSTOS BRUTOS DE LA VIOLENCIA Y LA**  
**CRIMINALIDAD (1991-1996)**



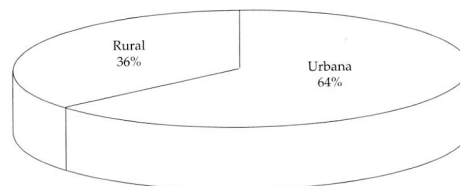
Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

Ahora bien, descontando el valor del efecto distributivo (el monto de recursos que se movilizan de actores legales a ilegales), el costo total de la criminalidad y la violencia entre 1991 y 1996 fue de US\$ 13.7 billones, equivalentes a un 3.1% del PIB en promedio por año. Cabe señalar sin embargo, que estas mediciones deben ser consideradas con cuidado puesto que debido a las dificultades propias de este tipo de mediciones, sería bastante razonable esperar que dicho costo se encuentre subestimado. En efecto, diferentes costos sociales de impacto económico considerable, tales como la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la pérdida de confianza en el sistema de justicia, el impacto demográfico, los desplazamientos poblacionales o el incremento en los costos de transacción y oportunidad de la economía suelen resultar ignorados.

#### **IV. Acciones del Estado para promover la paz y la seguridad en las zonas urbanas**

Durante los últimos cinco años, por su dimensión, la violencia urbana comenzó a despertar

**Gráfico 8**  
**VIOLENCIA URBANA Y RURAL**  
**(Distribución de costos)**



Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

una mayor atención en los gobiernos nacional y locales. Esto provocó un mayor interés en estudiar el tema y consecuentemente el desarrollo de diferentes políticas orientadas hacia su prevención y control.

La necesidad de encontrar soluciones prácticas a un problema de proporciones extremas se benefició de manera importante de algunos análisis con alto contenido aplicado (como enfoques de salud pública o las teorías de control social y comunitario). Algunos de estos análisis sostienen que entre los factores que más afectan negativamente la seguridad y la convivencia en las ciudades están: i) la aparente pérdida de los valores y patrones de comportamiento y orden social tradicionales de la sociedad colombiana (Melo, 1995), ii) el alto y episódico consumo de bebidas alcohólicas (Londoño, 1996), iii) el fácil acceso a las armas de fuego, iv) la impunidad, v) la baja credibilidad de las instituciones de justicia y policía, vi) el tipo de actitudes y relaciones personales que favorecen la respuesta violenta al conflicto, vii) el inapropiado tratamiento de los temas de violencia por parte de los medios de comunicación, y viii) la presencia de pandillas

y grupos armados al margen de la ley (Ramirez, 1997; Ramirez y Guerrero, 1997; Gaitán, 1995; Cepeda, 1988).

El anterior diagnóstico, frente a una situación de violencia de proporciones inmanejables en muchos casos, llevó a las autoridades locales a iniciar políticas bajo una doble orientación de la seguridad ciudadana. De una parte, políticas dirigidas a controlar la criminalidad y las expresiones violentas, a través de la represión de individuos y grupos considerados como amenaza para el bienestar material y moral de la sociedad. De otra parte, políticas con mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia en las ciudades, bajo diferentes enfoques teóricos (como por ejemplo el epidemiológico o el de control social, entre otros). Por lo tanto, en la medida que las municipalidades empezaron a preocuparse por sus problemas de inseguridad y violencia, el gobierno central decidió desarrollar un programa para apoyarlas. En este sentido, la respuesta a la criminalidad y la violencia urbana es fundamentalmente una iniciativa de las autoridades locales, y de manera consistente con el proceso de descentralización, una preocupación del gobierno central. Sin embargo, quizás lo más importante que vale la pena destacar es el hecho de que los gobiernos locales empezaron a enfrentar el problema con tratamientos integrales, preventivos y complementarios al manejo tradicional de la violencia, respondiendo a las demandas de su comunidad.

Hay, en ese contexto, tres ciudades sobresalientes que merecen ser mencionadas: Cali, Bogotá y Medellín. En 1993, Cali inició el programa denominado "Desarrollo, Seguridad y Paz - DESEPAZ, basado en el enfoque de la

salud pública. Este programa desarrolló varias acciones dirigidas a mejorar los sistemas de información sobre violencia y criminalidad en la ciudad con el objeto de apoyar la toma de decisiones de política para su prevención y control. Adicionalmente, el programa hizo énfasis en la construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de los valores familiares, sociales e individuales considerados requisito para la convivencia.

Desde una perspectiva distinta, en 1994 Bogotá inició un novedoso programa que se propuso pasar del tratamiento convencional de la inseguridad, basado en el modelo policia-justicia-prisión, al desarrollo de políticas con un mayor contenido preventivo. La administración distrital formuló un programa que, sin dejar de lado acciones coercitivas, está basado en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana, y al mismo tiempo refuerzan la convivencia y la negociación del conflicto en consenso.

Por último, después de iniciar una serie de proyectos de prevención, la administración de Medellín fue apoyada por los programas de paz del Gobierno Nacional, con el objetivo de proveer ayuda a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. La Alcaldía enfatizó en educación, recreación y resocialización para jóvenes, desarrollo y participación comunitaria, influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y mejoramiento de las relaciones Policía-comunidad.

Adicionalmente, estas tres administraciones han tomado una serie de medidas de control y prevención, dentro de las cuales vale la pena

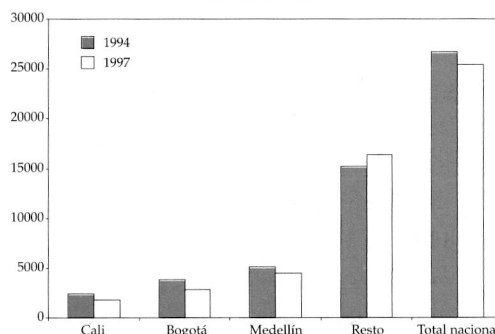


mencionar, entre otros: el establecimiento de límites de horario para cierto tipo de vida nocturna, límites a la venta y distribución de alcohol, educación a los jóvenes para prevenir el consumo de alcohol, atención integral a los jóvenes en condiciones de riesgo y, programas para mejorar la percepción que tiene la gente con respecto a la policía.

Los resultados de la aplicación de este tipo de programas han sido altamente positivos para la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en estas tres ciudades ha sufrido un pronunciado y continuo descenso durante los últimos 3 a 4 años. Por ejemplo, mientras en 1994 Bogotá registró 3.885 homicidios, dicha cifra se redujo a 3.531 en 1996 y 2.813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Algo similar puede observarse en Cali y Medellín. En el primer caso el total de homicidios cayó un 27% y en el segundo un 35%, para el mismo período de tiempo<sup>7</sup>. Esta evolución muestra un evidente contraste con el promedio a nivel nacional, que solamente presenta una reducción del 5%, y con el de promedio de las demás ciudades mayores, en donde el total de homicidios creció el 3% (Gráfico 9).

Al mismo tiempo, el Gobierno nacional ha realizado una serie de acciones de manera aislada, tales como el fortalecimiento de la Policía, mediante programas de educación en derechos humanos, trabajo social y el desarrollo de actitudes y conductas como agentes civiles. Igualmente, a través del Ministerio de Justicia, el Gobierno ha puesto en marcha un número importante de programas para promover meca-

**Gráfico 9**  
**EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS**  
**(1994-1997)**



Fuente: Medicina Legal.

nismos alternativos de conciliación de conflictos, así como diversas acciones para acercar la justicia a los ciudadanos. Estos mecanismos incluyen la conciliación institucional y de equidad, así como otras modalidades de resolución de conflictos no formales.

