

ISSN 0121-2532



COYUNTURA SOCIAL



DIRECTOR EJECUTIVO

Juan José Echavarría S.

SUBDIRECTOR

Alejandro Gaviria U.

SECRETARIA GENERAL

María Mercedes Carrasquilla B.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

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

INVESTIGADORES

Sandra Zuluaga M.

JEFE DE SISTEMAS

Juan David Díaz V.

DIRECTORA BIBLIOTECA

Lucía Fenney Pérez M.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

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

ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL

Jesús Alberto Cantillo V.
Over Libardo Garzón C.

Coyuntura Social

EDITORES COYUNTURA SOCIAL

Alejandro Gaviria U.

Marta Luz Henao V.

Número 25
Noviembre de 2001

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

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9 - 91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

Apartado Aéreo 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

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

Bogotá D.C., Colombia

Diseño Carátula

Marta Granados

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

Impresión

Lito Camargo

Carrera 20 No. 5-12

Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
INDICADORES DE ENCUESTA SOCIAL ETAPA V	9
ANALISIS COYUNTURAL	
Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional Ulpiano Ayala O.	27
INFORMES DE INVESTIGACIÓN	
Características del plantel y calidad de la educación en Bogotá Alejandro Gaviria U. Jorge Hugo Barrientos M.	81
El manejo social del riesgo y de las vulnerabilidades de los hogares en Colombia Mary Lisbeth González G.	99
Alternativas exitosas de la educación en Colombia Mauricio Perfetti del C. Susana Leal A. Pablo Rolando Arango G.	121
Inequidades en el empleo en los noventa: ¿quiénes son más vulnerables y por qué? Javier Eduardo Báez R.	149

Editorial

La ley 715 de 2001, aprobada recientemente por el gobierno nacional, introdujo importantes cambios en el régimen de competencias en materia de provisión de servicios sociales. En opinión de Fedesarrollo, la ley logra importantes avances, sugiere otras reformas igualmente sustanciales, pero introduce, al mismo tiempo, algunas modificaciones claramente inconvenientes. Aunque las consecuencias de la ley 715 sólo se conocerán a la vuelta de algunos años, es posible, desde ya, emitir algunos juicios sobre ciertos aspectos cruciales de la misma.

El antecedente inmediato de la ley 715 es el Acto Legislativo No. 1 de 2001, que modificó el sistema de transferencias a los distintos niveles de gobierno para financiar los servicios sociales básicos. Entre otras cosas, el Acto Legislativo agrupó la totalidad de las transferencias dentro del recién creado Sistema General de Participaciones, desligó temporalmente las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y aseguró un crecimiento de los recursos transferidos de 2% entre 2001 y 2004 y de 2,5% entre 2005 y 2008.

La asignación de estos recursos entre sectores, salud y educación, primordialmente, y entre

niveles territoriales de gobierno, departamentos y municipios, primordialmente, es el objeto principal de la ley 715 de 2001. La ley estipula que 58,5% de los recursos transferidos que no corresponden a asignaciones especiales deberán asignarse a educación, 24,5% a salud y 17,0 serán de libre destinación. El Conpes estipuló, igualmente, que las transferencias a las regiones alcanzarían un monto cercano a 12 billones de pesos en el año 2002.

En materia de salud, la ley 715 determinó que los municipios son los responsables del aseguramiento y del primer nivel de atención y los departamentos de la prestación del segundo y tercer nivel de atención, además de la dirección, coordinación y vigilancia del sector. Adicionalmente, se distribuyeron responsabilidades de salud pública a la Nación, los Departamentos y los Municipios. La definición explícita (y precisa) de la repartición de los recursos entre subsidios a la demanda, financiación de la oferta hospitalaria y recursos para salud pública es un avance importante. La mejor definición de las competencias de aseguramiento, prestación y salud pública constituye, asimismo, otro avance a tener en cuenta.

Subsisten, sin embargo, varias inquietudes: i) los recursos no son suficientes para avanzar rápidamente en el aseguramiento, ii) se obliga a contratar 40% de la prestación de servicios con la red pública, lo que puede generar ineficiencias y distraer recursos que servirían para avanzar más rápido en el aseguramiento, y iii) se crean fondos locales de salud que corren el riesgo de repetir la malhadada experiencia de los antiguos Fondos Educativos Regionales.

En materia de educación, se incorporaron a la nomina nacional los maestros que estaban siendo pagado con recursos del orden territorial diferentes al situado fiscal (aproximadamente 50 mil), se estipuló que a partir de 2004 el 90% del total de los recursos para educación se entregarán por población atendida, se dieron facultades extraordinarias al ejecutivo para reformar el estatuto docente en los próximos 6 meses y se estableció que realizarán pruebas censales cada tres años.

Estas medidas sugieren dos tendencias contradictorias. Una preocupante hacia la mayor centralización de la planta de maestros (acompañada por una reticencia a establecer mecanismos de mercado para la asignación espacial de los maestros). Y otra saludable hacia la incorporación de criterios de incentivos en la asignación de recursos: se insiste en la necesidad de pagos por capitación, en la importancia de la evaluación y en la urgencia de mecanismos de pago que

amarren la remuneración de los maestros a su desempeño en el aula de clase.

Sobre este último aspecto cabe señalar la conclusión del artículo de Gaviria y Barrientos publicado en este volumen, a saber: "las inversiones encaminadas a dotar los planteles públicos con más y mejores maestros y con una mejor infraestructura no tendrían un efecto visible sobre la calidad, a menos que se acompañasen de modificaciones sustanciales en los incentivos que enfrentan los docentes públicos". En otras palabras, la reforma al llamado Estatuto Docente, que determina en buena medida los incentivos de los maestros públicos, puede tener efectos determinantes sobre la evolución de la calidad de la educación pública en el país.

En resumen, Fedesarrollo considera que la ley 715 de 2001, a pesar de su innegable avance en algunos aspectos, contiene varios elementos negativos que constituyen un franco retroceso con respecto a la agenda reformista implantada en los años noventa. Preocupa, especialmente, la tendencia a centralizar muchas de las decisiones en materia educativa en cabeza del Departamento Nacional de Planeación -un paso atrás dentro del proceso de descentralización. Y preocupa, asimismo, la decisión de utilizar buena parte de los recursos de salud para el financiamiento de las redes de hospitales públicos- un paso atrás dentro del proceso de aseguramiento estipulado por la ley 100 de 1993.

Indicadores de Encuesta Social

Indicadores de Encuesta Social Etapa V

I. Introducción

Fedesarrollo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, realizó en los meses de septiembre y octubre de 2001 la aplicación de la quinta etapa de la Encuesta Social en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

En este informe se presentan los principales resultados de esta aplicación y se hacen algunas comparaciones con los resultados de etapas anteriores. El análisis se ha dividido en siete secciones. En la primera se presenta la clasificación socioeconómica de los hogares; en la segunda, los negocios de los hogares; en la tercera, las condiciones económicas y de bienestar del hogar; en la cuarta, el comportamiento del ahorro, el crédito y el gasto de los hogares; en la quinta, la salud; en la sexta, la educación y en la séptima, las pensiones.

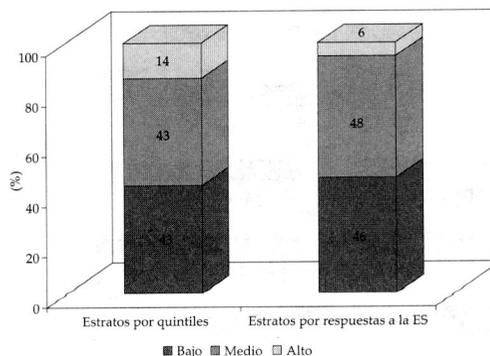
II. Cambios metodológicos

Tradicionalmente los resultados de la Encuesta Social se han analizado con base en la estratificación suministrada por la encuesta (a las familias se les pregunta por el estrato de sus viviendas). En esta oportunidad, sin embargo, se ha optado por utilizar una clasificación socioeconómica alternativa basada en el siguiente procedimiento. Primero se utilizó la metodología de componentes

principales para calcular, con base en información sobre características de las viviendas y posesión de activos, un índice aproximado del nivel socioeconómico del hogar, luego se usó este índice para ordenar los hogares según su nivel socioeconómico y, finalmente, se usó este ordenamiento para clasificar los hogares en tres grupos: el 40% inferior (al que se denominó estrato bajo), el 20% superior (o estrato alto) y el resto (o estrato medio)¹.

El Gráfico 1 ilustra la composición socioeconómica de los hogares entrevistados: la barra de la izquierda muestra la distribución porcentual de los hogares por estratos de acuerdo a la metodología descrita arriba y la barra de la derecha la clasificación por estratos que se obtiene di-

Gráfico 1
POBLACIÓN ENCUESTA SOCIAL
(% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V.

¹ El ingreso promedio para una familia de estrato alto es \$1.300.000, para una de estrato medio de \$ 630.000 y de estrato bajo de \$ 450.000 (véase, Gaviria 2000).

rectamente de las respuestas de los hogares². En la primera clasificación aparece un mayor porcentaje de hogares en el estrato alto que en la segunda, lo que implica que muchos hogares habitantes de barrios clasificados como estratos 3 y 4 tienen condiciones similares a los habitantes de barrios clasificados como 5 y 6 en cuanto a la disponibilidad de servicios públicos y la posesión de bienes durables.

III. Condiciones generales del hogar

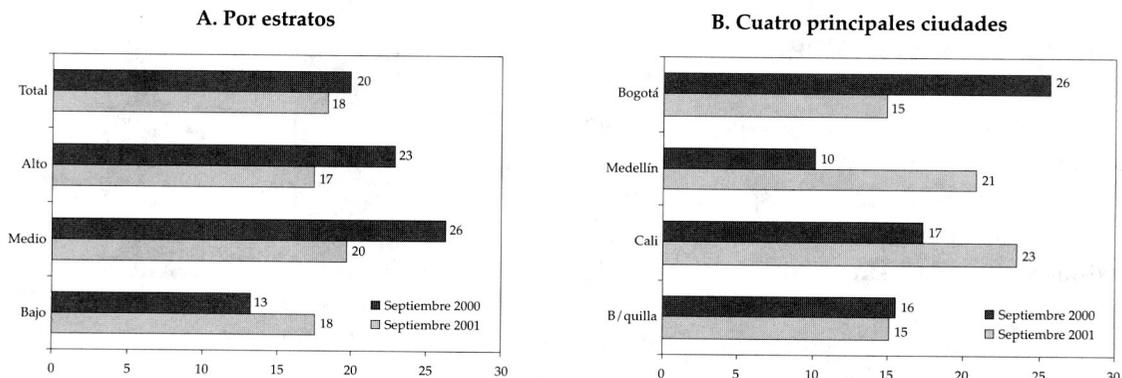
A. Negocios del hogar

Este módulo se aplicó por primera vez en la tercera etapa de la Encuesta Social (realizada en septiembre de 2000) y se aplicó de nuevo en esta quinta etapa. Los resultados muestran que 18% de los encuestados declaró que algún miembro

del hogar tenía un negocio de su propiedad o en asocio con otras personas. Comparando los resultados de las etapas III y V se observa una caída en el porcentaje de hogares de estratos medio y alto que declaran contar con un negocio y un aumento en el porcentaje de hogares de estrato bajo (Gráfico 2A).

En Bogotá se presentó una caída importante del porcentaje de hogares que declaran tener negocio familiar, el mismo pasó de 26% a 15% entre septiembre de 2000 y septiembre de 2001 (Gráfico 2B). En Medellín el porcentaje correspondiente pasó de 10% a 21%, en Cali de 17% a 23%, y en Barranquilla se mantuvo alrededor de 15%. Como se muestra en el Gráfico 3, más de 60% de los negocios familiares se dedican al comercio, un porcentaje menor a la venta de servicios y otro mucho menor a la industria.

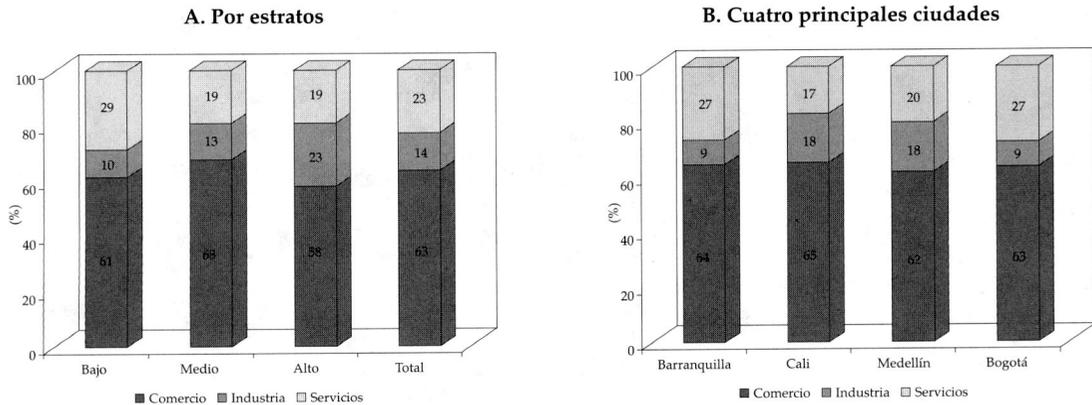
Gráfico 2
ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR TIENE UN NEGOCIO
(% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III y V.

² La primera clasificación no coincide con lo que uno esperaría dada la definición de los estratos aquí adoptada (bajo: 40, medio: 40 y alto: 20). Ello se explica por el uso de factores de expansión en cálculo de los porcentajes mostrados en el gráfico.

Gráfico 3
A QUÉ ACTIVIDAD SE DEDICA ESTE NEGOCIO
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III y V.

B. Condiciones económicas y de bienestar

Los más pobres, además de soportar altas tasas de desempleo, tienen empleos cada vez más precarios

Desde abril de 2000 la Encuesta Social ha incluido algunas preguntas sobre el bienestar subjetivo de los hogares. Se indaga, en primera instancia, sobre si el empleo o actividad principal proporciona las condiciones económicas para el bienestar propio y de la familia. En abril de 2000, 53% de los entrevistados respondieron afirmativamente a esta pregunta. En septiembre de 2001, un porcentaje similar hizo lo propio. Se observa, sin embargo, una gran diferencia en la evolución de esta respuesta para los estratos bajo y alto. Mientras el porcentaje de hogares que declaró que su empleo le proporciona las condiciones ne-

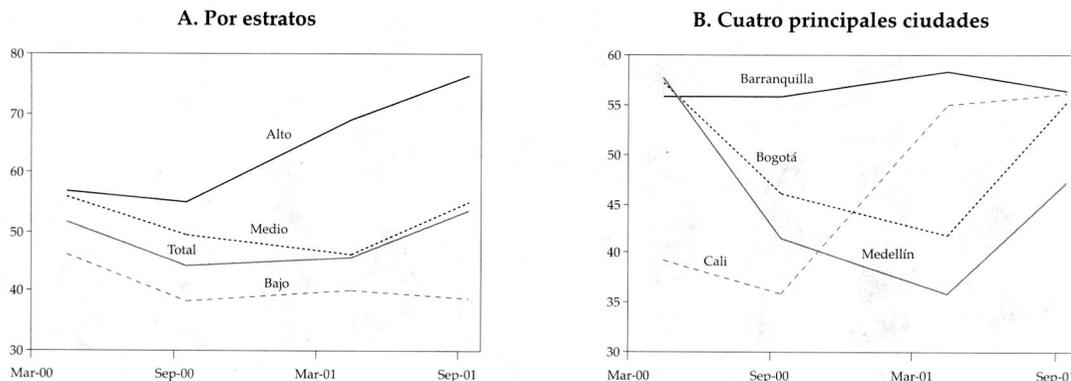
cesarias para el bienestar disminuyó sustancialmente en el estrato bajo, pasando de 47% en abril de 2000 a 39% en septiembre de 2001, en el estrato alto este porcentaje pasó de 56,8% a 76,37% en el mismo período (Gráfico 4A). Esto confirma, de nuevo, que los más pobres parecieron soportar lo más duro de la crisis³.

Comparando las respuestas por ciudades se observa que Bogotá y Medellín han mantenido la misma tendencia, es decir, entre abril y septiembre de 2001 aumentó en forma significativa el número de hogares a los cuales el empleo les proporciona las condiciones económicas para su bienestar. Estos porcentajes pasaron respectivamente de 42% a 55% y de 36% a 47%. Cali también presenta un aumento aunque de baja magnitud, al pasar de 54,9% a 56%. En Barranquilla, en cambio, este porcentaje disminuyó de 58,3% a 56,5% (Gráfico 4B).

³ Véase Gaviria (2000), "¿Sobre quien ha recaído el peso de la crisis?" *Coyuntura Social*, No. 23.

Gráfico 4

SU EMPLEO O ACTIVIDAD PRINCIPAL LE PROPORCIONA LAS CONDICIONES ECONÓMICAS PARA SU BIENESTAR (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas II, III, IV y V.

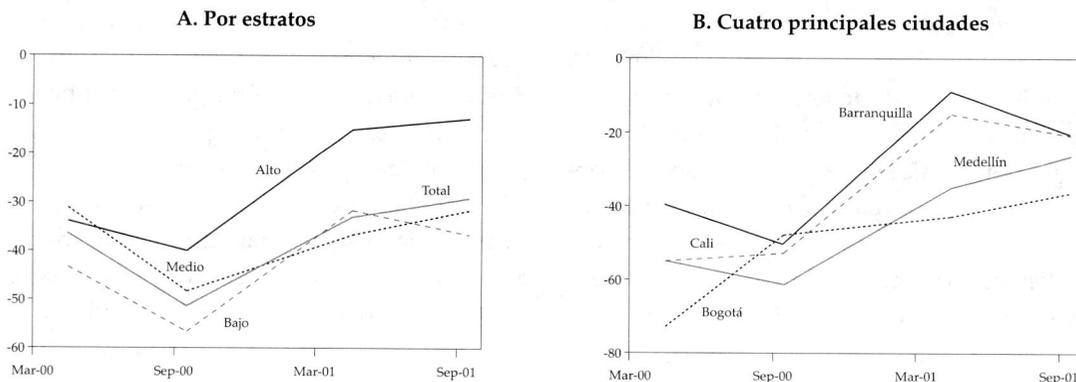
Cambios en las condiciones económicas de los hogares: saldo negativo

También se preguntó a los hogares acerca de la evolución de sus condiciones económicas. Las respuestas arrojan un saldo negativo: el porcentaje

de hogares que consideran que sus condiciones económicas han empeorado es mayor que el de aquellos que consideran lo contrario. El saldo más negativo ocurre en el estrato bajo y (quizás sorprendentemente) en la ciudad de Bogotá (Gráficos 5 A y 5B).

Gráfico 5

CREE USTED QUE ESTAS CONDICIONES HAN MEJORADO, PERMANECIDO IGUAL O EMPEORADO CON RESPECTO A HACE SEIS MESES (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas II, III, IV y V.

La situación económica actual de los hogares empeoró con respecto a hace un año

39% de los hogares encuestados en las cuatro principales ciudades del país reportan que su situación económica es peor que la de hace un año. 43% considera que su situación económica continúa igual y sólo 18% opinan que ha mejorado (Gráfico 6A). El porcentaje de hogares que considera que su situación económica ha empeorado es mayor en el estrato bajo (47%) y menor en el alto (27%). Por ciudades, los hogares bogotanos y barranquilleros son los más pesimistas: 45% de los hogares en Bogotá y 36% en Barranquilla reportan que su situación económica es peor que la de hace un año. Los porcentajes para Medellín y Cali son 35% y 32%, respectivamente (Gráfico 6B).

Los hogares son muy pesimistas sobre la situación económica actual del país

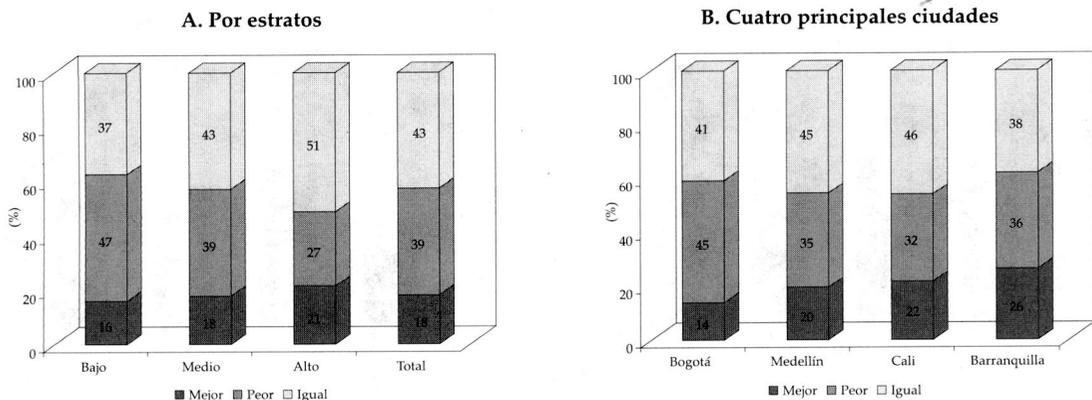
La percepción de los hogares frente a su situación económica es consistente con la opinión de estos

acerca del cambio en las condiciones económicas del país. Sobre este punto la percepción es aún más alarmante: 73% de los hogares consideran que la situación económica del país es peor que la de hace un año, 18% considera que es igual y sólo 8% que es mejor (Gráfico 7A). Las diferencias por estratos son menores: esto es, parece existir cierta unanimidad sobre la negativa evolución de las condiciones económicas del país. Por ciudades las diferencias son más marcadas: los hogares son más pesimistas en Cali (83% considera que las condiciones económicas del país han empeorado) y más optimistas en Medellín (56% opina lo mismo) (Gráfico 7B).

Incertidumbre sobre la situación económica futura de los hogares y pesimismo sobre el futuro del país

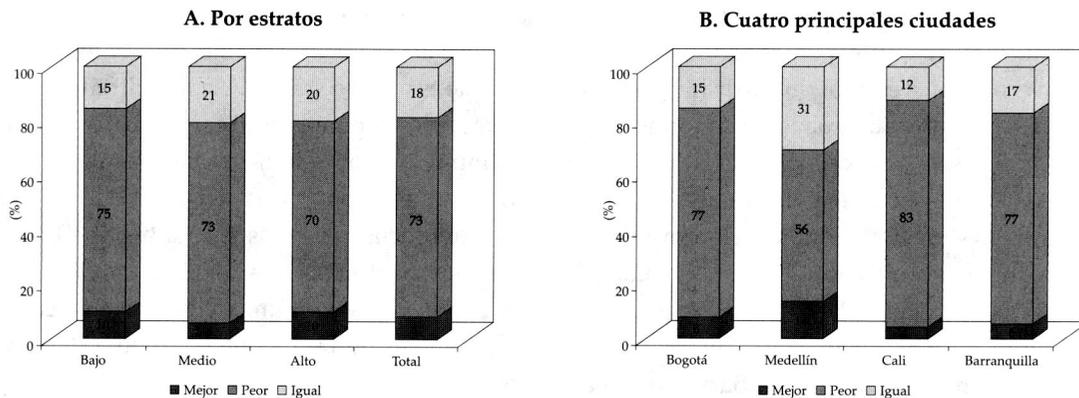
Se percibe una sensación de incertidumbre de los hogares sobre su situación económica futura: 35% considera que su situación económica será mejor dentro de un año, 39% opina que seguirá

Gráfico 6
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR CON RESPECTO A HACE UN AÑO
(% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Gráfico 7
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS HOY CON RESPECTO A HACE UN AÑO
 (% de hogares)

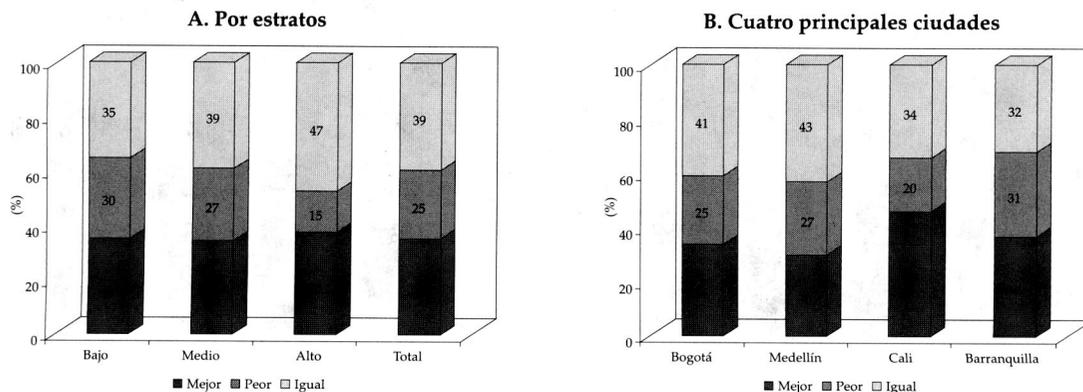


Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

igual y 25% que será peor (Gráfico 8A y 8B). En contraste, los hogares son pesimistas acerca del futuro económico del país: 49% considera que la situación del país será peor el próximo año, 33% considera que será igual y apenas 17% cree que será mejor (Gráfico 9A). Aunque el pesimismo es

generalizado, la ciudad menos pesimista es Medellín donde sólo 36% de los hogares considera que la situación del país empeorara en los meses venideros. En Cali, por el contrario, 64% de los hogares piensa que la situación económica del país será peor en el próximo año. Los porcentajes

Gráfico 8
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR DENTRO DE UN AÑO
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

correspondientes para Barranquilla y Bogotá con 59% y 48% (Gráfico 9B).

C. Comportamiento del ahorro, crédito, venta de activos y gasto de los hogares

El ahorro de los hogares del estrato alto es significativo, mientras que el de los pobres es prácticamente inexistente

Los resultados muestran que 48% de los hogares de estrato alto declara tener algún tipo de ahorro, mientras que apenas 8% de los hogares de estrato bajo reporta la existencia de ahorros (Gráfico 10A). Por ciudades, el mayor porcentaje de hogares que reportan ahorros está en Barranquilla (24%) y el menor en Cali (16%) (Gráfico 10B).

Ha disminuido el número de hogares a los que se les aprobó créditos.

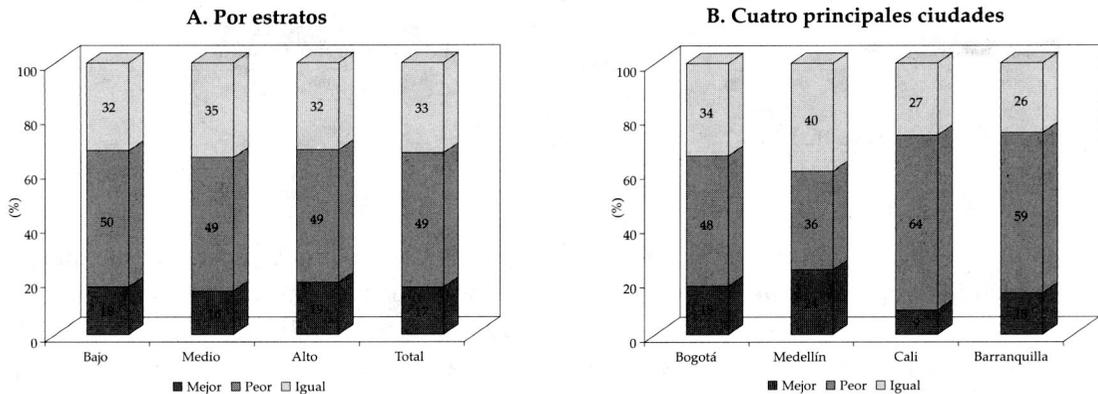
Para el total de la muestra, el porcentaje de hogares que solicitó algún crédito y les fue aprobado cayó

en cuatro puntos porcentuales, pasando de 17% en septiembre de 2000 a 13% en septiembre de 2001 (Gráfico 11A). Por estratos, la mayor caída se presentó en los hogares de estrato bajo (de 13% a 7%). En los hogares de estrato medio también se presentó un descenso significativo (de 19% a 14%). Por ciudades, el mayor descenso se presentó en Medellín y Cali con disminuciones de 7 y 6 puntos porcentuales respectivamente (Gráfico 11B).

Los hogares continúan vendiendo activos para solventar pérdidas de ingreso.

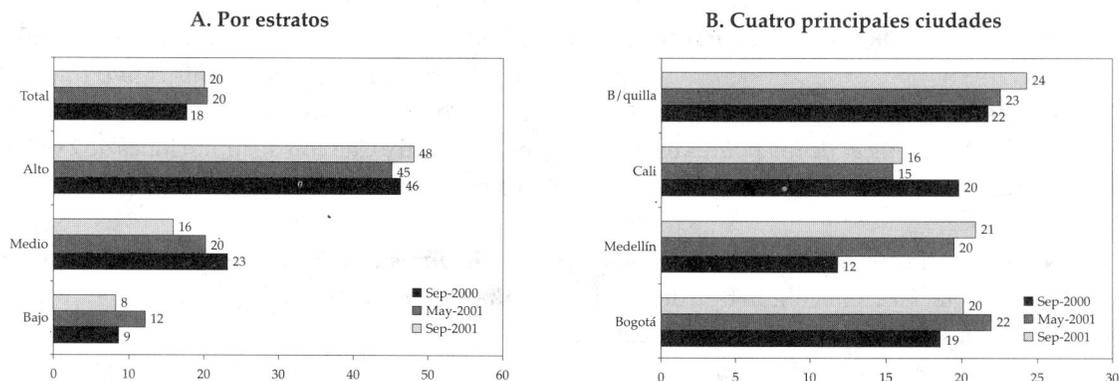
En el último año, de septiembre 2000 a septiembre 2001, se presentó un aumento en el porcentaje de hogares que declaran haber tenido que vender algún activo para solventar pérdidas de ingresos: este pasó de 9% a 11% para las cuatro ciudades en consideración (Gráfico 12A). Por estratos, el aumento más notable ocurrió en el estrato bajo. Por ciudades, los mayores cambios ocurrieron en Medellín y Cali con aumentos de seis y cuatro puntos porcentuales respectivamente (Gráfico 12B).

Gráfico 9
CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS EN DOCE MESES
(% de hogares)



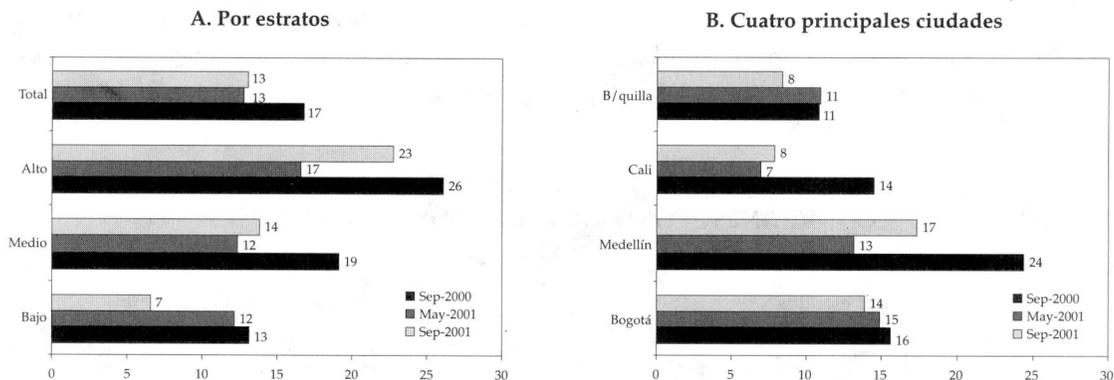
Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Gráfico 10
MANTIENE EL AHORRO
(% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III, IV y V.

Gráfico 11
SOLICITUD CRÉDITO (APROBADA)
(% de hogares)



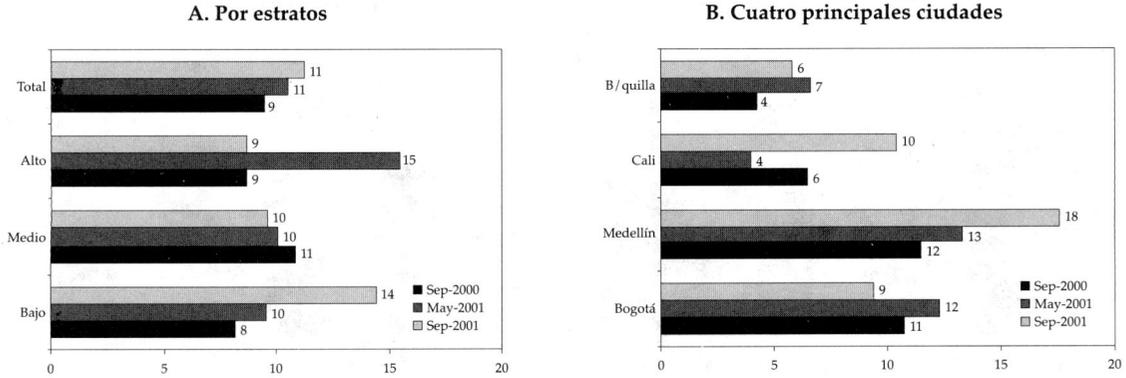
Fuente: Encuesta Social, Etapas III, IV y V.

El gasto de los hogares ha aumentado pero la inestabilidad laboral lo está afectando

Los resultados muestran que 66% de los hogares encuestados reportaron que su nivel de gasto aumentó con respecto a hace seis meses

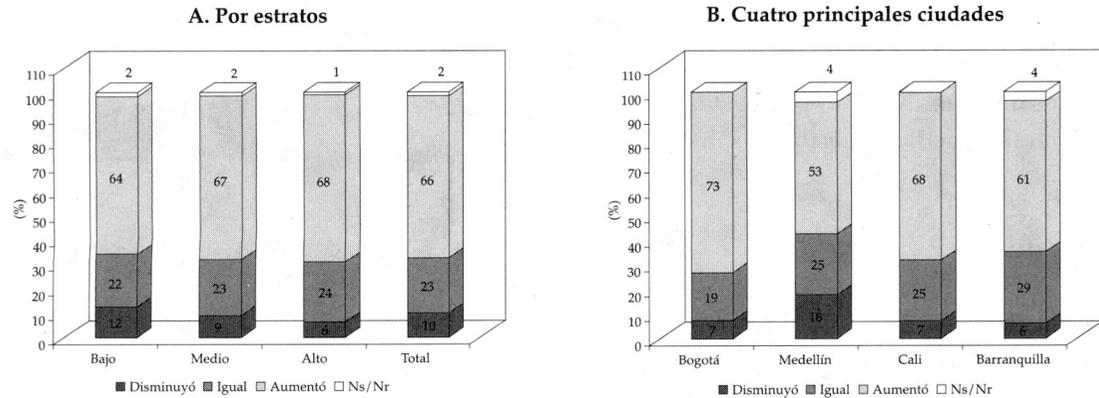
(Gráfico 13A). Aunque las diferencias entre estratos son pequeñas, se aprecian grandes diferencias entre ciudades. En Bogotá, 73% de los hogares reportaron haber aumentado su nivel de gasto, mientras que en Medellín sólo 53% de los hogares hicieron lo propio (Gráfico 13B).

Gráfico 12
VENDIÓ ACTIVOS
(% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapas III, IV y V.

Gráfico 13
NIVEL DE GASTO CON RESPECTO A HACE SEIS MESES
(% de hogares)



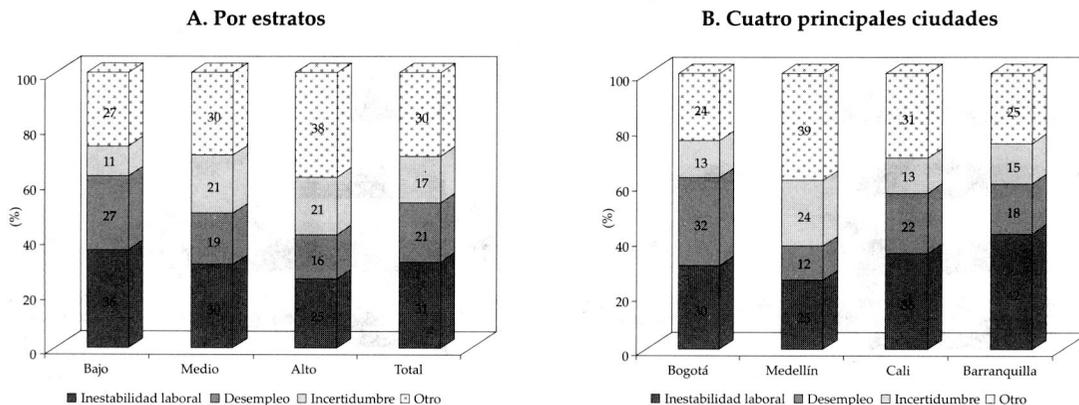
Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

A los hogares que reportaron haber disminuido el gasto o haberlo mantenido igual, se les indagó por los motivos de este comportamiento: 33% citó la inestabilidad laboral como el primer

motivo. También se adujeron el desempleo y la incertidumbre sobre el futuro del país⁴ (Gráficos 14 A y 14B). También se preguntó sobre la composición de los principales rubros de gastos del

⁴ Los otros motivos reportados en la Encuesta Social son principalmente: inseguridad y dificultad de acceso al crédito.

Gráfico 14
¿POR QUÉ NO AUMENTÓ EL GASTO?
 (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

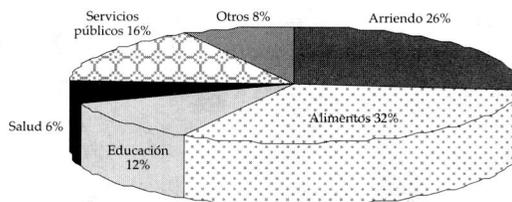
hogar: 58% de los ingresos se destina a alimentación y arriendo (32% para alimentación y 26% para arriendo o cuotas de amortización de vivienda). 36% es repartido entre educación (12%), servicios públicos (16%) y otros gastos (8%). Y el 6% restante se dedica a gastos en salud (Gráfico 15).

D. Salud

Con el módulo de Datos Demográficos y Salud de los miembros del hogar se busca conocer, *grosso modo*, el perfil de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS. Aunque existen fuentes de información más precisas al respecto, la Encuesta Social brinda información confiable sobre los niveles de cobertura y las características socioeconómicas y las opiniones de los afiliados al SGSSS.

Los datos de la quinta etapa de la Encuesta Social muestran que todavía estamos lejos de la afi-

Gráfico 15
COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

liación universal. Según los resultados, 57,9% de encuestados en las cuatro principales ciudades del país están afiliados al SGSSS. De este porcentaje, 11,1% pertenecen al régimen subsidiado y 46,8% al régimen contributivo. 39,3% de las personas encuestadas no se encuentra afiliada a algún régimen y el 0,9% restante está afiliado a regímenes especiales como los del magisterio, Ecopetrol y Fuerzas Militares (Cuadro 1).