## V. El programa de convivencia y seguridad ciudadana

Dentro de este contexto, que evidencia un impacto positivo de las diversas acciones gubernamentales contra la violencia urbana, el DNP y el BID formularon una estrategia nacional para apoyar y cumplir iniciativas locales y centrales, promover políticas complementarias a esos esfuerzos, y replicar acciones exitosas como las mencionadas anteriormente.

La estrategia también intenta unificar acciones, y darle una dirección compartida a una

<sup>7</sup> Cabe resaltar que este análisis se realiza en términos absolutos (número total), con el fin de evitar las distorsiones asociadas con el crecimiento poblacional sobre la tasa.

serie de acciones individuales, en muchos casos aisladas, para establecer las bases de una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana.

El objetivo general del programa es contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en las ciudades colombianas a través del fortalecimiento de acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar factores que han sido identificados como relacionados con el crimen y la violencia. Además, el programa busca los siguientes objetivos específicos:

- Proveer las herramientas necesarias, al nivel nacional, para mejorar el conocimiento sobre los diversos tipos de violencia que afectan a las ciudades, y crear consenso alrededor de los factores sobre los cuales es posible actuar mediante políticas.
- Apoyar a las autoridades nacionales en el desarrollo de programas y políticas para la prevención del crimen y la violencia.
- Fortalecer y apoyar una serie de intervenciones locales dirigidas a promover la convivencia y a prevenir y controlar la violencia.
- Proveer recursos de crédito y asistencia técnica a los niveles locales de gobierno para el desarrollo de programas cuyo objetivo sea mejorar la seguridad en las ciudades a través de la disminución del crimen y la violencia.
- Promover el intercambio de experiencias exitosas entre las ciudades.

Con base en los objetivos mencionados, el programa será puesto en marcha en dos niveles distintos, aunque estrechamente interrelacionados: un subprograma nacional orientado a apoyar esfuerzos al nivel central en el diseño y

ejecución de una política nacional de convivencia y seguridad urbana, y un subprograma municipal orientado a mejorar las condiciones de convivencia y tolerancia en las ciudades mayores y a promover la prevención, intervención y control de la violencia local.

## A. Subprograma nacional

Para lograr los objetivos de este componente, el programa apoyará técnica y financieramente diversas acciones adelantadas por agencias del gobierno central como el Ministerio de Justicia, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional, Colciencias y el DNP, entre otros. Entre las principales actividades a desarrollar se incluyen:

- **Bases de datos y sistemas de información a nivel nacional.** Esta actividad busca mejorar la calidad y cantidad de la información producida por las entidades del nivel nacional, al tiempo que intenta fortalecer la capacidad de las instituciones para diseñar, ejecutar y evaluar políticas en este campo. Un elemento central de este componente es la puesta en marcha de una matriz de información que generará y concentrará toda la información relevante acerca de la seguridad y la violencia en las principales.
- **Apoyo a proyectos del Ministerio de Justicia.** Este componente busca reforzar el desarrollo del programa nacional "Casas de Justicia", con el fin último de contribuir a cerrar la brecha entre la justicia y la ciudadanía, a través de incrementar la oferta de servicios básicos de justicia en lugares accesibles a la comunidad. Adicionalmente, busca apoyar el desarrollo de diversos mecanismos infor-

males de resolución de conflictos, tales como los mecanismos de conciliación institucional y de conciliación en equidad, entre otros.

- **Investigación en áreas relacionadas con la convivencia ciudadana y la violencia urbana.** Reconociendo que la violencia tiene profundas y complejas dimensiones socioeconómicas, el programa intenta promover y financiar la investigación en áreas relacionadas, y promover estudios con un alto contenido aplicado al diseño y puesta en marcha de políticas públicas.
- **Fortalecimiento de la Policía Nacional.** El objetivo de este componente es ayudar a esta institución en el desarrollo de proyectos dirigidos a enriquecer la calidad humana de sus miembros. Se propone introducir diferentes esquemas educativos con alto énfasis en derechos humanos y civiles, así como la promoción de actitudes más dirigidas hacia la prevención que a la represión del delito, sin olvidar la importancia de esta última. Adicionalmente, busca mejorar las relaciones de la Policía con la comunidad, a través de la promoción de una mayor reflexión y pedagogía del papel del Policía como servidor público, el incremento de su sentido de auto-estima y su grado de aceptación en la sociedad.
- **Estrategia Nacional de comunicaciones.** A través de la educación y del uso apropiado de los medios de comunicación, el programa busca contribuir a modificar aquellos patrones culturales que tienden a favorecer la respuesta violenta al conflicto. Por consiguiente, este componente concentrará esfuerzos en la construcción de una pedagogía de los valores necesarios para la convivencia y la tolerancia entre los ciudadanos.

- **Apoyo financiero.** Con el objeto de acompañar los esfuerzos para enfrentar la criminalidad en municipios diferentes a Bogotá, Cali y Medellín, el programa incluye el establecimiento de una línea de crédito interno que será financiada con recursos de un crédito externo con el Banco Inter-Americano de Desarrollo- BID. Estos recursos financiarían a los municipios cuya menor capacidad financiera no les permite acceder directamente a recursos externos. Si bien estas municipalidades serán responsables del diseño y ejecución de sus proyectos, la nación coordinará sus esfuerzos dentro del marco de una política nacional.

## B. Subprograma municipal

El subprograma municipal esta basado en diferentes experiencias que son el resultado de un esfuerzo conjunto entre los gobiernos locales, el sector privado y algunas entidades no gubernamentales NGO, notablemente en los municipios de Bogotá, Medellín y Cali. Sin embargo, el objetivo principal es ampliar y replicar dichos esfuerzos en una serie de ciudades que debido a su tamaño no estarían en condiciones de obtener crédito externo individualmente. Entre las intervenciones que este subprograma apoyaría se cuentan:

- **Desarrollo de fuentes de información.** Reconociendo la importancia de obtener información adecuada y confiable, el programa se propone apoyar la conformación de observatorios locales de violencia. Estos incluirían variables claves, tales como homicidios, delitos mayores (secuestros, robo de vehículos, asaltos bancarios etc.) violencia intrafamiliar y lesiones intencionales no fatales, entre otras que permitirán a las autoridades locales

disponer de un insumo básico para el diseño, ejecución y evaluación de sus políticas contra el crimen y la violencia.

- **Programas para jóvenes infractores y en riesgo.** La atención a los niños y los jóvenes es considerada una de las más eficaces intervenciones en la prevención del crimen. Por lo tanto, este componente busca proveer soporte a una variedad de actividades dirigidas a asistir jóvenes infractores, y en especial menores en alto riesgo, tomando en cuenta las características de la delincuencia juvenil en cada ciudad. En general, se hará énfasis en la rehabilitación y prevención a través de la provisión de alternativas frente al delito, tales como empleo, recreación, oportunidades educativas y capacitación laboral, entre otras.
- **Programas de acercamiento de la justicia.** Este componente se propone apoyar el desarrollo y aplicación de diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, buscando mejorar la operación del sistema de justicia y acercar la justicia al ciudadano. Para ello, se basa en la creación y fortalecimiento de los siguientes instrumentos: i) inspecciones de policía; ii) comisarías de familia y redes contra la violencia intrafamiliar; iii) centros de conciliación y mediación de conflictos; d) consultorios jurídicos en las universidades; e) centros de paz o "Casas de Justicia" en zonas marginales y de alto conflicto.
- **Educación para la paz y la convivencia.** A través de la generación de una mayor reflexión y comunicación dentro de la comunidad, a cerca de las diferentes formas en que se desarrolla y reproduce la violencia, el programa busca afectar factores culturales que

favorecen las acciones violentas en la resolución de situaciones de conflicto. Los medios centrales para lograrlo incluyen acciones como: i) educación sobre el consumo de alcohol y sus consecuencias, ii) políticas para reducir el porte de armas de fuego, iii) fortalecimiento de las reglas de tráfico urbano, iv) promoción de la negociación en la resolución de situaciones de conflicto, v) educación hacia el respeto por la diferencia de familia, género, raza y la tolerancia entre clases sociales.