Cuadro 1
ASEGURAMIENTO EN SALUD POR ESTRATO
(% de personas)

Estrato	Afiliado	Subsidiado	Contributivo	No afiliado	Otro
Bajo	39,9	14,2	25,7	58,5	1,6
Medio	78,7	9,1	69,6	15,2	0,0
Alto	95,1	0,0	95,1	4,9	0,0
Total	57,9	11,1	46,8	39,3	0,9

Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Como era de esperarse, el porcentaje de afiliación crece a medida que aumenta el estrato. En el estrato alto, 95,1% de los encuestados se encuentran afiliados al SGSSS (todos en el régimen contributivo). En el estrato medio, 78,7% se encuentran afiliados (9,1% pertenece al régimen subsidiado y 69,6% al régimen contributivo). En el estrato bajo, 39,9% se encuentran afiliados (14,2% en el régimen subsidiado y 25,7% en el contributivo). Así, 58,5% de la población pobre no encuentra afiliada a ninguno de los dos sistemas.

E. Educación

Los resultados de la encuesta muestran que 92% de la población entre 5 y 11 años asiste a un establecimiento de educación formal. Esto es, 8% se encuentra por fuera del sistema escolar. Como es de esperarse, los mayores porcentajes de niños por fuera del sistema escolar se encuentra en los estratos bajo y medio: 10% y 8% respectivamente.

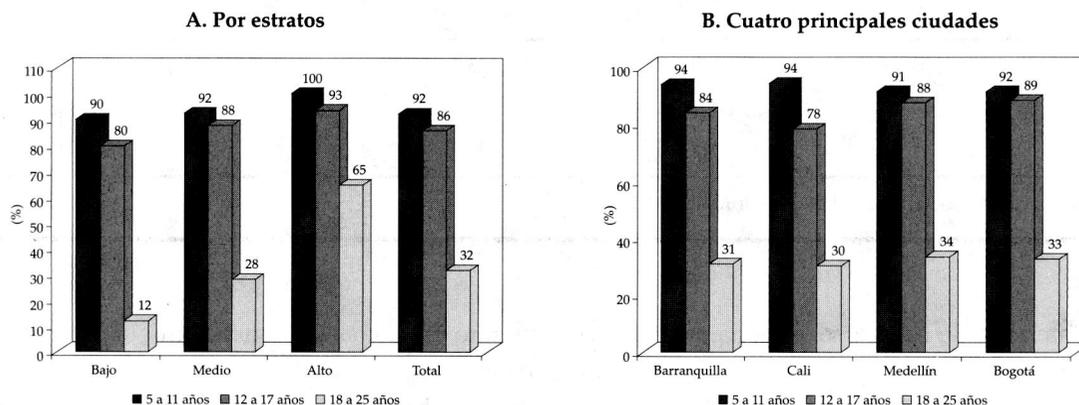
Los resultados muestran, de otro lado, que 14% de los niños entre 12 y 17 años no asiste a un establecimiento de educación formal (20% para el estrato bajo y 12% para el medio). En el grupo 18 a 25 años, sólo 32% de la población asiste a un establecimiento de educación formal. El único

estrato en el cual se registra un alto porcentaje de asistencia es el alto con 65%. En los estratos medio y bajo, sólo 28% y 12% de los jóvenes de este grupo asisten a planteles formales (Gráfico 16 A).

Para los niños más jóvenes, no se perciben diferencias sustanciales entre ciudades en el porcentaje por fuera del sistema escolar. Para aquellos entre 12 y 17 años, el porcentaje por fuera del sistema es 11 puntos porcentuales mayor en Cali que en Bogotá. En el grupo de 18 a 25 años, las diferencias entre ciudades son, de nuevo, bastante pequeñas (Gráfico 16B).

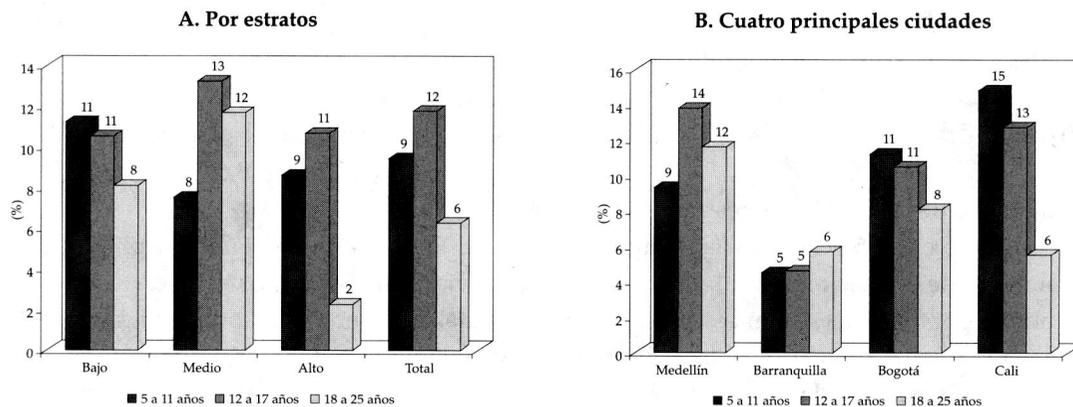
La Encuesta Social también preguntó a las personas entre 5 y 25 años si tuvieron que cambiar de establecimiento. Los porcentajes respectivos son notables: 9% para los niños en el grupo de 5 a 11 años; 12% para el grupo de 12 a 17 años y 6% para los jóvenes en el grupo de 18 a 25 años (Gráfico 17 A). Las grandes diferencias se observan entre ciudades. Por ejemplo, en Barranquilla estos porcentajes sólo alcanzan a 5% para el grupo de 5 a 11 y para el de 12 a 17 años, mientras que en Cali el porcentaje correspondiente llega a 15% en el primer grupo y a 13% en el segundo (Gráfico 17B).

Gráfico 16
PERSONAS QUE ACTUALMENTE ASISTEN A UN ESTABLECIMIENTO DE EDUCACIÓN FORMAL
 (% de personas)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Gráfico 17
PERSONAS QUE TUVIERON QUE CAMBIAR DE ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO EN EL ÚLTIMO AÑO (% de personas)

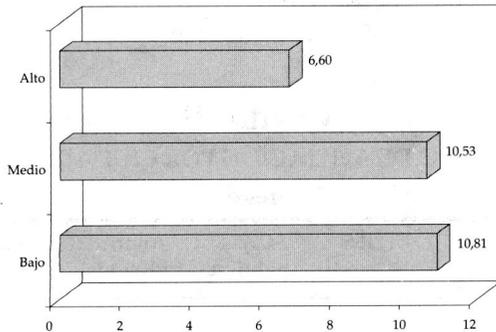


Fuente: Encuesta Social, Etapas III, IV y V.

El análisis por estratos muestra que los jóvenes de estratos bajo y medio fueron quienes más optaron por cambiar de establecimientos educativos, con 10,8% y 10,5% de los estudiantes entre 5 y 25 años (Gráfico 18). A las personas que cambiaron

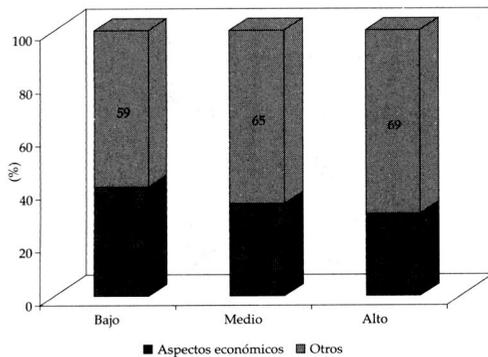
de establecimiento educativo se les indagó la razón por la cual lo hicieron: 41% de los jóvenes en el estrato bajo lo hicieron por motivos económicos. En los estratos medio y alto, los porcentajes respectivos son 34,8% y 31% (Gráfico 19).

Gráfico 18
TUVO QUE CAMBIAR DE ESTABLECIMIENTO
EDUCATIVO (% de personas de 5 a 25 años)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Gráfico 19
POR QUÉ CAMBIÓ DE ESTABLECIMIENTO
EDUCATIVO (% de personas)



Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

F. Pensiones

Los resultados de la quinta etapa de la Encuesta Social muestran que los logros en materia de afiliación al sistema de pensiones son modestos, ya que del total de los jefes de familia encuestados en las cuatro ciudades sólo 36,8% de las personas se encuentran afiliadas a un sistema de pensiones, 11,1% están pensionadas, 1,9% no sabe y 50,2%

no se encuentran afiliadas a ningún sistema pensional. Del análisis de la composición de afiliación, se encuentra que el mayor porcentaje de jefes de familia afiliados está en el estrato alto (58,6%) (Cuadro 2 A).

Medellín es la ciudad donde se registra el mayor porcentaje de jefes de familia afiliados al sistema pensional con 46,83%, siguen en su orden Bogotá con 34,3%, Cali con 32,5% y Barranquilla con 31,6% y (Cuadro 2B).

La Encuesta Social indagó por el tipo de afiliación y encontró que 42,9% de los jefes de familia afiliados al sistema pensional están bajo el régimen de capitalización o ahorro individual, 40,5% están afiliados al ISS, 14,2% a Cajas Públicas y 2,5% a regímenes especiales.

Cuadro 2A
AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES POR
ESTRATOS (% de jefes de hogar)

Estrato	Si Pensionado	No	No sabe	
Bajo	24,8	5,6	66,8	2,9
Medio	36,4	15,3	46,4	2,0
Alto	58,6	13,3	27,9	0,2
Total	36,8	11,1	50,2	1,9

Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Cuadro 2B
AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES
POR CIUDADES (% de jefes de hogar)

Estrato	Si Pensionado	No	No sabe	
Bogotá	34,3	10,4	54,1	1,3
Medellín	46,8	13,6	35,2	4,4
Cali	32,5	10,2	56,0	1,4
Barranquilla	31,6	9,6	57,9	0,9

Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Observando los datos por estratos, se encuentra que en el estrato alto los afiliados tienen una marcada preferencia por los fondos privados (54,5%). En el estrato bajo, la mayor parte de los afiliados pertenecen al régimen de prima media

(51,7%) (Cuadro 3A). Por ciudades, la mayor preferencia por el ahorro individual se observa en Barranquilla con 57,8% de los jefes de familia afiliados, le siguen Bogotá, Medellín y Cali con 44,5%, 42% y 33,1% (Cuadro 3B).

Cuadro 3A

TIPO DE AFILIACIÓN POR ESTRATOS
(% de jefes de hogar)

Estrato	ISS	Cajas públicas	Ahorro individual	Otra
Bajo	51,7	8,7	39,1	0,5
Medio	49,7	11,5	35,0	3,8
Alto	21,7	21,3	54,5	2,5
Total	40,5	14,2	42,9	2,5

Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Cuadro 3B

TIPO DE AFILIACIÓN POR CIUDADES
(% de jefes de hogar)

Estrato	ISS	Cajas públicas	Ahorro individual	Otra
Bogotá	34,8	16,5	44,5	4,2
Medellín	50,1	7,6	42,0	0,3
Cali	38,7	25,7	33,1	2,5
Barranquilla	36,2	3,5	57,8	2,5

Fuente: Encuesta Social, Etapa V septiembre de 2001.

Ficha Técnica

ENCUESTA SOCIAL , ETAPA V

(Septiembre de 2001)

Universo de estudio

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

Indicadores a ser estimados

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

Desagregación de los resultados

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

Precisión deseada de los resultados

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

Tipo de muestra

La muestra diseñada es probabilística, estratificada y conglomerados

El tamaño de la muestra

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

Ciudad	Hogares encuestados
Medellín	668
Cali	606
Barranquilla	669
Bogotá	614
Total	2.557

Bibliografía

- Acosta, O.L., U. Giedion y L. Morales (2000), Efectos de la Reforma en Salud sobre las conductas irregulares en los hospitales públicos: El caso de Bogotá, Distrito Capital - Colombia, Fedesarrollo, Agosto.
- Ayala, U. (1998), "La regulación de los Fondos de Pensiones en América Latina: Reseña y Lecciones de la Experiencia" en *Coyuntura Económica*, Vol XXVIII. No. 1. marzo, pág 189.
- _____, Acosta, O. L. (1998) "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Cosolidación y Modernización". Fedesarrollo, junio.
- _____(2000), "Apoyo a la Elaboración del Proyecto de Reforma Pensiona y la Evaluación de los Costos Fiscales". Fedesarrollo, abril.
- Gaviria, A. y M. Henao (2001), "Comportamiento del desempleo en los últimos años y estrategias de los hogares para enfrentarlo" en *Coyuntura Social*. No. 24. Bogotá, mayo.
- _____(2000), "Sobre quién ha recaído el peso de la crisis en *Coyuntura Social* No. 23 Bogotá, D.C.

**Análisis
Coyuntural**

Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional

Ulpiano Ayala O.¹

Estas notas presentan un análisis técnico y exhaustivo de la propuesta que el gobierno presentó al Congreso en diciembre de 2001. Se hacen también unas observaciones sobre el enfoque revelado hasta el momento para aproximar lo que complementará la propuesta, la reforma de los llamados regímenes "especiales".

Antes de analizar cada uno de los componentes del proyecto del Gobierno, y cómo éste presenta una serie de modificaciones puntuales a la ley 100, conviene una breve presentación sintética de su contenido y de los cambios que implica respecto al régimen existente, particularmente el estipulado por la ley 100 de 1993.

I. Un panorama de la propuesta gubernamental

El Cuadro 1 presenta una sinopsis del proyecto oficial de reforma al Sistema General de Pensiones, comparando con lo que rige según la ley 100. Ha de tenerse en cuenta que el régimen

vigente experimentará unos cambios sustanciales a partir del año 2014, cuando termina la transición de beneficios del sistema de Prima Media, y lo que se presenta en la tabla es el régimen permanente que prevalecerá a partir de esa fecha. Los beneficios pensionales del régimen de transición de ley 100 son indescriptibles en el cuadro, ya que son todos los que hubiere hasta esa fecha. Por su parte, la propuesta oficial también contempla un régimen de transición para los beneficios del Sistema de Prima Media, que transcurrirá entre los años 2014 y 2020, el cual sí se detalla en la tabla.

Propuesta restringida por ahora al Sistema General de Pensiones. Lo primero que cabe recordar es que el Gobierno adelanta gestiones para estructurar una propuesta más completa, que abarcaría la reforma de lo que se insiste en denominar regímenes "especiales". Habrá que esperar a las propuestas en este sentido para poder completar la evaluación. No obstante, el eje es el Sistema General, al cual precisamente se supone

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo. Este artículo es una versión resumida de un trabajo más extenso. Para versión completa véase www.fedesarrollo.org

Cuadro 1

SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Afiliación	Afiliación voluntaria para los independientes Selección libre entre sistemas		Afiliación obligatoria para los independientes	
Traslado entre sistemas	Permitidos pero con frecuencia superior a tres años		Los empleados públicos de carrera administrativa deben ir al ISS y permanecer mientras pertenezcan a ella Sólo pueden hacerse dentro de los 10 primeros años, con frecuencia superior a 2 años. No se puede emigrar a los fondos de prima media al final de la carrera laboral	
Edad de pensión por vejez	A partir de cuando se haya ahorrado para una pensión de más de 110% de la mínima	62 hombres 57 mujeres	A partir de cuando se haya ahorrado para pensión de más de 110% de la mínima	<u>Entre 2014 y 2019</u> 63 hombres 58 mujeres <u>Desde 2020</u> 65 hombres 60 mujeres
Edad para acceder a pensión mínima	62 hombres 57 mujeres	62 hombres 57 mujeres	Igual a la edad para pensión vejez de prima media	Como la edad para pensión de vejez
Tiempo mínimo de cotización para pensión de vejez	Hasta cuando se haya ahorrado para una pensión de 110% de la mínima	1000 semanas	Hasta cuando se haya ahorrado para pensión de 110% de la mínima	<u>Entre 2014 y 2019</u> se incrementa 35 semanas/año hasta llegar a 1210. <u>Desde 2020</u> será de 1250 semanas
Tiempo mínimo de cotización para pensión mínima de vejez	1150 semanas	1000 semanas	El requerido para el sistema de prima media más 150 semanas	Igual al requerido para pensión de vejez
Período para promediar Ingreso Base de Liquidación	Sólo aplica para invalidez y muerte, y es igual al de prima media	10 años o toda la vida si es más favorable. Lo que hay transcurrido si menor de 10, para invalidez y muerte.	Sólo aplica para invalidez y muerte, y es igual al de prima media	<u>Desde 2014</u> 20 años o toda la vida si es más favorable. Lo que haya transcurrido, si menor de 10, para invalidez y muerte
Tasa de reemplazo para la pensión de vejez	No está prefijada sino depende del capital ahorrado, la modalidad, tasa de interés y costo de las rentas	65% a las 1000 semanas y aumenta 2% por cada 50 semanas hasta las 1200, y 3% por cada 50 hasta llegar a 85% a las 1400	No está prefijada sino depende del capital ahorrado, la modalidad, tasa de interés y costo de las rentas	<u>Desde 2014</u> 65% a las 1250 semanas y aumenta 2% por cada 50 semanas hasta un máximo de 85% a las 1750 semanas
Tope para la pensión	No hay	20 salarios mínimos	No hay	Otra vez 20 salarios mínimos

Cuadro 1 (Continuación)

SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Tasa de cotización	13,5% del salario o ingreso asegurado: 75% a cargo del empleador y 25% del trabajador		14.5% del salario al entrar en vigencia y luego aumenta 0.25% por año hasta llegar a 15.5% en el 2008	
Aportes para solidaridad	1% en los ingresos superiores o iguales a 4 salarios mínimos Van al Fondo de Solidaridad Pensional, FSP, para subsidiar temporal y parcialmente cotizaciones de los más pobres		Se mantiene el 1% en los ingresos mayores o iguales a 4 mínimos para el FSP. Pero se añade otro 1% adicional en los salarios superiores a 20 mínimos, y para las las pensiones asistenciales del Fondo Solidario de Subsistencia, FSS	
Destino de los aportes no solidarios	10% a la cuenta de ahorro individual. 3,5% para seguros previsionales y remuneración de la AFP.	Bolsa común para pago pensiones, administración y para alimentar las reservas.	10% a la cuenta de ahorros. 2,5% para seguros previsionales y remunerera AFP. 3% para fondo GPM, manejado por la Tesorería Nacional.	Bolsa común para pago pensiones, administración y alimentar reservas.
Impuestos sobre las pensiones	Exención sobre la renta hasta 50 salarios mínimos.		Impuesto de solidaridad, de 3% para pensiones entre 10 y 15 salarios mínimos, 5% entre 15 y 20 SM, y 8% para pensiones de más de 20SM. Durante 5 años se destina a pago de pensiones a cargo de la Nación y a constituir reservas, y luego alimentará el FSS, el fondo de las pensiones asistenciales	
Bonos pensionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Tasas bonos A de 3% y 4% ● Salario base, el devengado ● Bonos A deben pagarse en el momento de pensión 	Tasas bonos B de 4%	<ul style="list-style-type: none"> ● Tasa de interés única de 4% anual ● Salario base reconocido sólo dentro de topes de categoría ● Bonos se redimen cuando se hagan necesarios para pagos ● Según ley 549/99 se modifican parámetros cuando se cambie los de prima media 	Tasas bonos B de 4% anual
Garantía de Pensión Mínima	Fisco completa ahorro individual para financiar la PM vejez. Aseguradoras las de invalidez y muerte	ISS asegura la PM, y el fisco lo suple cuando se agotan sus reservas	Se constituye Fondo de GPM para este sistema con la contribución de 3%. No hay garantía estatal adicional	ISS asegura la PM, y el fisco lo suple cuando se agotan sus reservas
Si no se completan requisitos de cotizaciones a la edad de jubilación y hay imposibilidad seguir cotizando	Devolución de saldos de cuentas	Indemnización sustitutiva: se devuelven contribuciones actualizadas según IPC	Devolución de saldos de cuentas	Indemnización sustitutiva: se devuelven contribuciones actualizadas según IPC

Cuadro 1 (Continuación)

SINOPSIS DE LA PROPUESTA OFICIAL DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

	Regimen ley 100		Proyecto de reforma	
	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media post transición	Sistema de ahorro individual	Sistema de prima media
Requisitos para Pensiones de Invalidez y Supervivencia de afiliados	Afiliado que cotiza al invalidarse <ul style="list-style-type: none"> ● Haber cotizado 26 o más semanas Afiliados que ya no cotizaba al invalidarse <ul style="list-style-type: none"> ● Haber cotizado 26 semanas en último año 		Afiliado cotizando <ul style="list-style-type: none"> ● Haber cotizado 150 semanas en 5 años Afiliados que ya no cotizaba <ul style="list-style-type: none"> ● Haber cotizado 150 semanas en 5 años, 26 en el último año Accidente: haber cotizado 26 semanas en el último año	
Tasas reemplazo para pensiones invalidez completa (más de 66%)	Desde 54% del IBL por las primeras 800 semanas hasta 75% para quienes hayan cotizado más de 1400 semanas Máximo reemplazo del 75%			
Tasas de reemplazo para pensiones de supervivencia	Como las de invalidez parcial: desde 45% por las primeras 500 semanas hasta 75% para quienes hayan cotizado más de 1440 semanas			
Fondo de Solidaridad Pensional	Alimentado con aporte solidario del 1% de los salarios mayores a 4 SM, para subsidios temporales y parciales a las contribuciones de los pobres			
Pensiones asistenciales	Auxilios monetarios para ancianos (65 y más) años indigentes, hasta por 50% de un SM, concedido según programas cofinanciados por la nación y los municipios. Se implementó a través del Programa Revivir de la Red de Solidaridad (hoy casi desmontado)			
La financiación del fisco para el sistema de Prima Media	El fisco entra a suplir automáticamente las reservas del ISS una vez se hayan agotado, y por la cantidad que sea necesaria		Además la Nación expide un título de deuda pública que reconoce las obligaciones a favor del ISS. Ingresos a las reservas del ISS.	
"Dirección" del Sistema General de Pensiones	Se creó solo la función de Supervisión de Administradoras (AFPs, ISS & Cajas) en cabeza de la Superbancaria		Se añade en Mintrabajo una dirección general para hacer estudios y recomendaciones, y para hacer y aprobar los planes de los subsidios de subsistencia y del fondo de solidaridad pensional	

que deberían converger gradualmente los demás, o del cual se justificaría que departan algunos regímenes en el largo plazo, por razones muy fundadas.

Los parámetros pensionales de largo plazo. La propuesta oficial atiende sobre todo al objetivo de viabilidad del pago de pensiones en cuanto depende de los fiscos, y por ese camino a la viabilidad de las finanzas públicas, sugiriendo en primer lugar cuáles serían los parámetros de las pensiones, cotizaciones, edades de jubilación, tasas de reemplazo y demás requisitos y fórmulas pensionales en el sistema de Prima Media, que prevalecerán en el largo plazo, vale decir para los que jugarán completamente dentro de las reglas de diseño que inciden en los costos fiscales. De estos parámetros también dependen las pensiones mínimas y las garantías correspondientes para el sistema de Ahorro. Los cambios principales de beneficios consisten en el aumento de las semanas requeridas para las pensiones de vejez y de las edades de jubilación, que se iniciarían en el 2014 y se completarían en el 2020.

Aumento de cotizaciones. Siguiendo la lógica de la ley 100, se establece una tasa de cotización uniforme entre sistemas y constante en el tiempo, que como sería superior en 2% a la actual del 13,5% de los ingresos asegurados, requerirá un tiempo para ser completada: hasta el año 2008.

Destino de las cotizaciones. Aparte de los incrementos, las cotizaciones sufren un cambio muy importante en el sistema de Ahorro Individual, ya que se reduce por ley en un punto porcentual la parte destinada al pago de primas de seguros previsionales de vida y sobrevivencia y de las comisiones para administración; y esta fracción, junto con todo el aumento se destina a un fondo que pagará las garantías para las pensiones mínimas (FGPM), de este subsistema.

No acontece lo mismo con el sistema de Prima Media, donde prevalece en la práctica la bolsa común de la cual se extrae lo necesario para el pago de pensiones y de la administración, así como las inversiones para constituir reservas, mientras haya lugar, y se mantiene la garantía estatal de última instancia para cuando no haya reservas².

Transición de beneficios en el sistema de Prima Media. El nuevo régimen permanente de beneficios del Sistema de Prima Media comenzará a regir plenamente apenas desde el año 2020, y habrá una transición gradual de las edades, tasas de reemplazo y requisitos de tiempo de cotización entre el año 2014, cuando termina el actual régimen de Transición de ley 100, y el año 2020. O sea que la transición desde los regímenes vigentes antes de la ley 100, tendrá todavía dos etapas: la ya estipulada por dicha ley, y una nueva contemplada por este proyecto oficial.

² El régimen de Prima Media implica también un pago de bonos pensionales a cargo de las administradoras de dicho régimen, o en últimas de la Nación si se trata del ISS, cuando se trasladan sus afiliados a los fondos de pensiones. Así mismo el ISS recibe los bonos de los que se les trasladan desde otras administradoras del mismo régimen y los saldos de las cuentas de ahorro de quienes provienen de los fondos del sistema de Ahorro. La ley 100 establece unos destinos de las comisiones que reciben administradoras de Prima Media: 10% para las reservas de vejez, y 3,5% que se reparte por resolución interna entre las reservas de Invalidez y Muerte, y un reconocimiento para el pago de los gastos de administración. Mientras no haya déficits operacionales globales, los recursos pueden ser trasladados entre las diferentes reservas, y una vez se agoten éstas, el fisco las suplirá con traslados presupuestales.

Algo muy destacable es precisamente el que *no se propone tocar el régimen de transición de beneficios de Prima Media que estableció la ley 100* y que mantuvo todos los viejos regímenes para quienes estuvieran afiliados en el momento de iniciación de dicho sistema, 1 de Abril de 1994, y tuvieran entonces más de 34 años las mujeres o 39 los hombres, o si hubieran contribuido o servido como empleados públicos 15 o más años³. Lo único que se cambió entonces fue el período de referencia para promediar el Ingreso Base de Liquidación (IBL), aquel sobre el cual se calcula el reemplazo que harán las pensiones, que se extendió en ese momento a diez años.

Reglas de afiliación al sistema y a los subsistemas. La propuesta oficial afecta otros aspectos fundamentales de las reglas del juego establecidas por la ley 100: las de quiénes deben afiliarse, y la libertad de escogencia sobre los subsistemas. Ahora se quiere hacer obligatorio el sistema general también para los independientes. Y se forzaría a que los empleados públicos de carrera administrativa se trasladen al ISS y a su régimen mientras permanezcan en ella. Además, se restringiría la peligrosa libertad de traslados entre sistemas, de manera que pueda efectuarse sólo dentro de 10 años siguientes a la afiliación inicial.

Los subsidios y las pensiones asistenciales. Habría cambios en el frente de los instrumentos redistributivos establecidos por la ley 100. Lo más afec-

tado serían los subsidios cruzados para las cotizaciones de los menos pudientes del sistema contributivo, ya que al respectivo Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), se le quitarían los excedentes sobre lo ya comprometido y los planes inmediatos de expansión, para financiar más bien las pensiones asistenciales manejadas por el Fondo Solidario de Subsistencia (FSS).

Este último fondo recibiría además 1 punto adicional de contribución de quienes tienen ingresos sobre los 20 salarios mínimos⁴. La única modificación que sufrió el proyecto del Gobierno durante la concertación en el Pacto Social fue la de impedir el traslado de un punto porcentual de los aportes a las Cajas de Subsidio Familiar para este fondo.

Los bonos pensionales y las garantías de pensión mínima del Sistema de Ahorro Individual. La situación de este régimen se afecta muy significativamente con los cambios introducidos en estos ítems, que cambian las reglas del juego bajo las cuales se han inscrito los afiliados a este régimen. Por la GPM se cobraría a los afiliados un 3% de los salarios asegurados, y no habría protección última estatal en caso que no alcancen en un momento los recursos del Fondo constituido para el efecto.

La fórmula y los factores actuariales para el cálculo de los bonos pensionales, de todo tipo,

³ No tienen derecho al régimen de transición de ley 100 quienes no estuvieran afiliados el 1 de abril de 1994. Ese derecho se pierde también por traslado al Sistema de Ahorro Individual, y cuando haya un cambio de empleo dentro del sector público entre puestos sujetos a diferentes antiguos regímenes pensionales. Ante la posibilidad de que los regímenes antiguos preservados fueran muy generosos, se acabó reglamentando por decreto unas condiciones muy excluyentes para acceder a la transición, sin atender a la racionalidad de la misma.

⁴ La base de ingresos para las contribuciones obligatorias sólo llega a los 20 salarios mínimos. Por lo tanto, esta propuesta la aumenta para efecto de esta sobretasa.

se unificarían en el 4% real anual. Ello implica que se reduzca el valor de los bonos tipo A para los cuales dichos cálculos se habían hecho con una tasa de 3%, un cambio al parecer aplicable a los bonos que ya han sido expedidos a quienes se han cambiado de sistema con una cierta expectativa, pero que no se han pensionado todavía.

Así mismo, se establece que la base de ingresos para el cálculo de bonos ya no sería lo devengado en la fecha retroactiva que estableció la ley 100 para el efecto, sino el ingreso contemplado en el tramo de tabla que se usara entonces para fijar las contribuciones. Este cambio y el anterior implicarían una reliquidación masiva de los bonos tipo A de quienes se cambiaron de régimen bajo premisas diferentes a las que ahora contempla la propuesta oficial.

Aspectos fiscales. En lugar de las generosas exenciones tributarias actuales para las pensiones, que eximen hasta los primeros 50 salarios mínimos, o de gravarlas como las demás rentas, se impone un "impuesto de solidaridad" con destinación específica para fondear el pago de pensiones, y más tarde para pensiones asistenciales

Se compromete al gobierno a expedir un bono a favor del ISS que le reconoce como deuda de la Nación con la entidad las obligaciones por cuenta de las pensiones en curso de pago y de los tiempos acreditados por los afiliados actuales, descontando las reservas existentes al momento del cálculo. Las reservas del Instituto se aumentarán en el valor de dicho bono.

La "Dirección" del Sistema General de Pensiones. La propuesta instituye un nuevo Consejo de Dirección del SGP que tiene funciones técnicas de

estudio y recomendaciones respecto al rumbo del mismo, y toma determinaciones respecto a los planes de expansión de cobertura de los subsidios para contribuciones y de las pensiones asistenciales. El Consejo está adscrito al Ministerio de Trabajo, éste le provee la Secretaría Técnica, y tiene una composición "tripartita": gobierno, trabajadores y pensionados, y empleadores, a la cual se añade ahora representación de los administradores de pensiones.

El conjunto de la propuesta presenta así sugerencias para ajustar los parámetros que tienen incidencia en el costo fiscal y que residen principalmente en el Sistema de Prima Media. Pero además procura alterar las condiciones de competencia entre los subsistemas, constituyendo una reserva de mercado de parte de los empleados públicos para el ISS, así como otras medidas proteccionistas del mismo; y más significativamente, modificando las reglas del juego para el Sistema de Ahorro Individual y para sus administradores y aseguradores.

Como se verá luego, el papel del aumento de cotizaciones y las diferencias de las destinaciones de las mismas, también juega un papel decisivo en el ajuste fiscal y en el balance entre sistemas, llegándose hasta establecer el equivalente a un impuesto diferencial a las contribuciones al Sistema de Ahorro. O sea, que el ajuste acude no sólo a la reducción de subsidios para los beneficios, sino que como opera lentamente, involucra además incentivos para retener afiliados en el Sistema de Prima Media, acudiendo hasta la represión directa del Sistema de Ahorro. Con esto, se busca no sólo ajuste fiscal de largo plazo, sino arbitrar recursos líquidos del sistema pensional para el pago de las obligaciones en el corto a mediano plazo. La otra dirección general

de la propuesta es la que reorienta subsidios fiscales y cruzados hacia las pensiones asistenciales para los excluidos del sistema contributivo en vez de los afiliados menos pudientes de éste.

II. Las propuestas de ajustes a los parámetros que afectan los costos fiscales

A. El régimen de beneficios del Sistema de Prima Media en el largo plazo

El gobierno propone que a partir del año 2020 los afiliados que se pensiones por vejez en el Sistema de Prima Media lo hagan a los 60 años si son mujeres y a los 65 si son hombres, y que la tasa de reemplazo del 65% se alcance solo a las 1250 semanas de cotizaciones, aumentando luego un 2% por cada 50 semanas adicionales hasta llegar a un máximo de 85% a las 1750 semanas. Desde ese año también aplicaría un aumento del mínimo de años involucrado para el cálculo del promedio del ingreso base de liquidación, que se elevaría de 10 a 20 años.

Esta propuesta parece así atender al criterio de no continuar otorgando subsidios fiscales a

pensiones distintas de las mínimas. Pero ello sucedería así sólo si se aceptan y se cumplen dos condiciones de diseño⁵.

- El aumento de dos puntos en las cotizaciones, y
- Que la tasa de descuento de referencia utilizada para determinar si hay subsidios sea mayor o igual a 5,5% real anual.

Los Cuadros 2 y 3 ayudan al examen de la validez de estos supuestos y las consecuencias de su posible incumplimiento. Muestran cuál sería la tasa de contribución requerida para el equilibrio financiero entre una serie de contribuciones y beneficios, correspondiente a una tasa dada de descuento. Se muestra la parte de contribución dedicada a formar las pensiones de vejez, y la total que involucraría lo necesario para las pensiones de invalidez y muerte y para los gastos de administración⁶.

La serie de contribuciones y beneficios está dada por unos supuestos de edades de afiliación inicial y de pensión de vejez, el número efectivo de semanas de cotizaciones realizadas correspondiente a una "fidelidad" y la reparti-

⁵ También habría requisitos de comportamiento de los afiliados y supuestos demográficos sobre sus expectativas de vida y las duraciones de las pensiones de sobrevivencia. También hay requisitos de diseño sobre estas últimas, ya que si se aumenta notablemente su generosidad y laxitud, las contribuciones de equilibrio financiero deberían ser mayores. Se ha supuesto que éste no ha sido el caso.

⁶ Se analiza el margen correspondiente a un afiliado nuevo que no requiere reservas para cubrir faltantes anteriores. También se supone que es representativo de todos los demás nuevos, que no requieren subsidios para las pensiones mínimas. En un sistema de reparto, ciertamente hay un lugar para subsidios cruzados que podría permitir alcanzar equilibrio financiero cuando algunos individuos tienen balances negativos de largo plazo, si otros presentan balances positivos. Como se aíslan del argumento las redistribuciones hacia los que obtienen pensiones mínimas, las únicas redistribuciones de este tipo que se mantendrían en equilibrio, y que no se toman en cuenta mediante este tipo de cálculos financieros al nivel del individuo representativo, serían las que tienen lugar entre generaciones. Cuando las perspectivas demográficas de largo plazo son las de reducción del número de afiliados por pensionado y aumento de las expectativas de vida, y como los incentivos premian las redistribuciones de los que aportan más a los que aportan menos número de cotizaciones, no sería conveniente apostar en el diseño a que ello favorecerá el logro del equilibrio financiero.

ción en el tiempo de dichas cotizaciones (si al comienzo, final, o cualquier otra variante), y por supuesto también por la expectativa de vida del pensionado al momento de la jubilación, así como la de prolongación de la pensión para sus sobrevivientes. Las ilustraciones de los Cuadros 2 y 3 corresponden a los puntos en los cuales se efectúa el mínimo de cotizaciones para alcanzar las tasas de reemplazo de 65% y 85% a las edades de jubilación promedias para hombres y mujeres, y por lo tanto también involucran tasas de fidelidad promedias durante las carreras laborales, según se aclara en las notas respectivas.

Véase entonces que en el punto que cumple los requisitos mínimos de cotizaciones (1.250 semanas) el equilibrio financiero exigiría a la vez los dos puntos adicionales de cotización y supondría una tasa de descuento del 5,5% o más. Por supuesto, si los afiliados contribuyen más tiempo y/o con mayor fidelidad, los requisitos para el equilibrio serían inferiores. Pero la mayor fidelidad no se premia adecuadamente con aumentos de la tasa de reemplazo. Mientras cada 50 semanas adicionales de contribuciones, hasta completar las 1250 semanas, logran un aumento de 2,6% en la tasa de reemplazo, cada

Cuadro 2

CONTRIBUCIONES REQUERIDAS PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN EL MARGEN DE AFILIADOS NUEVOS AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA, AJUSTADO SEGÚN LA PROPUESTA OFICIAL

Tasa de descuento (% anual)	Contribución requerida para el equilibrio financiero en formar pensiones de vejez (% del ingreso asegurado)	Contribución total requerida, que incluye además lo necesario para los seguros previsionales y la administración (% del ingreso asegurado)
4,5	16,0	19,0
5,0	14,0	17,5
6,0	11,0	14,5

Nota: Correspondientes al caso en el cual se logra un 65% de reemplazo a las 1.250 semanas de cotizaciones y a las edades de 65 para hombres y 60 para las mujeres, lo que implica una fidelidad promedio de cotizaciones del 65% del tiempo.
Fuente: cálculos de Loredana Helmsdorff.

Cuadro 3

CONTRIBUCIONES REQUERIDAS PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN EL MARGEN DE AFILIADOS NUEVOS AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA, AJUSTADO SEGÚN LA PROPUESTA OFICIAL

Tasa de descuento (% anual)	Contribución requerida para el equilibrio financiero en formar pensiones de vejez (% del ingreso asegurado)	Contribución total requerida, que incluye además lo necesario para los seguros previsionales y la administración (% del ingreso asegurado)
4,5	14,5	18,0
5,0	13,0	16,5
6,0	10,5	13,5

Nota: Correspondientes al caso en el cual se logra un 85% de reemplazo a las 1.750 semanas de cotizaciones y a las edades de 65 para hombres y 60 para las mujeres, lo que implica una fidelidad promedio de cotizaciones del 86% del tiempo.
Fuente: cálculos de Loredana Helmsdorff.

paquete de estos sobre dicha cantidad solo añade 2% a la tasa de reemplazo hasta las 1.750 semanas, y luego nada.

¡Los incentivos para la fidelidad están al revés, y no se premia realizar muchas contribuciones!

A pesar de las mejoras realizadas en los parámetros, no se ha cambiado el criterio de la especialización del sistema de Prima Media en garantizar beneficios para quienes optan por realizar contribuciones apenas un poco por sobre el 60% de las carreras laborales. Por supuesto, hay quienes no pueden alcanzar mayores densidades de cotización, como las mujeres que se retiran un tiempo para tener y criar hijos o los muchos que no consiguen empleo formal todo el tiempo, pero el diseño de las reglas no los distingue de quienes pueden sacar partido de subsidios fiscales o cruzados. Los subsidios para las cotizaciones están precisamente a la mano para efectuar compensaciones focalizadas si se impusieran mayores incentivos a las carreras largas. Pero el proyecto del Gobierno no se preocupa por corregir la indefinición de objetivos de dichos subsidios y otros defectos actuales que no les permiten operar actualmente en esta forma. El balance que puede hacerse es el de que se insiste en mantener las ventajas para las carreras medias de contribuciones, aunque sea a expensas de redistribuciones perversas dentro del reparto.