- **Fortalecimiento de las relaciones Policía - Comunidad.** A través del fortalecimiento del entrenamiento y la educación que los miembros de la fuerza pública reciben, se intenta mejorar sus habilidades e incrementar el sentido de su responsabilidad como servidores públicos dentro de la comunidad. Esto incluye programas dirigidos a mejorar la eficiencia de la cooperación Policía - sistema de justicia, y a desarrollar y aplicar instituciones o códigos de convivencia urbana en las relaciones entre la policía y la comunidad.
- **Participación comunitaria.** Uno de los principales elementos del programa es la promoción de una activa participación de la sociedad civil. Con ella se busca garantizar un apropiado uso de los recursos públicos, asegurar la continuidad de las acciones ejecutadas y promover el desarrollo de instituciones civiles que contribuyan a controlar y prevenir la criminalidad.

## VI. Conclusión

Sin lugar a dudas es aún temprano para avanzar alguna afirmación definitiva, soportada por evidencia concluyente, acerca de la respuesta

positiva de la violencia a algunas acciones del gobierno. Sin embargo, con base en las estadísticas disponibles, resulta por lo menos sugestivo el hecho que al comenzar a actuar con políticas distintas a las tradicionales, tanto en número como en tasa la criminalidad empezara a disminuir en las ciudades en que estas políticas se han desarrollado. Esto puede o no corresponder a una afortunada coincidencia, pero la verdad es que mientras lo contrario no sea demostrado, desde el punto de vista de las políticas públicas, los gobiernos nacional y locales deben mantener sus acciones en la dirección que parece racional y correcta. El programa de apoyo a la "Convivencia y la Seguridad Ciudadana" no busca otra cosa que apoyar esos esfuerzos que parecen apuntar en la dirección acertada. Al hacerlo, contribuye a cerrar una brecha en el tradicional

tratamiento de la violencia por parte del Estado, el cual ha tendido a abordar sólo una parte del problema, el problema político y de delincuencia organizada, subestimando en gran medida otras fuentes generadoras de violencia.

Al involucrar el contexto urbano de la violencia en el foco de las políticas públicas, el programa está sentando las bases de una estrategia integral contra la violencia, al tiempo que contribuye a crear las condiciones para mejorar la convivencia y la seguridad en las ciudades. Al final, se espera que el programa tenga un impacto altamente positivo en la reducción de la violencia en el país y que incrementará, significativamente, la capacidad del gobierno para prevenir y controlar todos los factores asociados con la violencia.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997), "Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia", Bogotá, abril.
- Badel, M. y Trujillo, E. (1998), "Los Costos Económicos de la Criminalidad en Colombia", Archivos de Macroeconomía, DNP-Umacro, Bogotá - Colombia.
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990), "Colombia, Ciudad y Violencia", Ediciones Foro Nacional. Bogotá.
- Camacho, A. (1997), "Sociología de la Violencia Urbana", Ediciones Foro Nacional. Bogotá.
- Cisalva, Centro de investigaciones en Salud y Violencia (1997), "La Violencia en Colombia: dimensiones y políticas de prevención y control". Cali, mimeo.
- Comisión de Estudios Sobre la Violencia (1987), "La Violencia Urbana en Colombia en el Decenio del Ochenta", en Colombia: Violencia y Democracia. Universidad Nacional, Bogotá.
- Deas, M. y Gaitán, F. (1995), "Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia", Fonade-DNP, Bogotá.
- Echandía, C. (1994), "Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano, 1987-1992", Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, Bogotá.
- Guzmán, A. (1997), "Violencia Urbana: Explicaciones Estructurales. Centradas en la Acción y en los Contextos de Conflicto", documento de trabajo preparado para el programa "La Paz es Rentable", DNP, Bogotá.
- La Paz es Rentable (1998), Documento de trabajo, DNP, Bogotá.
- Londoño, J. L. (1996), "Violencia, Psychis y Capital Social. Notas sobre América Latina y Colombia", Documento presentado a la Segunda Conferencia Latino Americana sobre Desarrollo Económico, Banco Mundial - Universidad de los Andes, Bogotá.
- Melo, J. O. (1995), "Ciudadanía y Violencia: algunas notas sobre la experiencia en Medellín". CIDSE - Universidad del Valle, Cali.
- Misión Siglo XXI, (1994), "La Violencia Urbana en Colombia: evidencia empírica y propuestas de política", Bogotá.
- Nazih, R. (1994), "The Political Economy of Violence: The war system in Colombia", Universidad Nacional-Universidad de los Andes-Colciencias, Bogotá.
- Ramirez, J. C. (1997), "Convivencia y Violencia. Elementos para fortalecer la convivencia y disminuir la violencia". DNP-BID. Bogotá.
- Rubio, M. (1996b), "Inseguridad y Conflictos en las Ciudades Colombianas", Documento CEDE 96-09, Bogotá-Colombia.
- , (1996a), "Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia", Documento CEDE 96-02. Bogotá.
- , (1996c), "Homicidios, Justicia, Mafias y Capital Social: Otro ensayo sobre la violencia Colombiana", Documento CEDE 9606, Bogotá-Colombia.

**Comentarios**

# Comentario a la valoración actuarial del ISS realizada por la OIT

---

Ulpiano Ayala O.<sup>1</sup>

## I. Introducción

Por encargo del Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado una valoración actuarial de los regímenes de ley 100 administrados por dicha entidad: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud y riesgos profesionales. Hasta el momento, solo se ha conocido el informe ejecutivo, que ha tenido amplia difusión e interpretación por parte del ISS como demostración de su viabilidad financiera en pensiones bajo el régimen actual por cerca de un par de décadas más.

No es posible ahora una evaluación completa y adecuada del estudio de la OIT y de sus consecuencias de política con base en la información disponible, puesto que hay incógnitas serias sobre su compatibilidad con lo que se ha reportado hasta ahora en materia de finanzas, afiliación y cotizaciones, porque hay incertidumbre sobre las consecuencias de la incorporación de empleados públicos como afiliados al ISS, y por desconocimiento sobre el contenido, meto-

dología y resultados. Sin embargo, sí pueden plantearse ahora interrogantes que ayudarán al debate una vez se conozcan los resultados completos, y que por el momento ponen en entredicho algunas de las interpretaciones y recomendaciones hechas por parte de la administración del ISS, voceros oficiales y grupos de interés. Como es usual, la OIT propone extender el estudio a todo el nuevo sistema pensional, y en este sentido también caben sugerencias para etapas posteriores de valoración e investigación.