Por otra parte, la forma de la propuesta no fuerza a los legisladores a mantenerse dentro de

la restricción presupuestal, ya que no se dice explícitamente cuales serían los parámetros si no se aumentan las cotizaciones, ni se les pone en el dilema de hacer recortes en otros gastos.

El supuesto de tasa de descuento mayor o igual a 5,5% ha sido defendido con base en el argumento de que será el probable rendimiento de las reservas del ISS. Si la tasa de descuento de referencia para decidir sobre subsidios, fuera inferior a dicho porcentaje, se requeriría un mayor ajuste de los beneficios de largo plazo: las edades de jubilación, las tasa de reemplazo, o las cotizaciones requeridas. Como predicción del rendimiento de las reservas, que están en Títulos de la Tesorería General de la Nación, o como garantía del mismo, el gobierno se enfrasca en problemas si lo sobreestima porque señala un alto rendimiento concedido a los inversionistas en los papeles sin riesgo, lo cual desmejora las perspectivas de inversión privada y crecimiento económico que sería el fundamento sustentable de poder pagar dichos rendimientos. Pero también hay problemas si se subestima como rendimiento porque con ello se excluyen demasiados pobres. Por lo tanto, la tasa de descuento para diseño de subsidios *no debe basarse en predicciones de rendimiento de reservas y de los títulos de deuda pública, ni debe constituir una garantía sobre el rendimiento de esta última*⁷.

En el fondo, se trata de una *decisión política que involucra una definición sobre la ponderación de los beneficiarios y usos de los recursos* recogidos

⁷ Las reservas del ISS estaban antes de la ley 100 en los Bonos de Valor Constante (BVC), que se dedicaron a financiar inversiones preferidas por los gobiernos en vivienda, industria, etc. No alcanzaron a rendir el 5,5% anual efectivo, y por ello el Gobierno debió efectuar una compensación al Instituto, parte de la cual fueron las acciones del BCH con el mandato de que se vendiera. Como una vez más el gobierno decidió una mala inversión al explotar y no privatizar este banco, el Instituto volvió a perder.

por el gobierno mediante el endeudamiento con el sector privado, que tiene los costos de intereses, y de la mezcla de financiación con impuestos, que tiene los costos de las distorsiones. En una situación con alto endeudamiento y alto costo marginal de aumentarlo, y con unas bases tributarias estrechas y volátiles, la financiación de subsidios pensionales calculados con relativas altas tasas de descuento conlleva muy altas preferencias relativas por los beneficiarios de dichos subsidios vrs los otorgados a los pobres, a la formación de capital humano y a la infraestructura.

Desde esta perspectiva parece ser excesivo el supuesto de tasa de descuento de 5,5% o mayor empleado para llegar a determinar parámetros que no impliquen subsidios distintos a los de pensiones mínimas.

Las claves para explicar el diseño de los nuevos parámetros pensionales de largo plazo para el Sistema de Prima Media estarían entonces en aspectos bien distintos al equilibrio financiero interno de este sistema en el margen, aunque esto se logre si se cumplen los supuestos ya comentados:

- Con el aumento de cotizaciones, se logra una pronta inyección de ingresos para la caja del gobierno, que ya debe pagar una pesada e inflexible carga de pensiones en curso de pago; y se evita adelantar el ajuste de la transición de beneficios establecida por la ley 100 y molestiar con ello a los congresistas, magistrados y a los sindicatos del sector público,

- No se enfrenta el costo político de aumentar aún más las edades de jubilación, ni el de disminuir las tasas de reemplazo⁸.
- Lo que más ajusta son los requisitos de semanas cotizadas, sin exigir ni incentivar las largas carreras de contribuciones.
- Aplaza el momento en el cual el ISS incurre en déficits operacionales.
- Luego se verá también que los nuevos parámetros para el sistema de Prima Media también implican una ventaja comparativa notable respecto a lo alcanzable en el sistema de Ahorro Individual, puesto que a los afiliados a este se les impone el equivalente a un impuesto puro, sin aumento de los beneficios, de hasta un 30% sobre la parte de sus contribuciones que forma las pensiones de vejez.

Pensiones garantizadas del 65% logradas a los 24 años de contribuciones y a edades de 60 para las mujeres constituyen en realidad *metas pensionales excesivas*, que a su vez exigen aumentos de cotizaciones, e implican grandes ventajas y desequilibrios frente a lo loggable en principio en el Sistema de Ahorro Individual. Hoy no hay países que hayan ajustado reciente y razonablemente sus sistemas pensionales que sigan imponiendo tales órdenes de metas de diseño pensional. Las tasas de reemplazo en los sistemas básicos obligatorios y de reparto apenas llegan

⁸ Este costo político se debe a la miopía y falta de información de muchos usuarios. Algunos jóvenes no se dan cuenta de los beneficios que derivarían de las carreras largas y densas de contribuciones. Y otros afiliados mayores no caen en cuenta que los ajustes no les aplicarán o que pueden aplicarse gradualmente. Si el gobierno renuncia a su papel líder e informador y más bien mantiene ilusiones sobre altas tasas de reemplazo y edades tempranas de jubilación, unos y otros, se incluyen en las coaliciones que sirven a los que sí ganan a expensas del fisco y de las mayorías excluidas, como los beneficiarios de regímenes privilegiados, que si suelen organizarse mejor.

a niveles de 50% y lo hacen con exigencias mayores de número de cotizaciones, del orden de 30 y más años. Las edades de jubilación de las mujeres no se han quedado en los 60 años.⁹

El logro de tasas de reemplazo mayores a 50%, pensiones a los 60 o menos años, no debe ser objeto de imposiciones sobre el sistema de seguridad social, sino de esfuerzos voluntarios individuales, quizá posibilitados mediante incentivos tributarios -si con ello se incentiva el ahorro y no se reduce masivamente la participación laboral-. Por otra parte, la imposición de las metas pensionales exageradas e inflexibles lo que llevan es a restringir el acceso de los menos pudientes y con empleos menos estables al sistema pensional-contributivo, y a la desprotección o a la recarga de las demandas sobre los sistemas asistenciales.

El (lento) ajuste al diseño colombiano del sistema administrado públicamente estaría además *retrasado y en contravía de las tendencias de los sistemas pensionales obligatorios y contributivos, que están orientándose rápidamente hacia la determinación con base en las contribuciones y contra los beneficios garantizados*, aún en los países donde

se emplea la financiación por reparto. La razón para esta tendencia no debe escapar a nuestro gobierno y legisladores: el envejecimiento de la población y los aumentos en las expectativas de vida, que pueden llegar a ser espectaculares en los próximos años con los adelantos de la ciencia y la masificación de su alcance, que ya son también previsibles en los países en desarrollo que mejoran sus condiciones sanitarias y básicas de salud.

El movimiento hacia los regímenes básicos definidos por contribuciones también se ha realizado porque contribuyen al equilibrio fiscal, al involucrar reglas endógenas que reparten sólo lo que sea posible para el fisco y para la economía, y porque reducen las distorsiones de los impuestos de nómina que contienen redistribuciones de ingresos superiores a las necesarias para asegurar contra la pobreza, que a su vez afectan los mercados laborales y los incentivos para el ahorro. Estos nuevos sistemas exigen la construcción y mantenimiento de cuentas individuales, aunque no sean de ahorro y no implican necesariamente la descentralización de la recolección de las contribuciones ni del manejo de las inversiones¹⁰.

⁹ Los Estados Unidos de América están contemplando una reforma de su sistema básico y obligatorio de pensiones *Old-Age and Survivors Insurance, and Disability Insurance* (OASDI)- adelantándose a que en el 2016 el régimen actual implicará déficits operacionales y las reservas se agotarán hacia el 2035. Es un país que se distingue entre los más desarrollados por su favorable perfil demográfico. Con todo, el régimen por reemplazar tiene las siguientes características significativas: i) Contribuciones del 12,4% de los ingresos (hasta un tope de US\$80400 / año), aportadas por igual entre empleados y empleadores, más impuestos de renta sobre las mayores pensiones, ii) La tasa de reemplazo básica para el afiliado que tiene el promedio de ingresos declarados a la Seguridad Social es de 41% de los ingresos de los mejores 35 años, si se retira a los 65 años, pero se reduce 9 puntos porcentuales si lo hace a los 62 años. iii) la tasa de reemplazo está inversamente relacionada con el ingreso base de liquidación, y desciende desde 70% para quienes han portado sobre un mínimo, a 50% para quienes han aportado sobre el 80% de ingreso promedio, a 40% para los que aportan sobre 1,75 veces dicho promedio, y a 25% para los que lo han hecho sobre 6 veces el promedio. Ver. Congressional Budget Office: **Social Security. A Primer**, Septiembre de 2001.

¹⁰ Ver R.Disney, *National Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*, Pensión Reform Primer Paper No. 16, Marzo de 2001, World Bank Pensions Site.

Lo que parece claro es la atención prestada en el diseño del gobierno a lograr la "viabilidad" política de la propuesta oficial:

- El aumento de cotizaciones sirve en el corto a mediano plazo para compensar la demora en los ajustes definitivos de las prestaciones del sistema de prima media, para evitar el acortamiento y la unificación del período de transición de ley 100, y para compensar la debilidad del ajuste de prestaciones, particularmente para los congresistas que votan la reforma y los magistrados que conceptuarán sobre ella, así como sobre los empleados públicos.
- Las mayores exigencias de aumento del número de cotizaciones para hacer el ajuste se concentran en el borde inferior del rango, y afectarán más a los menos pudientes y quienes no consiguen trabajo formal que a los que sí pueden exceder ese rango pero no tienen que hacer un esfuerzo largo de contribuciones. El acceso a las pensiones mínimas es el que más se restringe por estos requisitos, que sirven ante todo para no tener que reducir las tasas de reemplazo ni exigir incentivar la fidelidad.

Por último, y por ser muy decisivo, *se anota el riesgo de efectos negativos del aumento de cotizaciones (y de la dependencia del ajuste fiscal respecto al mismo) sobre el mercado laboral, y por esta vía sobre la cobertura del propio sistema pensional.*

Se aumentarían los costos laborales en un momento en el cual se ha llegado a una tasa de desempleo abierto urbano del 20%, con una tasa de subempleo que llega al 30% urbano. El diferir el aumento del segundo punto porcentual de

aumento de las cotizaciones no altera demasiado esta apreciación, ya que son poco alentadores las perspectivas de rápida recuperación de la economía, y todavía más del mercado laboral.

Los impuestos a la nómina en Colombia ya son excesivamente altos: las contribuciones para seguridad social están entre 27% y 35% de los salarios asegurados (según haya o no aportes solidarios y según el costo de los seguros contra riesgos profesionales), y los parafiscales sobre la nómina añaden otro 9% (para financiar el subsidio familiar, el Sena, y el bienestar familiar del ICBF). Una parte sustancial de estas contribuciones opera como impuestos puros sin contraprestación de beneficios al trabajador que cotiza ni a la empresa que también contribuye. Esto no sólo ocurre con los parafiscales (como el del ICBF), sino también con las propias contribuciones para seguridad social: en el sistema contributivo de seguridad social en salud, por ejemplo, un 70% de los ingresos es aportado por el 30% de los contribuyentes, y en pensiones hay la contribución solidaria del 1% para los que aseguran 4 o más salarios mínimos. Como costos laborales que afectan el empleo también entran los auxilios de cesantías, que cuestan a las empresas un 9,3% de los salarios menores a 10 mínimos, así como las vacaciones y primas obligatorias, con lo cual la carga total sobre los salarios básicos puede llegar al orden de 50% de los salarios básicos. Cálculos del efecto empleo de las contribuciones y parafiscales de nómina permiten inferir que el aumento de 2% en las cotizaciones a la seguridad social podría reducir en un mediano plazo el empleo formal el orden de 75 a 190 mil empleos¹¹

No debe olvidarse que la legislación laboral del país está también clasificada entre las menos

flexibles de la región, porque aparte de los costos laborales ya citados, también existen restricciones a la contratación y los retiros, como son las indemnizaciones por despidos sin justa causa, que pueden tener lugar hasta en casos como las contracciones del ritmo de actividad y los cambios tecnológicos, cuando no hayan sido autorizados administrativamente por el Ministerio de Trabajo.

Como ya se ha visto, también hay muy alta proporción de contratos al nivel de salario mínimo y éste se fija administrativamente. Los aumentos en dicho salario, repercuten en los impuestos a la nómina y en los costos laborales y amplifican su impacto sobre el empleo. La posición relativa de desventaja del país en estas materias frente a sus competidores en los mercados internacionales, y la frecuencia de las apreciaciones del peso causadas ya no sólo por la política cambiaria (que se corrigió) sino todavía por los ingresos del narcotráfico y por la dependencia del gasto público respecto a las financiaciones externas, constituyen factores adicionales de vulnerabilidad afectables por los impuestos a la nómina y las contribuciones a la seguridad social.

Lo mejor para solucionar problemas financieros del fisco en el mediano plazo bien puede ser el aumento de la cobertura del sistema pensional, lo cual sí puede y debe lograrse en un medio en el cual se parte de una baja cobertura inicial y hay una gran población joven en edad

de trabajar. Lo más contraindicado para ello son los niveles excesivos de impuestos a la nómina y los aumentos adicionales en los mismos por cuenta de las redistribuciones intergeneracionales hacia los mayores y los pensionados. Los aumentos de contribuciones como impuestos bien pueden ser efectivos en el corto plazo en términos de aumento del recaudo, pero ellos sacrifican el efecto de aumento de cobertura que se lograría restableciendo el equilibrio financiero por otros medios.

B. Las pensiones mínimas y las garantías para las pensiones mínimas

Como en el caso de las pensiones de Prima Media para los nuevos afiliados, la pensión mínima en Colombia presenta el problema de una meta exagerada. Mientras en los demás países que han efectuado reformas recientes las pensiones mínimas llegan a ser un 25 a 35% del ingreso medio de cotización del sistema obligatorio, en Colombia dicha proporción llega al 50%. Ello se debe a la desafortunada identificación de las pensiones mínimas con los salarios mínimos, y a que éstos son a su vez muy altos respecto al promedio de los salarios de la economía (40%) e influyen mucho en el resto de los ingresos laborales, pese a ser administrativa y políticamente fijados. Ya se ha comentado cómo es que en estas condiciones se crea un incentivo para que, junto con otras reglas, por una parte tiendan a buscar solo estas pensiones muchos que podrían lograr mejores pensiones, y del otro lado se le

¹¹ Los efectos que han estimado diversos analistas han sido los de disminuciones y no los de aumentos en los impuestos a la nómina. Según los cálculos hechos sin compensar con otros impuestos los recortes de los programas, los empleos ganados por reducciones de un punto a la nómina van desde 37 mil (López y Botero, 1998) hasta 97 mil (Lora, 2001, citado por Clavijo, 2001). Ver H. López, "Mercado Laboral Colombiano" Informe de Consultoría para el Banco Mundial, mayo de 2001; y S. Clavijo y Luis I. Lozano, "Generación de Empleo y Parafiscalidad", Banco de la República, septiembre de 2001.

impongan condiciones restrictivas de diseño al acceso a las mismas para frenar su costo fiscal, con lo cual se disminuyen incentivos para la cobertura y no se protege suficiente a los menos pudientes que sí merecen estos subsidios.

La nueva propuesta oficial no hace nada para superar estos problemas, y por el contrario crea uno nuevo que altera fundamentalmente las reglas del juego y el balance entre los subsistemas. Se impone al sistema de Ahorro Individual la obligación de financiar su garantía de pensión mínima, y para ello se destinan 3 puntos porcentuales de la nueva cotización de 15,5% de los salarios asegurados, que se destinan a un Fondo de Garantía de las Pensiones Mínimas (FGM), del Régimen de Ahorro Individual, cuyos recursos son manejados por la Tesorería General de la Nación. La propuesta dice así mismo que "no se dispondrá de recursos provenientes del presupuesto nacional para cubrir faltantes de pensión mínima", en un párrafo referente a la del régimen de ahorro, con lo cual se abandona la garantía estatal última que en esta materia ha establecido la Constitución.

Las explicaciones que han dado voceros del gobierno sobre las razones y alcance de estas propuestas no han sido coherentes ni bien fundamentadas. Para algunos, el fraseo de párrafo citado no implica el abandono de la garantía estatal última; pero no se ha explicado qué podría sustituir a los recursos del presupuesto en el cumplimiento de esta garantía, en caso que sea necesario.

Tampoco se ha justificado el precio de la Garantía, pese a que ha habido estudios que muestran que el costo sería desde nulo hasta cifras muy inferiores a lo cobrado, con lo cual se estaría configurando una extrema exacción.

La Garantía de Pensión Mínima como está en la ley 100 sigue la mejor práctica internacional en estas materias para las circunstancias del país, y está fundamentada en la protección estatal de última instancia a las pensiones de seguridad social establecida por la Constitución¹².

En los sistemas con pilares especializados en las diversas funciones pensionales y con capitalización individual hay dos posibilidades para asegurar los ingresos mínimos: i) la *pensión básica universal* (como existía en Argentina), que se otorga a *todos* los que hayan cumplido los requisitos de edad y número de cotizaciones, y ii) la *garantía de complementos fiscales al ahorro individual* (como en los demás países reformados de la región), que se concede sólo a quienes falte capital ahorrado y cumplan los mismos requisitos de edad y número de cotizaciones. El primero conviene en principio donde se ha mantenido el sistema de reparto como complementario al de capitalización individual y ayuda para pagar grandes obligaciones pensionales heredadas al momento de introducir el pilar de ahorro individual; pero a la larga implica sostener altos impuestos a la nómina o apoyos fiscales para pagar un básico universal que no necesita la mayoría¹³. El modelo de garantías fiscales complementarias es más ventajoso en cuanto

¹² El defecto del esquema colombiano se deriva del alto nivel relativo de la pensión mínima frente a los ingresos medios asegurados, y no de la estructura de complementos fiscales al ahorro individual.

focaliza los subsidios en quienes los necesitan, y reduce los incentivos para lograr solo pensiones mínimas

La forma más eficiente de establecer las garantías complementarias es la de que provengan del fisco central. Ello se debe a la naturaleza de las mismas, ya que no son una obligación fija sino una *contingencia*, que con mediana a alta probabilidad puede no realizarse o valer poco, y con una probabilidad muy pequeña puede llegar a valer mucho: lo que se denomina un evento catastrófico. Por lo tanto no vale la pena establecer una provisión fija. No se debe abandonar la garantía última estatal ya que no hay manera de reasegurarse contra una catástrofe de este tipo.

El método de la provisión fija tiene además el inconveniente de que los beneficiarios serán casi seguramente diferentes a los aportantes, y no sólo por su capacidad económica, sino principalmente por su ubicación en el tiempo. Ello implica que *la percepción y el comportamiento de los afiliados será la misma que ante un impuesto puro, en el cual no hay relación entre el gravamen y el beneficio*. En este caso, dicho impuesto se establece sobre una

estructura impositiva en la cual ya prevalece exageradamente dicho tipo de gravamen, y aún más y sobre todo, por lo excesivo del mismo. El efecto distorsionante se aumenta todavía más porque el impuesto se aplica solo a los afiliados a sistema de Ahorro, como se verá a continuación.

Recientemente se han hecho cálculos del costo de la garantía de pensión mínima, que muestran que lo que se está cobrando en la propuesta oficial está fuera de toda proporción. Lo que se demuestra al comparar los costos con lo cobrado es la magnitud que puede originar el efecto distorsionante impuesto puro¹⁴. El Cuadro 4 resume las estimaciones del costo de la GPM y los Gráficos 1 y 2 presentan los perfiles temporales.

Bajo los supuestos del llamado escenario "básico", que contemplan un rendimiento del 6% real anual para los afiliados a los fondos, descontando los flujos con una tasa del 4% anual, el valor presente de las Garantías de Pensión Mínima del régimen de ley 100, será un 7,10% del PIB de 2001, para la cohorte de afiliados actuales al Sistema de Ahorro Individual. El flujo comenzaría por cuenta de pensiones de vejez hacia el

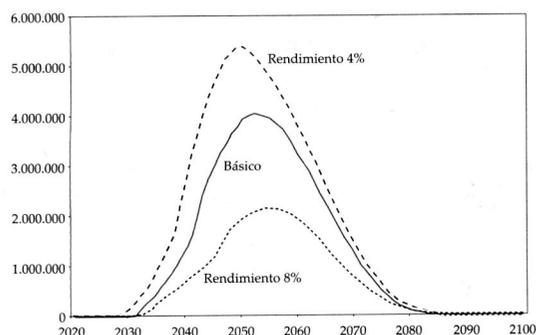
¹³ El caso colombiano parecería pertenecer a esta categoría en cuanto tiene una gran deuda heredada e inflexible. Pero en este caso la mayor parte de esas deudas no ha entrado dentro del pacto intergeneracional de un sistema universal de reparto. Hay otra gran diferencia, en cobertura, ya que si inicialmente es muy baja y dispersa en múltiples entidades compartamentalizadas, el esfuerzo de montar el primer pilar universal debería anteceder al del segundo pilar de capitalización individual. Pero ello hubiera demorado demasiado la implementación de la reforma colombiana, y hubiera puesto delante los mayores obstáculos políticos y organizacionales del sector público. Por último, el esquema de pilares con un básico universal y de reparto, corresponde a situaciones en las cuales se parte de un sistema maduro y con altas cotizaciones, en el cual la perspectiva es la del descenso de las mismas, mientras en Colombia había un subsistema de reparto "joven" del ISS y con modestas e insuficientes cotizaciones y reservas, paralelo a una constelación dispersa y envejecida de fondos públicos, sin reservas y sin cotizaciones. Todo esto ha hecho inconveniente en Colombia un sistema de pilares institucionales.

¹⁴ La tributación general que alimenta el presupuesto de la nación es por supuesto también distorsionante. A lo que se refiere el argumento que sigue es a las distorsiones adicionales que introduce la nueva propuesta oficial respecto a lo que existe actualmente.

Gráfico 1

FLUJO DE LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA PARA AFILIADOS ACTUALES, SEGÚN TASAS DE RENTABILIDAD DE LOS FONDOS

Flujo anual de la garantía estatal de pensión mínima de vejes en el RAI (millones de pesos de 2001)

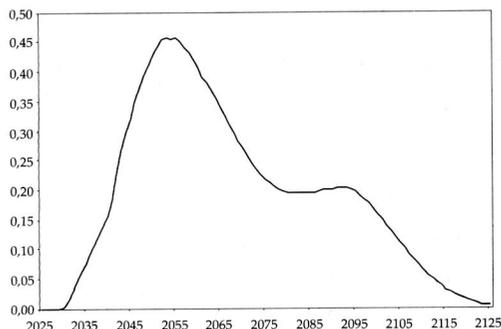


Fuente: J. C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001.

Gráfico 2

FLUJO DE LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA TODAS LAS GENERACIONES

Costo fiscal de la GPM como porcentaje del PIB (escenario básico con nuevos)



Fuente: J. C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001.

2030 y alcanzaría un máximo de 0,45 % del PIB del año 2050, según ilustra el Gráfico 2; en el cual también se aprecian los efectos de que la tasa de

retorno sea mayor, del 8% anual (y el valor presente sea apenas 3,46% del PIB), o menor del 4% anual (con valor presente de 9,92% del PIB).

El Cuadro 4 muestra también el efecto de añadir un flujo de nuevos afiliados durante 50 años, con una tasa de crecimiento igual a la de los ocupados desde el 2012. Y el Gráfico 1 la suma de los flujos de garantías nuevos y actuales afiliados, bajo las mismas condiciones del escenario básico. El resultado más relevante de considerar los nuevos, es que entre 2075 y 2100 se llega a un costo de 0,25% del PIB, que podría representar el del estado estacionario.

Lo que implican estos resultados es que el costo total de la garantía de pensión mínima, suponiendo un retorno del 6% real anual de los fondos, y los demás igual a los supuestos básicos, llegaría a un 19% del PIB de 2001. Pero podría descender a un 5,6% del PIB si la rentabilidad es de 8% real anual, ó subir a 28,3% del PIB inicial si la rentabilidad es solo 4%. Tiene una enorme sensibilidad al retorno de largo plazo a los fondos de pensiones, que es muy poco predecible, sobre todo en su comportamiento de mediano a corto plazo. Lo cual aconseja precisamente *financiar la garantía con los recursos del fisco central*, como seguro global, para no incurrir excesos que graven a todas las generaciones, ni defectos que lleguen a desproteger a las que tengan la suerte de pensionarse en épocas de crisis.

También se observa alta sensibilidad del costo de la garantía a la fidelidad de las cotizaciones. Si es muy baja, no se alcanzan a cumplir los requisitos para lograrla y su costo fiscal será muy bajo, pero entonces será alto el costo social de desprotección. Pero reducir requisitos de semanas y edades para hacerla accesible, aumenta

Cuadro 4
COSTO FISCAL DE LA GARANTÍA ESTATAL DE PENSIÓN MÍNIMA
(Millones de 2001 y porcentaje del PIB de 2001)

Escenario	Supuestos	Valor presente (con tasa de descuento de 4 anual)			
		Afiliados actuales			
		Cotizantes activos	Cotizante poco activos	Todos	Nuevos
Básico					
Edad pensionamiento	62 hombres	13.403.984	5.999	13.409.583	22.883.700
	57 mujeres	7,1	0,0	7,1	12,12
Rendimiento fondos	6 anual	-	-	-	-
Fidelidad de cotización	70 activos	-	-	-	-
	40 poco	-	-	-	-
Porcentaje de cotización	10	-	-	-	-
Semanas de cotización	1150	-	-	-	-
Escenario 2					
Rendimiento	8	6.530.112	309	6.530.421	3.977.250
	-	3,46	0,0	3,46	2,11
Escenario					
Rendimiento	4	18.726.638	11.384	18.728,22	34.783.614
	-	9,91	0,01	9,92	18,42
Escenario 4					
Fidelidad	50 activos	1.356.246	5.599	1.361.845	519.828
	30 poco	0,72	0,0	0,72	0,28
Escenario 5					
Cotización	11	12.399.871	4.989	12.404.861	20.056.938
	-	6,57	0,0	6,57	10,62
Escenario 6					
Edades de pensión	65 hombres	5.566.766	7.622	5.574.388	16,791, 166
	60 mujeres	2,95	0,0	2,95	8,89
Escenario 7					
Semanas de cotización	1250	9.156.863	3.353	9.160.236	13.322.109
	-	4,85	0,0	4,85	7,06
Escenario 8 Como ISS					
Edades de pensión	60 hombres	21.519.781	108.503	21.628.284	35.051.078
	55 mujeres	11,4	0,06	11,45	18,56
Semanas de cotización	1000	-	-	-	-

Nota: se parte de 3.425 millones de afiliados a las AFPs en julio de 2001: 2.175 activos que cotizarán durante los seis meses anteriores, y 1.249 millones poco activos que no lo hicieron en ese plazo. Se eliminaron 650 mil registrados pero con saldo cero en la cuenta.

Fuente: J.C. Parra, Fedesarrollo, "Estimación de la Garantía de Pensión Mínima, agosto de 2001".

sensiblemente su costo fiscal. Bajo las condiciones prevaletientes en el régimen del ISS en cuanto a edad de pensión y semanas requeridas, el costo fiscal se aumenta un 60%. Ver el escenario 8.

Si sólo se tratara de recobrar el costo de la garantía actual, independiente de sus incentivos negativos como impuesto, ello podría hacerse con un perfil declinante en el tiempo, que se iniciaría cerca de un 1,50% de los salarios asegurados y debería descender en el largo plazo a no más de 0,50 puntos porcentuales.

Pero la propuesta oficial, al aumentar las edades de pensión y semanas requeridas, reducirá el costo de la garantía, según lo muestran los cálculos para los escenarios 5 a 7 del Cuadro. Los ajustes de edades y semanas podrían disminuirla por lo menos a la mitad, y el aumento de cotizaciones rinde bastante menos.

Cabe entonces poca duda que *el cobro de 3% de los salarios asegurados es injustificado y excesivo, y que representa en gran parte un impuesto puro sin beneficio proporcionado para los que los pagan.*

Los recursos allegados mediante esta destinación del 3% se colocan en la Tesorería General de la Nación, presumiblemente en Títulos Ordinarios, a muy largo plazo. Con ello, se les resta además la posibilidad de rentar beneficiándose de las ventajas de otras inversiones que podrían tener ese mismo, particularmente las acciones. Lo que sí se aumenta es la disponibilidad gubernamental de recursos corto a mediano plazo, que le servirá para pagar sus obligaciones con empleados públicos.

Con los cálculos ilustrados en los Cuadro 2 y 3 de la sección II.A se puede inferir que, acep-

tando la tasa de descuento del 5,5% implícita para el equilibrio financiero del Sistema de Prima Media en el margen de nuevos, se requiere que la parte de la cotización que forma la pensión de vejez sea un 12% de los salarios asegurados. Si los seguros previsionales y la administración en dicho sistema cuestan el otro 3,5% de los salarios asegurados, los afiliados a dicho sistema no estarán recibiendo subsidios, ni pagando impuestos como los que están siendo cobrados a los afiliados al Sistema de Ahorro bajo el pretexto de la Garantía de Pensión Mínima.

Si los afiliados del sistema de Prima Media requieren subsidios para sus pensiones mínimas, el fisco los estaría aportando adicionalmente al ISS, mientras a todos los afiliados al sistema de Ahorro se les cobraría el 3% de sus salarios para ello, y solo podrían formar pensión de vejez con el 10% de los mismos. La tasa de reemplazo que podría lograrse en estas condiciones a las 1250 semanas y 65 años sería solo de 50%, muy inferior a la que le garantiza el Sistema De Prima Media.

Este es el efecto pensional del impuesto del 3% a las cotizaciones al Sistema de Ahorro para garantizar las pensiones mínimas: una gran rebaja de las tasas de reemplazo respecto a las que lograrían sin dicho impuesto, y además respecto a lo que lograrían afiliándose al Sistema de Prima Media.

Los nuevos afiliados deberían entonces ingresar al sistema de Prima Media, sólo lo harían al de individual si prefieren lograr tasas de reemplazo superiores a 85% cotizando más de 1750 semanas, o si valoran otras de las características de las pensiones del Sistema de Ahorro, como el adelanto de la pensión, o la libre disposición del capital que financia pensiones sobre

la mínima, y sobre todo si no creen que se vayan a realizar los beneficios del Sistema de Prima Media, tal como se los ofrecen. Este puede ser un factor importante en las decisiones, y tendría fundamento en que dichos beneficios precisamente se acabarían de rebajar ahora ante una penuria fiscal que no habrá terminado con la reforma pensional.

Tras el nuevo diseño propuesto para la financiación de las Garantías para las Pensiones Mínimas del Sistema de Ahorro Individual, subyace entonces un impuesto discriminatorio a las cotizaciones a este Sistema, y mediante ello, un intento para orientar todas las nuevas afiliaciones al ISS.

Por supuesto, las consecuencias de esta propuesta no se restringirían a los nuevos afiliados, ya que *el impuesto sería pagado por todos los afiliados al sistema de Ahorro, a los cuales también se restaría capacidad para formar pensiones*, frente a la alternativa de Prima Media. En el 2014 se podrá lograr en este sistema una pensión de 75% con 1250 semanas de contribuciones, o de 85% a las 1500 semanas, y a los 63 años los hombres y 58 las mujeres. Ello es inferior a lo que podía lograrse un año antes sin transición (un punto inferior de reemplazo en el primer caso y 4 puntos en el segundo), y todavía más si se disfrutaba de la transición de ley 100 (reemplazo de 90% a las 1302 semanas en el ISS!). Alcanzar semejantes tasas de reemplazo depende en el Sistema de Ahorro de altos rendimientos y de efectuar muchas más cotizaciones.

Con todas las ventajas actuales y subsidiadas para el Sistema de Prima Media, con y sin régimen de transición de ley 100, muchos de los afiliados que se pensionarán hacia esta época ya se han trasladado al Sistema de Ahorro, revelan-

do planes de mayor número de cotizaciones, expectativas de retornos como los actuales, o poca credibilidad en que se mantengan las reglas del Sistema de Prima Media. O puede ser también que crean que pueden trasladarse a última hora a este último, aprovechando las reglas existentes al respecto.

Sea lo que fuere, el comportamiento actual ya revela que tampoco es presumible que diferenciales notables de beneficios garantizados y subsidiados induzcan inmediatamente afiliaciones ni traslados al Sistema de Prima Media, al menos en el corto a mediano plazo. Sobre todo si el conjunto de incentivos es demasiado complejo y poco transparente, y si hay un ambiente de muy poca credibilidad.

La propuesta oficial no solo es opaca en su presentación y en los mecanismos que contempla para financiar las garantías de pensión mínima del Sistema de Ahorro, sino que aumentará notablemente la complejidad de los incentivos de afiliación y someterá a incredulidad a *todo el sistema pensional*. En estas condiciones, tampoco se hace posible predecir con algún margen razonable cuáles serán sus consecuencias fiscales.

C. La oportunidad y las omisiones en los ajustes de parámetros y de los cambios a los regímenes pensionales

Los parámetros definitivos del nuevo régimen de Prima Media sólo se alcanzan en el año 2020, según la propuesta gubernamental; y la transición hacia los mismos se inicia apenas en el año 2014. Véase la tabla 8. Hasta el 2013, prevalecería el régimen de transición de ley 100, que para los favorecidos implica la preservación de cualquier régimen de beneficios que disfruten

hasta entonces. Así que habría primero un régimen que apropiadamente podría de ser calificado más bien de "no-transición", hasta el 2013, y luego sí se iniciaría una segunda transición gradual y uniforme hacia los nuevos parámetros pensionales.

En el 2014 habría un abrupto cambio de condiciones de pensionamiento: mientras que un afiliado al ISS que disfruta del régimen de transición de ley 100 podrá pensionarse en el 2013 con 75% de reemplazo y a las 1040 semanas (20 años) a los 60 años, otra persona que se pensione en el 2015 solo podría hacerlo con 65% si ha cotizado 1250 semanas y desde los 63 años. En el 2013 se puede lograr una pensión en el régimen de transición del ISS de 90% con 1302 semanas y 60 años, pero a partir del 2014 el máximo será 85% a las 1500 semanas y 63 años. La diferencia podría ser aún mayor si la persona que se jubila en el 2013 lo hace según un régimen más favorable para el sector público, que podría ser por ejemplo el de pensión por antigüedad y no según edad. Esto generará *presiones políticas para que hacia esa fecha se vuelva a reclamar otra transición que desmonte más gradualmente los beneficios congelados hasta entonces por la ley 100.*

El régimen de transición de ley 100 tiene todavía más inconvenientes que hacen que no sirva como punto de partida para la segunda transición ideada por el gobierno. Los beneficios del régimen de transición de ley 100 aplican, según la reglamentación de la misma, solo a quienes estuvieran afiliados el 1 de Abril de 1994 al régimen preservado. No la disfrutaban quienes hayan contribuido o servido largamente con anterioridad pero no estaban afiliados ese día, y se pierden fácilmente, por traslado al sistema de Ahorro, pero también por un cambio de empleo den-

tro del sector público que conlleve cambio de regímenes asociados con los puestos de trabajo. Ello dificulta la movilidad laboral, las reorganizaciones del estado y las privatizaciones.

Todo esto podría convenir fiscalmente en el corto a mediano plazo, pero además de ser dudoso en el mismo sentido en el largo plazo, es contrario al propósito que fundamenta la transición de beneficios, *que es la de que se respeten los planes y expectativas de los afiliados, y de quienes hayan acumulado derechos, y que los cambios que los afecten se hagan con gradualidad.* Por estas razones es posible que las ventajas de dicho régimen de transición apliquen a más bien pocos privilegiados, y que ellos se resistan aún más al cambio súbito propuesto por el gobierno entre los dos regímenes de transición. Se sabe que los más influyentes políticamente están en este grupo.

También hay cambios bruscos en el 2014 para quienes no disfrutaban de la transición de ley 100. Véase el Cuadro 1. De un momento para otro se les aumenta 25% el requisito de semanas de cotización mínimas para alcanzar la jubilación. El período para promediar los ingresos para el cálculo del ingreso base de liquidación se aumenta 100% en el 2014. También ellos podrían sumarse a quienes pedirían que la segunda transición sea más gradual.

En fin, con la nueva propuesta oficial no solo *se retrasan los cambios graduales y se establecen dos transiciones, con probabilidad y motivos para que se aumenten a tres, sino que tampoco se corrigen grandes arbitrariedades y la inestabilidad que caracterizan el régimen de "no transición" de ley 100.*

La intangibilidad de dicho régimen, que es el que también asume la nueva propuesta hasta el

año 2013, implica que se mantengan sus excesivos costos fiscales y todas las inequidades heredadas de los regímenes antiguos. Si bien el problema se restringe a un número limitado (pero posiblemente del orden de cientos de miles) de empleados públicos, su costo fiscal es desproporcionadamente grande y se concentra en los próximos quince años, donde es mayor la debilidad fiscal y el margen de maniobra. Impide extender en términos apropiados a los regímenes exceptuados la reforma o los criterios de la misma, porque genera un mal precedente y la señal de que no hay un intento serio ni equitativo de reforma.

La transición de ley 100 es la principal fuente de inequidades, tanto porque su exagerado costo aumenta la exclusión, como porque dentro del régimen contributivo establece discriminaciones entre sector público y privado, y todavía más dentro del propio sector público.

Es fuente de violación de la ley, foco de corrupción y de que se perviertan los incentivos y el comportamiento de los legisladores que deben votar sobre estos asuntos y de los magistrados que deben conceptuar y juzgar sobre las leyes y procesos a que se dé lugar. El Fondo del Congreso, por ejemplo, ha entendido que su régimen especial aplica a todos los que en el 1 de Abril de 1994 hubieran tenido las edades apropiadas aunque no estuvieran afiliados al mismo y se hayan vinculado solo después. Así es que se ha patrocinado que los suplentes de los congresistas tengan su "paloma" por el puesto principal, para acceder a las pensiones privilegiadas de este régimen, aunque esto sea manifiestamente ilegal.

Es también un problema incontrolable e inmensurable, ya que no hubo requisitos sobre los regímenes aceptables, ni obligación de registro

e información sobre los mismos. Ni está sujeto completamente a supervisión, ya que la que ejerce la Superintendencia Bancaria aplica sólo a las Cajas de Previsión. No es posible hoy día determinar que cierto régimen pensional del sector público que se aplique durante la transición de ley 100 sea contrario a la ley, a menos que lo haga manifiestamente como en el caso del Fondo del Congreso.