## II. Alcance y metodología

El estudio de la OIT realiza proyecciones de los ingresos y gastos de los diversos seguros, sobre un horizonte que se extiende hasta el año 2030. Como valoración actuarial involucra causaciones de los eventos que dan lugar a las pensiones: llegadas a la edad de pensionamiento, probabilidades de invalidez, expectativas de vida y sobrevivencia, por cohortes y según características personales de afiliados y beneficiarios. Por lo tanto proyecta en forma desagregada por grupos

---

<sup>1</sup> Investigador Asociado de Fedesarrollo.



de individuos. Se simulan las consecuencias de determinadas reglas de pensionamiento, que son en este caso las que resultaron de la ley 100 de 1993. Depende de supuestos sobre la evolución de variables económicas tales como la cobertura frente a la población afiliable, los salarios, la inflación, y la rentabilidad de las reservas. Y son condicionales respecto a supuestos sobre la participación del ISS en el mercado de afiliaciones, y la densidad de las cotizaciones (porcentaje de la carrera laboral durante la cual hay contribución efectiva). El ISS ha buscado responder mediante este estudio a quienes han expresado dudas sobre el equilibrio financiero de la entidad en el plazo de muy pocos años, ante la emigración de afiliados a los fondos de pensiones, la incorporación de empleados públicos como afiliados, y el desequilibrio estructural entre beneficios y contribuciones.

Este tipo de ejercicios es indudablemente superior a las usuales proyecciones financieras, como las que venía haciendo el ISS, que son útiles solo para corto plazo. Pero son necesariamente condicionales a los supuestos que caracterizan los denominados "escenarios". En estos cálculos se supone que los resultados, como el superávit o desbalance financiero, o como las tasas de contribución para alcanzar equilibrio financiero, no afectan a su vez los valores supuestos de las variables que condicionan el ejercicio; lo que equivale a suponer, por ejemplo, que la cobertura, el empleo y los salarios no dependen

de las tasas de cotización, o del efecto económico de la inversión de los superávits o de los déficits fiscales causados. Las proyecciones siempre serán condicionales a supuestos que pueden ser más o menos básicos, pero el que lo sean respecto a variables endógenas y decisivas de la economía, como los salarios, es mucho más limitante que si lo fueran respecto a elementos fundamentales como restricciones de recursos, tecnología, preferencias o población; y el que sean ejercicios de mero "equilibrio parcial" y sin retroalimentaciones, añade severos supuestos que sólo se cumplirían en el margen o con desequilibrios pequeños. Particularmente limitante es el depender de supuestos casi arbitrarios sobre los resultados de la competencia con los fondos de pensiones y del ritmo de absorción del sistema pensional del sector público.

Ejercicios de este tipo son los que se han adelantado hasta ahora en el Ministerio de Hacienda sobre el proyecto de ley y la ley aprobada (1992 y 1994), éstos últimos empleados por Schmidt Hebbel para estimaciones de costos fiscales, y por Fedesarrollo (1995), todos hechos para el conjunto del sistema pensional reformado y no sólo para el ISS<sup>2</sup>. Las estimaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997) no han sido de tipo actuarial sino aproximaciones también referidas al conjunto reformado<sup>3</sup>. Sólo el ISS había hecho sus propias proyecciones (1997), pero sin emplear métodos actuariales ni aproximaciones a los

<sup>2</sup> La proyección separada para el ISS ofrece especiales dificultades, que serán objeto de discusión más adelante. Ver la "Exposición de motivos" del proyecto de ley 155/92, así como K. Schmidt-Hebbel; Colombia's Pension Reform: fiscal and macroeconomic effects", World Bank Discussion Paper 314, 1995, y E. Lora & L. Helmsdorff, El Futuro de la Reforma Pensional, Fedesarrollo-Asofondos, 1995.

<sup>3</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, Tema IV "Sistema de Pensiones y deuda Pública", 1997.

mismos. Ciertamente hacía falta una valoración actuarial referida a esta entidad, tras la desbandada inicial de afiliados hacia los fondos de pensiones y en vista del traslado de empleados públicos al ISS; pero como los demás ejercicios de esta naturaleza, presupone a futuro los traslados entre sistemas y la absorción del sector público pensional, así como el patrón de nuevas afiliaciones, y de ello dependen crucialmente los resultados. Ciertamente, no puede exigírsele a estas proyecciones que sean adivinanzas incondicionales, y hay que ir revisándolas a la luz de resultados y expectativas cambiantes, como lo ha hecho el ISS con ayuda de la OIT.

Otro aspecto potencialmente importante de la valoración actuarial, que debe aportar decisivamente más allá de las proyecciones directas de variables financieras, es la apreciación de la base efectiva de cotizantes que se pensionará, y de sus características personales y salariales. A partir de la ley 100 hay "afiliados" que son quienes hayan cotizado alguna vez, y hay "cotizantes" efectivos, que son quienes corrientemente contribuyen. El ejercicio actuarial comprende estimaciones sobre cuales de los afiliados cumplirán efectivamente requisitos de contribuciones, edad, y otros, para pensionarse o generar pensiones para sus beneficiarios, lo cual difiere de la población de afiliados y de la de cotizantes en el momento, especialmente bajo condiciones de baja fidelidad y con coyunturas económicas acentuadas. Las proyecciones también habrían de tener en cuenta para ello las probabilidades de traslado a los fondos o regreso de los mismos, y el patrón de absorción de los empleados públicos que opten por el sistema de prima media. La estimación de la población activa efectivamente pensionable en el ISS es particularmente importante, habida cuenta que

los métodos de registro y contabilización de aportes no han permitido hasta ahora que dicha entidad produzca un reporte confiable y desagregado sobre afiliaciones, cotizantes efectivos, e ingresos asegurados, por lo cual fallan cualesquiera proyecciones que sean meramente financieras.

Respecto al crecimiento de la población afiliada, son particularmente delicados los supuestos y métodos con los cuales se proyectan tanto los nuevos afiliados al sistema como los que se trasladan desde las cajas de previsión y empresas públicas. Sobre estos últimos se afirma que se ha proyectado la experiencia del primer año y medio de traslados desde entidades principalmente del orden territorial, asimilada luego dentro de escenarios que se guían por supuestos sobre la participación agregada del ISS dentro de la población económicamente activa, que además involucran supuestos sobre el patrón de las nuevas afiliaciones orientadas al ISS. Aunque esto es en principio lo que se espera del ejercicio actuarial, no se conocen los detalles, que son importantes puesto que involucran incógnitas decisivas respecto al futuro del ISS en competencia con los fondos y absorbiendo el sector público: ¿habrá selección adversa respecto a los nuevos afiliados? ¿en qué diferirán los empleados públicos aún por afiliar, que son la mayoría, respecto a los ya afiliados? ¿es neutral el impacto sobre las finanzas del ISS de la absorción de empleados públicos? ¿qué tan probable es que el ISS pueda reemplazar su base principal de afiliados actual, de mayor edad que la de los fondos, por una nueva base joven, en competencia con éstos, y para mantener o mejorar su participación global en el mercado? Ciertamente, el ejercicio tiene supuestos implícitos sobre estas cuestiones, pero no parecen haber ameritado

examen detenido, como lo revela el que no se hayan proyectado escenarios que fueran sensibles a interrogantes tan decisivos.

El ejercicio actuarial requiere una recolección de información y montaje de la misma que es propicio además para el examen de alternativas de modificación de los beneficios garantizados. Entre estos: el excesivo período en el cual se ha mantenido el régimen de prestaciones existente antes de la ley 100; la edad de pensionamiento, y las fórmulas que estimularían mayor densidad de cotizaciones y la fidelidad al sistema. La OIT hace en efecto recomendaciones genéricas al respecto, pero no aprovecha el estudio para mostrar su impacto, pese a que entre las medidas más decisivas para asegurar la viabilidad del ISS y del sistema de prima media, seguramente se encontrarán estas antes que la de aumentar las cotizaciones.

Al parecer sí se hicieron ejercicios cuantitativos, como el del análisis del impacto de elevar la edad de jubilación, pero se consideró que no producían efectos interesantes como para merecer mención en el informe ejecutivo. Esto podría depender del plazo y de la manera como se efectúen los ajustes, como lo muestran otros trabajos que sustentan la efectividad de estas medidas: en todo caso la demostración de la debilidad de sus efectos sería de por sí suficientemente interesante. Cabe poca duda que reformas legales hayan de involucrar ajustes significativos de beneficios garantizados en el sistema de prima media, que fue lo que se sacrificó en la

negociación de la ley 100 a cambio de implantar el nuevo sistema de ahorro, que solo es sensible a estos aspectos respecto a garantías mínimas. La omisión de estos resultados y consideraciones en el informe ejecutivo y sobre todo en la interpretación del mismo por directivos del ISS, podría deberse a la impopularidad de los mismos.

Los principales resultados del ejercicio de valoración actuarial y reportados en el informe ejecutivo son los siguientes, y referidos al escenario medio<sup>4</sup>, excepto cuando se mencione otra cosa:

- Los activos relevantes llegarían en el año 1998 a 2,81 millones de personas, y los pensionados a 401 mil, y los primeros crecerían hasta 4,75 millones en el año 2030, en el cual habría 1,78 millones de pensionados<sup>5</sup>.
- El costo de los seguros como porcentaje de los salarios asegurados se incrementa desde 11,2% en 1998, a 13,5% (la cotización actual) en el 2002, y 28,4% en el 2030.
- Manteniendo la cotización del 13,5%, los ingresos por contribuciones, rendimientos de inversiones y bonos cubrirían los gastos totales (pensiones y administración) hasta el año 2012, a partir del cual se acudiría a la reserva hasta agotarse en el año 2018.
- Si se adopta un sistema de primas escalonadas para equilibrar en el largo plazo las finanzas bajo el régimen actual de beneficios, y si se realizan incrementos cada 4 años comen-

<sup>4</sup> Este escenario se identifica como el que permitiría al ISS mantener su participación de afiliados en el mercado laboral.

<sup>5</sup> 7 afiliados por pensionado en 1998, y 2,67 en el 2030. La proporción de pensionados por vejez es casi constante: 63%.

zando en el 2003, se llegaría a 24,5% de los salarios asegurados desde el 2027.

- Si el ISS llegara a aumentar en 50% su participación en el mercado laboral en 50 años, con lo cual llegaría a 6,5 millones de afiliados en el 2030, el costo de los seguros en ese año representaría 21,6% de los salarios asegurados, habría déficit de caja a partir del 2014 y agotamiento de reservas en el 2021.
- Si el ISS perdiera su participación en el mercado laboral en un 25% en 50 años, con lo cual tendría 3,9 millones de afiliados en el 2030, el costo de los seguros llegaría entonces a 33,8% de los salarios asegurados, habría déficit de caja en el 2013 y agotamiento de reservas en el 2018.
- Si el gobierno pagara la mesada adicional para todos los pensionados, como lo reclama el ISS, se aplazaría 2 años su déficit de caja y fecha de agotamiento de reservas; como ocurriría con otra reivindicación del ISS que consiste en que el interés técnico con el cual se calcula el capital necesario involucrado en los bonos pensionales tipo B (para traslados desde las cajas al ISS) sea del 3% real anual y no del 5.5%. Si se logran ambas mejoras, se aplazaría el déficit de caja al 2015 y el agotamiento de reservas al 2022.
- El porcentaje de cotización asignado para gastos de administración (1,2% de los salarios,

9% de las cotizaciones) es superior a lo requerido. Pero la asignación para reservas de invalidez y muerte (2,3%) es insuficiente para constituir las reservas estipuladas para esos seguros, y ya se está afectando negativamente la constitución de reservas del seguro de vejez.

Además del trabajo de valoración actuarial la OIT examinó el régimen normativo y las interacciones con otros seguros, con base en lo cual observa:

- La "inexistencia" de un régimen financiero definido (para alcanzar equilibrio sin recurrir al fisco) para el sistema de pensiones administrado por el ISS, complementado con normas excesivas confusas y a veces contradictorias. Se dice también que lo que hay se adoptó sin sustento conceptual suficiente<sup>6</sup>.
- Se anota el grave riesgo presentado por la posibilidad de traslados entre subsistemas de ahorro y prima media, que permitiría especular contra el segundo y en últimas contra el fisco.
- Se consideran excesivamente generosos los beneficios garantizados, tanto en transición como a largo plazo.
- Se advierte que no hay mecanismos adecuados para identificar el origen (laboral o común) de los nuevos casos de invalidez y muerte, que podría estar causando costos al régimen de IVM

<sup>6</sup> El criterio de autofinanciación del seguro es en realidad mera opinión parcial de la OIT, que no acepta que los gobiernos bien pueden recurrir a financiación complementaria con aportes fiscales para reducir las distorsiones (evasión, desempleo e informalidad y pérdidas de bienestar) que podrían generar altos impuestos sobre la nómina. Por ello es que también ha desestimado o entendido mal el sustento de la propuesta que hizo el gobierno al congreso, así como el que pueda haber cualquier costo fiscal de transición entre sistemas o garantías fiscales, puesto que los seguros deberían ser siempre autofinanciados, perspectiva que anula el interés público frente a la prioridad del balance comercial.

- Se expresa optimismo sobre el que los ingresos de bonos de tipo B contribuyan positivamente (o al menos en forma neutra) al financiamiento de los gastos asumidos por el ISS.

Las recomendaciones abogan en primer lugar por establecimiento de un régimen preciso de financiación equilibrada internamente, (sin recurso al presupuesto) siguiendo el régimen de la prima media escalonada. Esto implica ajustes legales dentro del próximo cuatrienio. Y no se deja de lado sino que se recomienda sin sustento cuantitativo, el ajuste de beneficios, y mejor adecuación entre contribuciones y prestaciones. Bajo estas premisas es que se recomienda buscar mayor cobertura, otorgar mejor los beneficios actuales (y se entendería que los ajustados, pero no los nuevos), mejorar el control y la información, diversificar las inversiones. También de acuerdo con los párrafos anteriores, se sugiere identificar mejor el origen de los riesgos de invalidez y muerte, asegurar la emisión y pago de los bonos tipo B en condiciones que no perjudiquen al ISS, constituir completamente las reservas para invalidez y muerte y reducir la asignación para gastos de administración. Y por último e importante, realizar periódicamente las valoraciones actuariales y extenderlas al conjunto del sistema pensional, lo que se entendería por abarcar el sistema del sector público aún no absorbido por el ISS, y hasta los fondos de pensiones, presumiblemente en lo que atañe a las garantías públicas, ya que el resto se equilibra por definición.

### III. Interpretaciones

Antes de evaluar el ejercicio de la OIT, conviene examinar interpretaciones alternativas del

mismo. Como el informe ejecutivo es insuficiente, este análisis es también tentativo y lo que se quiere antes que todo es advertir que faltan aún elementos de juicio a la opinión y a los analistas para aceptar prima facie todo lo que dice la OIT, y lo que algunos dicen que dice la OIT.