Las mayores dificultades políticas de las nuevas reformas necesarias para su viabilidad, en cuanto a concertación y al trámite parlamentario, se concentran entonces en torno al ajuste de la transición de ley 100, y es lo que hace que tiendan a propagarse a otros aspectos de las reformas.

Si bien el carácter de cualquier transición restringe el alcance de los ajustes fiscales, y justifica ciertas inequidades y privilegios temporales, e implica que haya gasto necesario para lograr la aceptación de toda reforma, lo que ha sido injustificable y ha sembrado semillas de contrarreforma es que se haya perdido toda información y control, y que por ello se propague la corrupción y hasta la violación de la misma ley.

El que el mantenimiento del régimen actual de transición sea avanzado por el propio gobierno como *punto de partida* para las negociaciones revela singularmente el criterio de "viabilidad" política de la propuesta del Gobierno: un compromiso débil con el ajuste fiscal y con principios de equidad, puesto que se ofrece de antemano a quienes lo votan y lo juzgan la oportunidad de beneficiarse de los subsidios y el amparo contra los reclamos por inequidades.

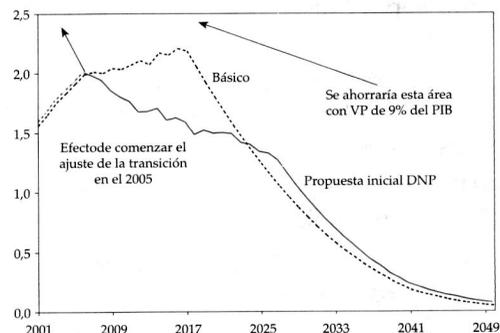
Si desde ahora se confiere un monopolio de afiliaciones de empleados de carrera administrativa al ISS, al tiempo que concentra la admi-

nistración de los regímenes diferenciados de transición, se generan incentivos y condiciones propicios para que se dé la lucha por la preservación general de regímenes especiales y para que el ISS se convierta en bastión de esa reivindicación, a expensas de su gestión y gobernabilidad.

Ha sido muy difícil cuantificar los efectos del ajuste de esta transición, y las señales que se reclaman en párrafos anteriores tampoco se pueden ejecutar de inmediato y deben ser graduales, por lo que parecería que los beneficios fiscales no compensarían el costo político. También suele argumentarse contra el ajuste de la transición de ley 100, que no se requeriría un cambio para ello de la ley de pensiones, sino que bastarían medidas normales anticorrupción y de transparencia. Y ha habido hasta argumentos enunciados desde el Ministerio de Trabajo, el ISS y la propia Delegatura especializada de la Superintendencia Bancaria, sobre el que sería inconstitucional la modificación de este régimen de transición, por razones que van desde que hay derechos adquiridos en esta materia hasta la de que si bien no existen en general dichos derechos, la ley 100 sí los creó para este caso.

Pero sí pueden ser importantes los beneficios fiscales de ajustar la transición, de una manera que sí había sido contemplada en versiones previas de la reforma pensional que venía contemplando parte del Gobierno. El Gráfico 3 muestra el efecto de una transición alternativa que se iniciaría dentro de cinco años, duraría hasta el 2018, y a partir del 2006 tendría un régimen unificado comenzando por el actual de ISS que gradualmente evolucionaría hacia un régimen permanente que no implicaría subsidios descontando con tasa de 4,5% real anual. Según las proyecciones realizadas para este efecto, se evitaría

Gráfico 3
RESULTADOS DEL AJUSTE DE LA TRANSICIÓN DE BENEFICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL (% del PIB)



Fuente: U. Ayala. La Reforma al Sistema de Pensiones en www.fedesarrollo.org

un crecimiento de hasta 1% del PIB (sobre el 3% actual) del flujo de pagos de pensiones del sector público a cargo del gobierno central en los próximos 15 a 20 años, y algo más por cuenta de las entidades territoriales.

El ahorro tendría un valor presente cercano al 9% del PIB. Pero antes que todo, se evitaría el descontrol y la corrupción cuyos efectos no se ha podido cuantificar, y que probablemente aumentarían si se espera una reforma retardada. El orden de magnitud del ahorro podría ser equivalente al necesario para financiar la garantía de pensión mínima del sistema de ahorro individual. El aumento de cotizaciones, con sus efectos negativos sobre el mercado laboral y discriminatorios entre sistemas, sería el sustituto político de este ahorro.

III. La reforma de los llamados regímenes "especiales"

El Pacto Social y más tarde el Congreso abocarían propuestas de reforma de los regímenes califi-

cados como "especiales" en la convocatoria del Gobierno. Lo que se entiende por "especiales" ya ha sido materia de discrepancias entre los diferentes voceros del gobierno, así como la política a seguir sobre ellos.

La reforma de ley 100, el proceso de transición de beneficios y las excepciones, así como los beneficios extralegales, han dado lugar a un intrincado panorama de regímenes pensionales, particularmente para el *sector público*, que vale la pena clarificar en primer lugar, porque en torno a la reducción o sostenimiento de los respectivos privilegios suele haber confusiones y simplificaciones conducentes a errores de reforma y de políticas.

A. El "zoológico" de los regímenes pensionales potencialmente privilegiados

La ley 100 ha establecido un *régimen general de beneficios básicos* para el sistema de prima media, que será *único* una vez transcurrido un período de transición durante el cual se mantienen los regímenes vigentes antes de 1994, aplicable por igual a los trabajadores públicos y privados¹⁵. Pero la transición, las excepciones, y otros rubros no afectados han dado lugar a:

- Unos regímenes que son los únicos estrictamente reconocidos como "especiales" por la propia ley, y que corresponden a excepciones *permanentes* en materia de cotizaciones y beneficios,

justificables únicamente por aplicarse a trabajadores en ocupaciones consideradas de *alto riesgo*¹⁶.

- Los diversos "*regímenes de transición*" bajo los cuales se pensionarán quienes a la fecha de la reforma estuvieran cotizando y fueran mayores de 34 las mujeres o 39 los hombres, o hubiesen cotizado o servido como empleados públicos hasta entonces por más de 15 años. En la práctica probablemente ya no hay muchos de estos regímenes, pero no existe control, transparencia ni vigilancia sobre la manera como se implementan los que quedan.
- Lo anterior ha dado lugar a que se establezcan algunos *regímenes privilegiados que no siguen estrictamente la ley o que la desafían abiertamente*, por ejemplo en cuanto a ser aplicables sólo a afiliados activos en el momento de la reforma, o que se han establecido con pretensiones permanentes. Tal como ha ocurrido en el caso ya comentado del Fondo del Congreso de la República. La inexistencia de criterios y falta de control han dado lugar a que se mantengan regímenes que se pueden considerar al margen de la ley, pese a lo cual tienen reconocimiento público al ser sostenidos por los presupuestos públicos. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del régimen pensional para la Universidad Nacional, la principal entidad pública de este tipo.

¹⁴ Dicho régimen general se aplica desde el inicio no sólo a los nuevos miembros de la fuerza de trabajo asalariada, sino también a antiguos afiliados no activos en el momento de la reforma y que vuelven a cotizar, así como a los entonces activos que pierden el derecho a la transición.

¹⁵ Las actividades que se han reconocido como de alto riesgo para la salud de los trabajadores han sido las de los periodistas, aviadores civiles, mineros, y las de los expuestos a radiaciones ionizantes, sustancias cancerígenas, y altas temperaturas. En el caso de los servidores públicos se reconoce alto riesgo de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, la rama Judicial, Ministerio Público, Aeronáutica Civil, y Bomberos.

- Por supuesto, también existen los *regímenes exceptuados por la ley*, y que atañen a los Maestros Públicos de primaria y secundaria que pertenecen al Fondo Prestacional del Magisterio; los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil de las Fuerzas Militares vinculado antes de reforma de ley 100; y los trabajadores de la petrolera oficial Ecopetrol que han sido contratados según el código laboral que rige a los asalariados privados, y disfrutan directa o indirectamente del régimen pactado por la Convención Colectiva de dicha empresa.

Adicional a todo lo anterior, que se refiere sólo al régimen básico obligatorio de pensiones, los trabajadores también pueden *pactar con las empresas sobrebeneficios extralegales*, tales como mayores tasas de reemplazo, liquidaciones sobre los salarios terminales e incluir en la base componentes no salariales, pensiones adelantadas, etc. En el caso de las entidades públicas ello suele recargar los precios de los servicios (como en el Acueducto de Bogotá, y otros), y es notable lo que acontece en el propio ISS, donde pensiones extralegales se cargan como costos administrativos y por lo tanto recaen en las cotizaciones para la Seguridad Social que hacen los demás afiliados. En Colombia se aplica el principio que no se puede restringir directamente por ley ni por decreto el contenido de las convenciones colectivas, aunque sí se ha tratado de limitar indirectamente su negociación, como cuando se exige que existan reservas completas al margen de las empresas para obtener los excesos en dichos concesiones.

Al momento de tratar de restringir privilegios pensionales se enfrenta entonces una diversidad de regímenes y de maneras posibles de redu-

cirlos: *general, "especiales" (en el sentido estricto de la ley 100), transitorios, ilegales, exceptuados, y convencionales*. Los regímenes estrictamente "especiales" son permanentes y pueden ser ajustados por decretos reglamentarios de la ley 100; pero sólo pueden justificarse por razones de alto riesgo ocupacional. Los "exceptuados" lo han sido por la misma ley y son heterogéneos, por lo cual no puede haber modificaciones generales, y su ajuste requiere nuevas leyes aprobadas por el Congreso.

La mayor fuente de inequidades ha sido sin embargo y sin duda la forma de establecer la transición de beneficios respecto del propio régimen general, que ha mantenido casi intactos los regímenes antiguos hasta un momento en que se suspenderán abruptamente, y el que ello haya dado lugar a regímenes ilegales pero que no son vigilables, o que mantienen y crean beneficios para los propios responsables de las leyes y de su implementación. Casi cualquier exabrupto se puede justificar o posterior al amparo del régimen de transición de ley 100.

Tras las divergencias entre los voceros del Gobierno respecto al tratamiento de los regímenes llamados "especiales" es probable que haya divergencias sobre todo respecto a lo que se quiere hacer con el régimen de Transición de Ley 100: si replantear la propuesta inicial sobre dejarla quieta; o si sostenerse en ella.

Es poco discutible que deba haber ajustes en los regímenes exceptuados, y se sabe que los regímenes extralegales pactados por convenciones no son afectables de frente sin reformas constitucionales ni desconocimiento de convenios internacionales. No se conoce una propuesta para emplear la fuerza de la ley para hacer más

efectivos los controles a los regímenes mantenidos al amparo de la Transición de ley 100¹⁷.

Tampoco es posible ni conveniente reducir todos los regímenes obligatorios a uno sólo común, ni en el largo plazo, como a veces se recomienda, porque hay excepciones permanentes razonables, como las de los regímenes especiales por cuenta del alto riesgo ocupacional, o como la de la asignación de retiro para oficiales y suboficiales, como se verá enseguida. Y las reformas deben también contemplar regímenes de transición, que en el caso de los exceptuados, tampoco podrán ser asimilados al vigente del Ley 100, ni al de la propuesta oficial entre los años 2014 y 2020.

B. Los maestros

Los maestros públicos de primaria y secundaria lograron excluirse de la reforma pensional del 93 mediante presiones y amenazas de huelga. La propuesta gubernamental de integración al régimen general era simplista porque no atendía algunas características del sector, y tampoco se preparó un plan alternativo de racionalización del régimen pensional del magisterio, por lo cual este ha quedado sin ajuste alguno hasta el momento actual en el cual el Fondo del Magisterio ya no dispone de los recursos necesarios.

Este sector ha tenido históricamente altibajos salariales y necesidades de incentivos que han conducido a que las deficiencias salariales hayan

sido compensadas con pensiones disfrutables al tiempo que se realiza el trabajo docente. El efecto sobre las pensiones ha sido multiplicado por cuanto también ha habido esfuerzos recientes para nivelar los salarios de los maestros con los de los demás profesionales del sector público.

La "salarización" de las pensiones de los maestros ha hecho parte de una política de remuneraciones en la cual las mejoras se efectúan automáticamente, ya que el progreso en el escalafón se debe a menudo a antigüedad y a capacitación que no se relaciona necesariamente con el ejercicio específico de la actividad, así como las pensiones disfrutadas durante el trabajo corresponden a la antigüedad, sin que en ninguno de estos casos los incrementos correspondan sistemáticamente a mejoras concretas de productividad, calidad o rendimiento. Así es que las pensiones simultáneas con salarios también han acabado por impedir una política salarial y de incentivos que esté más vinculada a la evaluación de la calidad y el rendimiento. No sería razonable un ajuste completo de las pensiones sin que también se afecte el régimen salarial, el escalafón y los incentivos. Por ello *no* tiene sentido someter a los maestros actuales a un régimen de transición pensional independiente de lo que suceda con su sistema salarial y promocional.

La eventual incorporación de los maestros a un régimen general de pensiones definitivamente es conveniente, por razones laborales y de

¹⁷ El Ministerio de Hacienda, con colaboración del de Trabajo, ha ejercido una labor de información y control. Pero se ha visto restringida porque los poderes de inspección de la Superintendencia Bancaria se limitan solo a las Cajas de Previsión que se han convertido en Administradoras del régimen de Prima Media, porque no existen siquiera medios para obligar a estas entidades a mantener récords individualizados y actualizados, y tampoco hay información fidedigna al público. Pero sobre todo, porque se carece de una doctrina sobre cuáles serían los regímenes aceptables, ni hay un sistema de información al día sobre cuáles han sido los términos de liquidación de las pensiones, para conocer y perseguir los casos aberrantes. Para esto, solo existen los recursos de excepción, y solo pueden perseguirse los casos de falsedad y contravención manifiesta de la Ley 100.

política educativa, ya que facilitaría su movilidad. Y por supuesto, también por razones de equidad, y para poder desmontar el monopolio bilateral bajo el cual se efectúan las relaciones entre la organización de maestros y el gobierno nacional, que a su vez ha limitado el progreso de la descentralización y la autonomía escolar. Pero en ausencia de una reforma educativa, solo sería posible que ello tenga lugar para los nuevos maestros y para los que deseen optar voluntariamente por el régimen general.

C. La Fuerza Pública

La ley 100 estipuló el ingreso de los nuevos empleados civiles al régimen de ley 100, pero exceptuó a los afiliados civiles al momento de la reforma, Abril de 1994, al igual que lo hizo permanentemente para todo el personal de la fuerza pública, los militares y la policía. No se ha efectuado ningún ajuste de los regímenes para los civiles exceptuados, ni para la Fuerza Pública.

El actual régimen pensional para la Fuerza Pública presenta algunas dificultades mayores, principalmente: i) las contribuciones se hacen sólo sobre parte de las remuneraciones y son insuficientes, en parte porque no hay contribución estatal, ii) las asignaciones de retiro se liquidan y actualizan sobre las remuneraciones de los activos que ocupan los grados correspondientes a los retirados y iii) ha habido fuertes carencias de protección para algunos grupos como los soldados profesionales (que están en proceso de solución ante el aumento de esta clase de activos) y también sensibles carencias para los conscriptos. También es cierto que iv) ha habido deficiencias en el manejo de las reservas, que por otra parte son insuficientes ya que no financian más del 7% del pago corriente de pensiones.

Cuando se considera un ajuste del régimen pensional para la fuerza pública, suele preguntarse si debería ser integrada dentro del régimen general pensional; quizá con modificaciones como las que en éste se hacen para las ocupaciones de alto riesgo, en cuanto este haya estado presente en la carrera de cada individuo. Esto sería apropiado para el personal civil que colabora en ciertas tareas como las de salud y transporte en zonas peligrosas.

Pero la Fuerza Pública de carrera, particularmente oficiales y suboficiales o su equivalente en la Policía, no disfruta de pensiones como las de los civiles, en razón de particularidades del oficio. Ellos tienen otra prestación, denominada *Asignación de Retiro*, que se adapta mejor a sus especificidades, y que aconseja un régimen diferente, separado y especializado, que es el que prevalece en casi todos los países.

La Asignación de Retiro *no* equivale a la pensión de vejez o jubilación, ya que se tiene acceso o derecho a ella a partir de poco después de los quince años, y muchos de los que la perciben se someten a retiro por razones de jerarquía en el mando y el consecuente llamamiento a calificar servicios, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, y no sólo por razones voluntarias, de incapacidad o disciplinarias. Aunque se conocen las proporciones de la pirámide, no se conoce a priori la carrera de ningún individuo dentro de ella. La Asignación de Retiro se logra por solicitud voluntaria a partir de los veinte años. Dicha prestación es compatible con la que se logre generar en otro lugar del sistema pensional, y con salarios percibidos del trabajo realizado después del retiro de las Fuerzas Armadas. Pero a medida que se avanza dentro de la carrera militar o policial, ello resulta más difícil o menos probable, y esto es precisamente lo que

justifica y determina la Asignación de Retiro. No podría ser definida sólo por contribuciones, pese a que sí se prestaría a cuentas individuales y fondeo parcial¹⁸. Requiere un *seguro contra retiro* y no solo los seguros de longevidad, invalidez y muerte. No se trata de un régimen que pudiera ser asimilable al de ley 100, y debe tener características propias de cotización y beneficios.

D. Trabajadores de Ecopetrol

Los trabajadores de la petrolera estatal lograron excluirse del régimen general en 1993, ya que nunca habían sido incluidos en el del ISS y disfrutaban de un régimen generoso logrado mediante convenciones colectivas. La pérdida del monopolio estatal en esta actividad ha conducido a la empresa a no poder asumir tan onerosas condiciones. En este caso, no se encuentra justificación alguna para que el régimen prestacional básico sea aislado y excepcional frente al de ley 100, sin que ello impida que pueda haber (como en otros casos) beneficios adicionales pactados convencionalmente, y que haya una transición que respete derechos y expectativas de los que están cercanos a pensionarse.

E. Observaciones generales sobre el ajuste de los regímenes exceptuados

Después del ajuste del Sistema General, la medida más significativa que debe tomar una nueva

reforma pensional en Colombia es la del ajuste de los regímenes exceptuados de la ley 100 de 1993. Si la reforma del régimen general no cumple requisitos mínimos de uniformidad y equidad será difícil lograr aceptación del ajuste de los regímenes exceptuados, o lo que se haga podrá propender a una reforma del General que sostenga regímenes privilegiados a través de la institucionalización del principio de regímenes "especiales".

Es concebible y conveniente hasta que, si no se dan las condiciones inmediatas para una reforma satisfactoria del régimen general, valga la pena comenzar ahora por la de los regímenes exceptuados, o alguno de ellos, que conduzca a sentar principios y ejemplo que sirvan luego para mejorar la propuesta y la reforma del régimen general, aunque ésta da poca espera.

La reforma de los regímenes exceptuados debe contribuir en lo posible a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero obedece igualmente a definiciones sectoriales muy decisivas, que podrían hacer que no se llenen algunas expectativas comunes sobre el que ahí esté la clave del rescate del fisco. Es indudable que debe llevarse a cabo y con la mayor eficacia y eficiencia posibles, pero de por medio hay características y necesidades sectoriales, así como definiciones pendientes que afectarán qué tanto ahorro fiscal pueda lograrse.