Una primera tentación ha sido la de interpretar el ejercicio de la OIT como predicción incondicional y compararla con otras predicciones que serían del mismo tipo, pero que por ser posteriores e invalidadas por las mediciones o supuestos iniciales del de la OIT, serían completamente aventajadas y descalificadas por éste. Esto es metodológicamente incorrecto, según se infiere de la discusión de la sección anterior: primero habría que reducir las proyecciones a términos comparables en razón de los supuestos exógenos asumidos y de diferencias metodológicas internas. Como se verá luego, no está aún clara la apreciación de las condiciones iniciales realizada por la OIT según las cuales se desmentirían inequívocamente todas las predicciones anteriores. Aunque las de Fedesarrollo (1995) ciertamente han fallado respecto a déficits iniciales del ISS, recuérdese que en su momento se aclaró que no asumían la absorción de los empleados públicos, que según las expectativas de la OIT producirían efectos superavitarios iniciales y al menos neutrales en el largo plazo.

La proyección separada para el ISS ofrece la dificultad especial de tomar en cuenta el traslado de empleados públicos a esta entidad cuando opten por el sistema de prima media. Ello se irá produciendo como resultado de decisiones voluntarias, cambios de sitio de trabajo, y de cierres forzosos de las funciones pensionales de las cajas insolventes. Involucra unos bonos espe-

ciales mediante los cuales se reconoce a esta entidad la reserva causada en las cajas de previsión y empresas públicas, y le genera unas contribuciones durante el resto de la carrera laboral de estos trasladados, y más tarde ocasiona obligaciones pensionales adicionales. Las proyecciones de la OIT asumen, sin justificación suficiente en el informe ejecutivo, que los efectos sobre el ISS serán neutros o positivos, lo cual es cuestionable. Al menos es muy incierto, dado que hay conflictos legales y políticos al respecto, y ello demandaría cálculos adicionales de sensibilidad bajo diversos supuestos de redistribución de la deuda pensional pública entre los niveles central y territorial.

Los estudios anteriores han sido hechos ante todo para calcular costos fiscales agregados, y no específicamente para ningún nivel o entidad. Las estimaciones y proyecciones agregadas, pueden abstraer de las precisiones sobre los detalles mencionados en el párrafo anterior, pero estas sí son imprescindibles para poder hacerlas al nivel del ISS y de las entidades territoriales y empresas descentralizadas. Buena parte de la confusión sobre las proyecciones de Fedesarrollo (1995) se deben a que se aventuraron proyecciones para el ISS haciendo abstracción de estas complejidades, y se referían explícitamente al ISS solo como asegurador del sector privado, siendo que en la práctica ha absorbido y absorberá al sector público.

Los autores del estudio de la OIT no parecen siempre conscientes del limitado alcance de su

ejercicio de valoración actuarial, tal y como se revela en la deficiencia de análisis de sensibilidad y de justificación de escenarios respecto a variables críticas. Además del caso ya comentado de la absorción del sector público merece recordarse también el de la participación en el mercado en competencia con los fondos de pensiones. Ya se han hecho trabajos, ignorados por este estudio de la OIT, que muestran que los incentivos son mejores para afiliación al sistema de ahorro individual para los jóvenes, y es probable que a la larga se produzca una segmentación generacional de los sistemas, según la cual sería muy poco viable un escenario como el "medio"<sup>7</sup>. Esta segmentación se ha venido dando efectivamente en las nuevas afiliaciones y en los traslados a los fondos. Según otros estudios, controvertibles pero no ignorables, el propio régimen del ISS padece de severa selección adversa y atrae a los más costosos, acentuando el desequilibrio financiero<sup>8</sup>. Un "defecto" de este tipo es inescapable, porque el sistema de prima media y el ISS cumplen principalmente una labor de transición hacia la parte que emigra hacia los fondos de pensiones, que según la segmentación generacional, será posiblemente la mayoritaria en el largo plazo. En realidad esta es una tarea pública irrealizable por los fondos de pensiones, que tiene un costo social, y que debe tener una duración limitada.

En este contexto resulta desacertada la recomendación de aumento de cotizaciones para equilibrar el sistema de prima media, porque no se cumpliría una tarea de interés público para la

<sup>7</sup> Ver E. Lora y Helmsdorff, El futuro de la reforma pensional, Fedesarrollo- Asofondos, 1995, páginas 25 y 26, y la interpretación dada por U. Ayala y L. Helmsdorff en "Papel y viabilidad del sistema de prima media", publicado en Asobancaria, Crisis Política, Sector Financiero y Manejo Fiscal, 1996, páginas 301 a 348.

<sup>8</sup> Ayala y Helmsdorff, op.cit., 1996.

cual se dispone precisamente del fisco. Tampoco se contemplan los efectos sobre el mercado laboral del que los trabajadores afiliados al ISS aporten según tasas mayores que los del sistema de ahorro individual. No es posible ignorar que escenarios basados en los aumentos de cotizaciones como los propuestos por la OIT no serían viables, por sus efectos sobre la participación del ISS en el mercado

En otro plano, otros estudios han demostrado que los déficits fiscales agregados destapados por la reforma actual, pese a haberse reducido frente a un escenario sin reforma, tampoco son sustentables porque perjudican el ahorro nacional, eliminan la posibilidad de financiación mediante endeudamiento y demandan un ajuste fiscal excesivo y regresivo, y porque desbordan la restricción presupuestal intertemporal de los gobiernos<sup>9</sup>. Según esto, hay desequilibrios macroeconómicos, que inciden en el empleo, los salarios, el producto y el bienestar, y que no son ignorables puesto que los escenarios no son realizables en el largo plazo.

Otra prueba del desconocimiento de la OIT respecto al alcance de su metodología es la recomendación de analizar el conjunto del sistema pensional actuarialmente. Sin perjuicio de que valoraciones actuariales como ésta, quizá con mejores escenarios, sean indispensables para entidades como el ISS, los principales pasos siguientes deberían ser los de examen directo

del mercado y su distribución entre subsistemas, incluyendo explícita y endógenamente los fenómenos de selección adversa y riesgo moral, y el examen de equilibrio general intertemporal de las consecuencias de la reforma y su financiación<sup>10</sup>.

Además de la subestimación de las limitaciones del ejercicio de valoración actuarial, también se ha dado la presentación incompleta y acomodaticia de los resultados para favorecer políticas e intereses particulares, esta vez a cargo de la dirección del ISS y de algunos de sus apoyos en el gobierno, gremios y sindicatos. Como lo han dicho funcionarios de la propia OIT, la efectividad de estos estudios se alcanzaría precisamente cuando NO se cumplieran sus proyecciones, por haber alertado a tiempo sobre las consecuencias de defectos existentes y falta de reformas. El ejercicio de la OIT implica en efecto reformas legales dentro del próximo cuatrienio, cuando ya se deberían aprobar los aumentos de contribuciones para el régimen de prima escalonada. Si ello no se hiciera, según la lógica de la propia OIT, sería porque se efectuarían los ajustes de beneficios que el informe ejecutivo se ha atrevido a recomendar sólo genéricamente.

Por lo tanto, no es aceptable que los resultados del estudio, se presenten o entiendan como demostración de viabilidad financiera del ISS por otras dos décadas, puesto que las reformas han de iniciarse ya. Se debería igualmente haber

<sup>9</sup> Ver U. Ayala, "El impacto de la reforma pensional sobre el ahorro en Colombia", publicado en Skandia, Pensiones, Ahorro y Mercado de Capitales, 1996, páginas 45 a 83. También: "Deuda pública consolidada" en el volumen iv del Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.

<sup>10</sup> Ya hay estudios incipientes de este tipo. Ver Schmidt - Hebbel, op. cit., sección 5, y S. Valdés y R. Cifuentes, "Fiscal Effects of Pension Reform: A Simple Simulation Model". Conferencia "Pension Systems: from Crisis to Reform", Banco Mundial, Washington, 1996.

enfaticado que NO hay escape a los ajustes de beneficios y que son parte integral e inaplazable de la solución. Un ajuste de beneficios no se puede hacer el último día, sino que requiere un largo plazo para su implementación gradual. Se debería aclarar qué se entendería por aumentar contribuciones en el ISS, puesto que no se requeriría en ningún caso en el sistema de ahorro individual, y la diferencia en tasas de contribuciones entre sistemas tendría serias implicaciones para el aumento de cobertura, el mercado laboral y la competitividad de la economía. Puede que no todo ello sea competencia directa del ISS, pero su directiva hace parte del gobierno nacional, que tiene responsabilidades más allá del interés comercial directo del ISS, que es precisamente una empresa pública.

Se ha presentado además confusión respecto a la fundamentación del seguro de aportes pensionales ofrecido por el ISS. En ningún caso se encuentra en el estudio de la OIT, que ni siquiera lo contempló. Antes bien, en él se encuentran elementos para expresar inquietudes respecto al mismo. Si se piensa financiar con parte de los sobrantes de la asignación actual para gastos de administración, no habría que olvidar que ésta ha sido cuestionada por la OIT, que por el contrario ha expresado inquietud sobre eventual desfinanciación de los seguros de invalidez y muerte, y sobre el impacto negativo que esto ya está infligiendo a las reservas de vejez. Por otra parte, si se acepta el desequilibrio de largo plazo entre prestaciones y contribuciones, y la severa presencia de selección adversa, el efecto de atraer más afiliados con mayor probabilidad de desempleo, será adverso para el ISS, sin perjuicio de las bondades de otro tipo que pueda traer una prestación de este tipo, y del alcance tan pobre frente a las necesidades de los desempleados.

## IV. Evaluación

Con el ánimo de procurar las aclaraciones pertinentes al estudio de la OIT, ya que no se conoce el detalle suficiente para evaluarlo, y para que sea productivo el debate sobre el mismo, se formulan a continuación interrogantes basados en el informe ejecutivo y comparación con otros datos. Un primer conjunto se refiere a observaciones sobre las implicaciones de supuestos ciertos o aparentes de la valoración actuarial, y que en caso de cambiarse podría conducir a conclusiones significativamente diferentes, no en la dirección contraria a los de la OIT, sino en la de exigir mayores y más pronto y completos ajustes de beneficios.

Hay razones para pensar que los supuestos de la OIT son demasiado optimistas en materia de altos ingresos, bajas pensiones, expectativas de vida, e incorporación de afiliados nuevos. Supuestos más realistas acortarían el plazo de solvencia del ISS bajo el régimen actual y demandarían mayores y más pronto ajustes de contribuciones, o preferentemente, reducciones de beneficios.

Hay un grave problema con sobrestimación de los salarios asegurados y subestimación de las pensiones a lo largo de todo el período de proyección. Se emplean desde el comienzo (Escenario Medio) ingresos medios de 2,56 salarios mínimos cuando el promedio actual no pasaría de 1,75, o quizá aún del 1,6<sup>11</sup>. Si ello corresponde a una medición sobre la base de activos pensionables, ésta presentaría características bien distintas a lo que se ha conocido hasta ahora sobre características agregadas de los afiliados, los cotizantes y los ingresos por cotizaciones, que sería indispensable conocer junto con la me-



todología precisa involucrada. Semejante brecha conduce por ahora por lo menos a suspender el juicio sobre las proyecciones de la OIT y demandar explicación al ISS y a la Superbancaria sobre lo que se está reportando al público. No se puede descartar a priori que pueda haber consistencia entre las diferentes magnitudes, pero es preciso establecerla, dada su importancia para la valoración actuarial. Ciertamente lo que ha estado reportando el ISS carece de definición y consistencia suficientes, y ello arroja sombra que merece aclararse, como lo ha puesto de manifiesto el ejercicio de la OIT.

El promedio de las pensiones empleado en las proyecciones, parece por una parte bajo porque arrojaría una tasa promedio de reemplazo de apenas 58% frente a ingresos de 2,56 salarios mínimos y 85% frente a ingresos medios de 1,75 salarios mínimos, siendo que se dice que cerca de un 80% de las pensiones está en el nivel mínimo, con alta probabilidad de que ello implique tasas de reemplazo de más del 100%. No parece defendible tampoco que se mantenga dicho promedio, cualquiera que sea, cuando los salarios crecen al 3% anual real, y puesto que el salario promedio no ha crecido ni tiene porqué crecer igual que el salario mínimo.

Las proyecciones son muy sensibles a estos supuestos. Si se fijan los ingresos al nivel de 1,9 salarios mínimos y se mantienen las pensiones medias en 1,5 salarios mínimos, con la cotización del 13,5% el déficit de caja aparecería en el año

2007, y las reservas desaparecerían en el 2011. En un escenario más probable, en el cual el ISS pierda participación en el mercado porque los nuevos y jóvenes vayan a los fondos, y el ISS no logre reemplazar a los mayores que se vayan pensionando, ya parecería posible que las reservas se agotaran a mediados de la próxima década.

Por otra parte, los ingresos por cotizaciones en 1998 empleados por la OIT son mayores en 400 mil millones a lo presupuestado por el ISS y representarían un aumento de 53% sobre los del 97. Los ingresos por cotizaciones solo han crecido en los 4 primeros años al 36% promedio anual, pero de un 89% del primer año la tasa ha descendido a 12% en el año 1997. En realidad, las altas tasas iniciales de crecimiento de las cotizaciones, y el que superaran entonces a las de los pagos de pensiones, se debieron ante todo a los aumentos de tasa de cotización, y no al aumento de afiliaciones y cotizantes efectivos, pese a los traslados desde el sector público. El crecimiento de las pensiones en 1997 fue de 35%, 23 puntos por encima del de los ingresos por cotizaciones. El buen crecimiento de las reservas y los ingresos totales se debe a los altos rendimientos pagados por el gobierno. Es posible que las estimaciones de los puntos iniciales de partida de la OIT, no estén tomando bien en cuenta la coyuntura recesiva, pero peor aún, que tampoco haya sido acertada la contabilización de la emigración a los fondos de pensiones y crecimiento en nuevos afiliados.

<sup>11</sup> El promedio de la relación de cotizaciones a afiliados reportada por el ISS a la Superbancaria y difundida al público era del 1,75 cuando los segundos parecían corresponder a cotizantes efectivos (hasta Septiembre de 1996) y de 1,56 entre 1994 y 1997, pero en este plazo ha cambiado lo que se reporta, sin haberse aclarado nunca precisamente qué es lo que se mide. Cuando el ISS estima la proporción de afiliados que cotiza efectivamente, emplea un promedio implícito de 1,9 salarios mínimos, cifra cercana a aquella con la cual también ha hecho sus proyecciones financieras.

Por otra parte, no es posible inferir del informe ejecutivo lo que se supone y resultará en el futuro en cuanto a traslado de empleados públicos desde las cajas, fondos y empresas públicas al ISS. Las características de la población proyectada están en alguna manera acertadamente afectadas por el que la base inicial de activos contiene los de las entidades territoriales que se trasladaron entre mediados del 95 y finales del 96. Pero en ello podría haber un sesgo sistemático respecto a los que se trasladarán después, que comprenderán los de Cajanal y otras entidades del orden nacional, así como los de las empresas públicas y entidades territoriales más rezagadas.

Parecería que una mayor incorporación de empleados públicos produciría efectos benéficos en mediano a corto plazo por aumento de afiliados con mayores ingresos promedios, y por lo menos con efectos neutros en el largo plazo si los bonos con que vienen financian completamente las causaciones totales. Este parece ser el fundamento del poco interés prestado por la OIT, al menos en el informe ejecutivo, al asunto de la absorción del sector público pensional por parte del ISS. Acá hay sin embargo graves riesgos, no solo para las finanzas públicas como bien lo ha señalado la Comisión para la Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, sino que también podría haberlo para el propio ISS, pese a que los fiscos nacional y territoriales sean en últimas quienes deban asumir los defectos posibles.

La fórmula inicial para los bonos tipo B, la del decreto ley 1314 de 1994, no era favorable al ISS. Esta fórmula se copió de la de los bonos tipo A para traslados a los fondos de pensiones, y supone que se causarían reservas completas todo el tiempo, en reconocimiento del tiempo o aportes realizados antes del traslado, y por acumu-

lación de aportes y rendimientos en los fondos de pensiones después del mismo. Pero si hay desequilibrio entre contribuciones y prestaciones en el ISS, durante la fase final se genera un déficit a cargo del ISS o eventualmente del gobierno nacional. En tal caso, todo traslado desde las cajas al ISS generaría un déficit. Sin embargo el decreto 1748 modificó las cosas precisamente para que el bono emitido por la entidad territorial sea de tal magnitud que precisamente llene ese vacío, pese a que una norma de este tipo no pueda contrariar una de orden superior como lo era el decreto inicial, y por lo tanto hay grave riesgo jurídico de que más bien se acabe cumpliendo lo desfavorable para el ISS.

Para complicar las cosas, el mismo decreto 1748, elevó la tasa de interés técnico con la cual se calcula el capital necesario involucrado en los bonos tipo B, respecto a lo establecido en el decreto 1314 y a la tasa con la cual se toman en cuenta las acumulaciones. Ello tiene el efecto de disminuir el tamaño del bono, por lo cual el decreto ha sido demandado por el ISS, pese a que en otros aspectos le favorecía. No se ha establecido cual es el efecto neto de las medidas que favorecen o desfavorecen al ISS, al fisco nacional y a las entidades territoriales, pero por esta vía se ha entrado en el juego político de las redistribuciones de la deuda pública pensional entre los niveles central y descentralizados. En estas condiciones resulta difícil ignorar que puede haber sustanciales efectos potencialmente adversos al ISS, por incorporación de los empleados públicos.

Todo esto es agravado porque es muy probable que el valor efectivo de los bonos tipo B sea inferior al 100% de su valor nominal, habida cuenta de las posibilidades de insolvencia y

mora de las entidades territoriales y empresas públicas emisoras de estos bonos. Como se muestra en otra sección de este número de Coyuntura Social, ha sido precisamente en el sector público donde se han experimentado las mayores dificultades de implementación de la ley 100. El gobierno nacional y las entidades descentralizadas del mismo orden han sido hasta ahora los mayores patrocinadores del desorden e incumplimiento de la ley 100 en el ajuste del sector pensional público, pese a que en el largo plazo sea el más perjudicado por ello; y en el medio está el ISS, que cumple funciones indispensables dentro del sistema, particular y precisamente la de convertirse en asegurador del sector público.

En el plano actuarial también hay temas por aclarar y posibles ejercicios alternativos por realizar para examinar sensibilidades a supuestos bastante inciertos. Se han empleado las tablas de mortalidad del Dane para el conjunto de la población colombiana, que está afectada por peores condiciones de salud y expuesta a más riesgos que los de la población asegurada por el ISS. Ello podría reducir las expectativas de vida frente a las que convendría proyectar para el ISS, y por lo tanto se habrían sesgado en tal caso las estimaciones de las obligaciones pensionales. Las tablas que emplea la Superbancaria, y la experiencia y estudios actuariales propios para el ISS podrían haber sido fuente de proyecciones alternativas.

La evaluación de los resultados de la OIT se dificulta por no haberse presentado en el informe ejecutivo algunas desagregaciones claves. Solo se conoce, por ejemplo, la evolución de todos los pensionados por seguros, sin reporte sobre cuáles corresponden a pensiones ya en curso de pago ( población cerrada y cierta), cuáles a los

eventos (invalidez, vejez o muerte) correspondientes a los afiliados iniciales, a los nuevos afiliados, o a los trasladados desde las cajas del sector público.

Resulta algo sorprendente la evolución agregada de los pensionados: su tasa de crecimiento decae en todos los seguros en forma bastante regular durante todo el período de proyecciones, excepto en torno a los pocos años siguientes al 2014 cuando se cambia la edad de jubilación. Así, el crecimiento de los pensionados por vejez crece en el año 1999 al 7.49% anual y dicha tasa va descendiendo en forma bastante uniforme hasta 2.20% anual en el 2030. Ello bien puede ser resultado de la alta edad media de los afiliados iniciales (cerca a los 35 o más años), acentuada por traslados de empleados públicos aún mayores, y no reflejaría entonces crecimiento de pensiones causadas por nuevos afiliados que expanden la cobertura, por lo cual éstos deben haberse supuesto bien jóvenes. Un patrón de este tipo no podría sostenerse en un horizonte un poco más largo, en el cual debería volver a crecer el pensionamiento, y entonces habría que prever aún mayores alzas de contribuciones para equilibrar financieramente el seguro.

El horizonte empleado parecería entonces demasiado corto para apreciar estos efectos de largo plazo, que sí son relevantes para las recomendaciones, y lo serían aún más en caso que involucraran los efectos de ajustes de beneficios. Los escenarios empleados, en lo que atañe a la edad de afiliados y sus expectativas de vida, corresponden a una población que ya estaría pasando el pico de pensionamiento, con lo cual no se reconoce que el sistema de financiación volvería a ser demográficamente vulnerable, y por ello demandante de mayores cotizaciones o de

mayores aportes fiscales. Esta es precisamente una de las razones por las cuales se están implantando los sistemas definidos por contribuciones y no por beneficios, y que tengan reservas completas para las obligaciones, con el fin de eliminar la necesidad de aumentos crecientes de cotizaciones o de aportes fiscales que vayan más

allá de asegurar contra la pobreza. La selección de un plazo relativamente corto para las proyecciones, y los supuestos sobre nuevos afiliados muy jóvenes y con altos ingresos son temerarios y no permiten apreciar bien las consecuencias del sostenimiento del régimen del ISS, aunque fuera modificado ajustando cotizaciones.

## EDITORIAL

### INDICADORES SOCIALES

Empleo  
Educación en Santafé de Bogotá  
Demografía  
Salud

### ANALISIS COYUNTURAL

Evolución de la reforma pensional de 1993

### INFORMES DE INVESTIGACION

Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996

*José Antonio Ocampo*

*María José Pérez*

*Camilo Tovar*

*Francisco Javier Lasso*

Tasas de retorno a la educación en Colombia entre 1984 y 1994 para los trabajadores asalariados hombres

*Mauricio Perfetti*

Salud para los pobres en Colombia: de la planeación centralizada a la competencia estructurada

*Jorge Iván González*

*Francisco Pérez-Calle*

Monitoreo local de la reforma en el sector salud

*Jairo Humberto Restrepo*

Crimen con misterio

La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia

*Mauricio Rubio*

Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público

*Manuel Salazar*

*Manuel Fernando Castro*

### COMENTARIOS

Comentario a la valoración actuarial del ISS realizada por la OIT

*Ulpiano Ayala*

# CS

ISSN 0121-2532