El caso es bien claro en la reforma para el sistema de pensiones de la Fuerza Pública y relacio-

¹⁸ Niveles aceptables de reemplazo ciertamente podrían ser alcanzados por quienes tengan largas carreras militares y se retiren a edad relativamente avanzada (como los generales) mediante un esquema de capitalización individual. Pero quienes se retiran a edades y de grados medios a altos (como los mayores, tenientes coroneles y coroneles) no habrán alcanzado los saldos necesarios para financiar las largas pensiones que les aguardan, a menos que se hubieran hecho cotizaciones a tasas muy elevadas. Pero éstas no serían necesarias para financiar las pensiones de los generales, y no se sabe a priori quien tendrá una u otra carrera. Así, es necesario un "seguro" complementario, no sólo para protección contra el riesgo de longevidad, sino también contra el riesgo de retiro. Esto es precisamente lo que ha provisto acertadamente la tradicional Asignación de Retiro, y por ello predomina en casi todos los países.

nados, donde el gasto dependerá del rumbo que tome el conflicto y los medios empleados para enfrentarlo, y donde además ha habido grandes carencias en seguridad social, como en los casos de los soldados voluntarios -que está en camino de resolverse- y de los conscriptos, donde aún falta protección y racionalizar la que exista. Pero a su vez ello depende de la proporción de este cuerpo frente al de los profesionales. Es posible que pueda haber ahora algunos excesos en prestaciones o en las fórmulas de ajuste en ciertos casos, pero parece poco probable que los ahorros logrados racionalizando estos defectos vayan a compensar en el mediano plazo los aumentos de gasto necesarios para enfrentar el conflicto y para remediar las carencias que afectan a algunos grupos uniformados.

Aún en el caso del magisterio público, el resultado fiscal depende de la clase y alcance de la reforma, que en últimas no debe limitarse al aspecto pensional, ya que debe darse solución gradual al fenómeno de "salarización de las pensiones". Los maestros públicos tienen carreras largas y continuas que se prestan muy bien a formar pensiones más fácilmente que en otras profesiones, y si son empleados públicos los aportes recaen principalmente en el empleador, que es el Estado. Es asunto de disciplina y previsión de éste hacer las contribuciones para que haya el fondeo necesario, además de asegurarse que los niveles de las pensiones correspondan a un ingreso razonable dentro del ciclo de vida y que no generen incentivos erróneos al desempeño laboral, ni inequidades.

El régimen pensional actual del magisterio peca quizá más por el lado de los incentivos y de la imprevisión en cotizaciones, que por ser excesivo o inequitativo en las prestaciones. Así es que

el problema financiero principal vuelve a ser en este caso el de cómo pagar obligaciones para las cuales no se han hecho provisiones y que son en gran parte inflexibles y adelantar suficientes contribuciones, dentro del marco de una buena reforma conjunta de los regímenes salarial y pensional. Los maestros no deben plantear en principio problemas de subsidios contra pobreza, ni de que requieran subsidios para subsanar cortas carreras laborales y de contribuciones

IV. Ajustes fiscales

La propuesta gubernamental involucra también ajustes de naturaleza puramente fiscal: cambios en los impuestos a las pensiones, y la expedición de un título de deuda a favor del ISS que reconozca explícitamente las obligaciones de la Nación con dicha entidad, y que ésta pueda incorporar en sus reservas.

Al tiempo que se ha destapado un gran pasivo pensional a cargo del fisco, se le han restado recursos necesarios para atenderlo, relacionados directamente con aquel. La exención del impuesto de renta llega hasta las pensiones de 50 salarios mínimos, que equivalen a 30 veces el PIB per cápita del país. La justificación para ello podría estar del lado del estímulo al ahorro realizado para el propósito pensional, pero en la proporción anotada ello luce más bien excesivo y como un escondite tributario.

La propuesta oficial para remediar esta situación crea un nuevo tributo, el "*impuesto de solidaridad a las pensiones altas*", que sería del 3% para las pensiones entre 10 y 15 salarios mínimos, 5% para las de más de 15 y hasta 20 salarios mínimos y 8% para las de más de veinte salarios mínimos. Durante los cinco primeros años de

vigencia de la nueva ley de reforma el producto se destinaría a constituir reservas pensionales y pago de pensiones a cargo de la Nación, y después se destinaría al Fondo de Solidario de Subsistencia que paga las pensiones asistenciales.

Las tasas de tributación establecidas son muy inferiores a las que aplicarían si las pensiones se gravaran como las demás rentas, y por lo tanto esta es una salida que si bien luce progresiva por su destinación, es *efectivamente regresiva* al evitar lo que deberían pagar normalmente las pensiones. Por otra parte, parece que se bate el récord de extralimitaciones legales para la tributación, ya que en una ley de pensiones se crean nuevos impuestos, y se les fijan destinaciones específicas mutantes y caprichosas (dentro de esta lógica ¿por que no se dedican estos impuestos también a pago de obligaciones de las entidades territoriales?). Se establece un precedente inconveniente de atar recursos tributarios del orden general para financiar gastos sin control suficiente. Parecería que este extraño diseño esté destinado a perecer en el camino de la discusión de su legalidad, y con ello vuelvan a quedar exentas la mayor parte de las pensiones.

El proyecto oficial también establece un reconocimiento explícito de las obligaciones (de la Nación) con el ISS mediante la expedición de un "título de deuda pública por concepto de las obligaciones en curso de pago y de los tiempos acreditados por los actuales afiliados, descontando el valor de las reservas existentes al momento del cálculo". El mecanismo vigente de respaldo del ISS es la obligación de asumir los faltantes incurridos una vez agote sus reservas, el cual no ha sido abandonado ni reemplazado. No se ve qué pueda añadir a ello el mencionado título, si se reconoce que será una fuente de li-

tigios y controversias que no añadirán recursos, y que como contraprestación no impone exigencias de transparencias y eficiencia al ISS.

El público ha de reconocer el respaldo fiscal al ISS, sin que medien reclamos de responsabilidades y divergencias que pudieran entorpecer ese respaldo, y sin mejora sensible los incentivos para la gobernabilidad del ISS, como ocurre con el proteccionismo que le ofrecen otros componentes de la propuesta oficial.

Poco valdrá este Título si no se define la estrategia de financiación de los déficits pensionales que recupere la viabilidad de las finanzas públicas, y si se permite y difunde la fragmentación de éstas mediante recursos como los impuestos con destinación específica, el loteo de las rentas y recursos de las privatizaciones, y las reglas fiscales que impidan reconocer y manejar la restricción fiscal global.

V. Los cambios que afectan directamente el Régimen de Ahorro Individual

El Régimen de Ahorro Individual se verá profundamente afectado por la implementación de la propuesta del Gobierno. Como ya se ha visto, sus afiliados estarán sujetos a lo equivalente a un impuesto sobre sus cotizaciones, que no tiene contraparte en el Sistema de Prima Media, para pagar la Garantía de Pensión Mínima, sin el respaldo de última instancia del Estado. Y si no esperan altos retornos de los fondos de pensiones ni tienen planes de largas carreras de cotizaciones, ello los coloca ante la decisión de traslado al Sistema de Prima Media a menos que tengan preferencias extraordinarias por características tales como pensiones adelantadas, libre

disponibilidad de excedentes sobre lo necesario para financiar pensiones mínimas, propiedad individual de los ahorros, o quizá todavía más, ante la duda sobre el que se les vaya a cumplir lo prometido sin nuevos cambios ante eventuales (y muy probables) dificultades fiscales.

Pero esto no es todo, ya que del lado de la demanda por el régimen de Ahorro, también operarán otras nuevas restricciones y condiciones adversas, particularmente los efectos de la reducción del monto del valor de los bonos pensionales con los cuales han tomado las decisiones de traslado, y el extraordinario retorno que ofrecería el regreso al Sistema de Prima Media mientras dura el régimen de transición de ley 100 y aún el nuevo propuesto para el período 2014 a 2020.

Del lado de la oferta, el servicio de administración de los fondos de pensiones se verá afectado por la disminución forzosa en casi 50% de la remuneración. En estas condiciones, será muy difícil la supervivencia del Régimen de Ahorro Individual, lo cual añade otro extraordinario factor de incertidumbre a las decisiones de los usuarios y al funcionamiento del conjunto del sistema pensional.

Una consecuencia esperable sería la del aumento de la evasión y la elusión, lo cual agravaría las dificultades financieras y fiscales.

La propuesta oficial reduciría lo disponible para pagar los seguros previsionales de invalidez y muerte y la administración a un 2,50% de los ingresos asegurados, un punto porcentual menos que lo que está vigente. Como los seguros están costando cerca de la mitad del 3,50%, a pesar de alguna reducción en sus costos por la disminución de los beneficios, lo disponible pa-

ra remunerar la administración estaría apenas entre 0,50% y 0,80% de los ingresos asegurados.

Dichos niveles de remuneración de la administración solo se han logrado mediante esquemas centralizados de administración, y con asignación forzosa de afiliados a los fondos de pensiones, como ocurre en Bolivia. Los cobros de administración de los sistemas de capitalización individual son ciertamente motivo de preocupación y regulación, y para ello existen tanto técnicas de regulación (echos a precios y controles a las estructuras de comisiones), como tecnologías de configuración de los negocios de administración (separación y recomposición de las tareas de manejo de cuentas, administración de inversiones, recolección y pagos, cruce de afiliaciones y de cuentas). No puede pretenderse que la simple imposición arbitraria de un techo global logre la eficiencia deseada, ni que esta sea factible.

En la actualidad, cualesquiera superávits por concepto de administración o seguros se deben devolver a las cuentas de ahorro y a las pensiones, y por lo tanto no pueden ser retenidos como ganancias extraordinarias de los administradores o aseguradores, y para ello se establecen mecanismos competitivos como los traslados entre administradoras y las ofertas competitivas para los seguros previsionales y las rentas vitalicias. Las administradoras están promocionando sus servicios con base en dichas devoluciones a las cuentas de ahorro individual, y sobre ello recae la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Así que no hay necesidad de bajar los topes al conjunto, y al contrario, pueden ser extraordinariamente perjudiciales, dado el alcance de lo propuesto sin sustentación alguna en análisis del negocio de administración.

Los bonos que sirven para el traslado del Sistema de Prima Media hacia el de Ahorro Individual se diseñaron para que el trasladado, si continúa el esfuerzo de cotización en el tiempo restante hasta su pensionamiento en el sistema de Ahorro, obtenga una pensión equivalente a la que dejó al abandonar el sistema de Prima Media mediante la combinación del bono y del ahorro propio. Dicha pensión se fijó al nivel que prevalecía en el ISS y en el régimen normal del sector público (reemplazo del 75% a los 20 años de cotización, y con edades de pensión de vejez de 60 y 55 años) en el momento de la reforma pensional de ley 100. El bono sería entonces lo que se habría debido acumular en una cuenta de ahorro hasta el momento del traslado, para que junto con lo acumulado en el sistema de ahorro hasta la jubilación, se acumule el capital necesario para financiar dicha pensión garantizada. No es pues un reconocimiento de cotizaciones realizadas y sus rendimientos, porque ellas eran insuficientes; como tampoco es un incentivo para el traslado al sistema de ahorro; y reconoce las reservas que han debido acumularse en el sistema de Prima Media para garantizar sus pensiones, aunque no se hubieran hecho. No se aprovechó la oportunidad inicial para rebajar por ese medio el déficit pensional a cargo del gobierno.

En el cálculo del bono se utiliza un supuesto de rendimiento de las cuentas de ahorro y para el cálculo de los factores actuariales que convierten capitales en rentas, que ha sido del 3% real anual. Un aumento de esa tasa de descuento empleada para el cálculo disminuye el valor de los bonos, y con ello el de las pensiones logradas. La propuesta oficial propone aumentar al 4% la tasa de descuento de los bonos pensionales, e implica reliquidar los que se hayan calculado

con tasa del 3% real anual, disminuyendo su valor, y por lo tanto el monto esperado de las pensiones logradas en el sistema de Ahorro Individual, a de la decisión de traslado.

Así mismo, en la liquidación de los bonos efectuada hasta el momento, se ha empleado como base el ingreso *devengado* el 30 de Junio de 1992, una fecha un poco anterior a la presentación del proyecto de reforma pensional, para evitar reajustes ficticios. En ese momento, el ISS cobraba las cotizaciones con base en una tabla que fijaba contribuciones según tramos de ingresos que iban hasta un tope, 10 salarios mínimos, que era inferior al máximo del rango de la base gravable de ingresos fijada de ahí en adelante para las contribuciones pensionales, y sobre la cual se establecen las tasas de reemplazo para las pensiones, 20 salarios mínimos. La propuesta oficial implica que sólo se reconocerían como base para el cálculo de los bonos los ingresos dentro de los tramos entonces vigentes para el cobro de las cotizaciones, y que también debería haber reliquidación de bonos por dicho concepto, lo cual reduciría su valor con posterioridad a de la decisión de traslado.

Finalmente, en la ley 549 de 1999, ya se estipuló que los parámetros de edades de pensión y aumentos de tasas de reemplazo de acuerdo con semanas cotizadas que se emplean para el cálculo de los bonos pensionales, deben reajustarse también cuando las leyes modifiquen parámetros del Sistema de Prima Media, como ocurriría con la propuesta oficial, implicando otra disminución adicional del valor de los bonos pensionales.

Todos estos ajustes a posteriori de los bonos pensionales parecerían reducir los costos fiscales de los mismos, al costo del cambio de reglas de

juego que irrespetan los planes y expectativas involucrados en las decisiones de escogencia de régimen pensional, y de la abolición de los derechos de propiedad establecidos sobre las deudas del fisco con los individuos. Ello atenta indudablemente contra la credibilidad del sistema pensional y tendrá su reflejo en evasión, elusión y menor cobertura.

Pero tampoco es seguro que implique un menor costo fiscal en el largo plazo, y es probable que se produzca lo contrario. Se puede provocar un regreso de afiliados al Sistema de Prima Media, particularmente aprovechando las generosas tasas de reemplazo y edades de pensión durante la transición de ley 100, que no se financiarían suficientemente con las devoluciones de los saldos de las cuentas de ahorro individual. Así es que si bien los regresos de afiliados aportarían cotizaciones que aliviarían los déficits operacionales del ISS, más tarde implicarían mayor desequilibrio financiero con cargo al Fisco. El costo de esta financiación temporal del ISS y del gobierno probablemente excede toda tasa de interés de los títulos de la nación.

Por lo tanto, los ajustes propuestos a los bonos pensionales y el impuesto a las cotizaciones al sistema de Ahorro Individual que ha propuesto el gobierno, bien pueden implicar regresos al sistema de Prima Media, que sería a la larga muy costosos para éste y para el fisco.

Así se podría llegar a precipitar el temido traslado masivo y especulativo que todavía permiten las reglas de traslados entre sistemas, pese a las buenas restricciones que impone el proyecto, y mucho antes y con mayor probabilidad que lo que suscitaría el régimen de ley 100.

Por supuesto, la otra reacción posible, y que no es del todo incompatible con la antedicha, sería la de que no haya tanto traslado de regreso al sistema de prima media, pero que haya mayor evasión y elusión en todo el sistema.

Nada de esto favorece al fisco a largo plazo, y el efecto en el mediano corto a mediano plazo bien puede ser muy inferior al buscado mediante estas medidas represivas.

Las comparaciones de incentivos que han hecho los analistas de sistemas pensionales han puesto en claro que la principal limitación de los sistemas basados en la capitalización individual es la exposición de sus afiliados al riesgo de inversión, mientras la de los sistemas basado en el reparto es la del riesgo de injerencia política: los beneficios garantizados quedan en realidad en manos de los políticos del futuro.

Al sistema de Ahorro Individual colombiano la propuesta oficial lo sometería a los dos tipos de riesgo, en tanto al de Prima Media tampoco lo aísla del último, ya que a pesar de las declaraciones sobre mejora de sus condiciones competitivas, ellas dependen de arbitrajes y proteccionismo políticos, y sí caben dudas sobre su viabilidad financiera de largo plazo, tanto porque aplaza costos como porque la financiación de todo el pasivo pensional no está definida, ni tan siquiera analizada a fondo.

VI. Los cambios en las reglas básicas del juego respecto a libertades de afiliación

La ley 100 de 1993 establecía ciertas reglas básicas de libertad de afiliación al sistema de pensiones contributivo que ahora sería modificadas:

la afiliación de los trabajadores independientes ha sido voluntaria¹⁹, y hay libertad de escogencia entre subsistemas de Ahorro y Prima Media. Ahora se *obligaría* la afiliación de *todos los trabajadores independientes*, y a que se *afilen al régimen de prima media todos los empleados públicos de carrera administrativa*.

Los trabajadores independientes son un grupo muy heterogéneo que no se presta a una obligación genérica de afiliación al sistema pensional contributivo:

- los pobres del sector informal deberían ser más bien objeto de las políticas activas de empleo y asistenciales de ingresos;
- los pequeños empresarios para quienes su negocio es a la vez su seguridad personal de largo plazo y será difícil e inconveniente forzarlos a dedicar sus recursos a la previsión social²⁰; y los asalariados "disfrazados" que sí podrían ser objeto de este tipo de obligación, pero para ello no ayuda la inflexibilidad del resto de la legislación laboral²¹.

Mientras haya subsidios distintos a los necesarios para las pensiones mínimas, y si estos no están bien focalizados, lo que puede provocarse mediante la imposición de afiliación es más bien el riesgo moral de los que van en busca de dichos subsidios; por ejemplo en el caso de pensiones de invalidez. Para controlar este com-

portamiento de los independientes, se acude entonces a restringir el acceso de *todos* los potenciales afiliados, lo cual implica pérdida generalizada de bienestar y menores incentivos a la afiliación.

Por supuesto que sí son necesarias medidas para incentivar la afiliación *voluntaria* de los trabajadores independientes, si van acompañadas de controles para restringir el riesgo moral acompañante, lo cual nunca se logra perfectamente.

En este sentido, es también criticable la falta de interés del proyecto en mejorar los subsidios para las contribuciones temporales de los menos pudientes, que se discutirá más adelante, y la desviación de sus recursos hacia las pensiones asistenciales. También falta iniciativa en otras materias que podrían facilitar la afiliación de los independientes, como serían por ejemplo la posibilidad de efectuar aportes variables según situación de ingresos, aún en el Sistema de Prima Media, mejorar las posibilidades de afiliación de trabajadores con contratos y trabajos de tiempo parcial, etc.

La obligación de afiliación de los empleados públicos de carrera administrativa al Sistema de Prima Media es por supuesto censurable por su carácter directamente represivo como porque impone una discriminación respecto a solo un grupo de trabajadores, por lo cual parece también probable que no sostenga un juicio de legalidad.

¹⁹ Actualmente se exige afiliación al sistema contributivo de pensiones a los contratistas independientes del Estado.

²⁰ En ello inciden las restricciones del crédito y lo procedente serían mejoras en esta dirección.

²¹ Las empresas contratan personas por honorarios que en realidad cumplen todos los demás requisitos de configuración de un contrato laboral.

Una propuesta de esta naturaleza también ignora sus efectos secundarios sobre el atractivo de la carrera administrativa, el esfuerzo laboral de sus miembros, y las posibilidades de manipulación de las contrataciones para evadir la regla.

Los efectos negativos de esta propuesta se aumentan también porque implica el traslado de quienes están en el sistema de ahorro individual, posiblemente confiscándoles sus cuentas individuales mientras permanezcan en estos cargos.

VII. El proteccionismo al ISS y al régimen de Prima Media: ¿para qué sirve? y ¿qué se requiere?

Desde otra perspectiva, el establecimiento de una reserva de mercado para el Sistema de Prima Media, y particularmente para el ISS, tampoco puede considerarse un buen incentivo para una gestión eficiente de esta entidad. No es una medida aislada en este sentido, sino que se une a los arbitrajes de mercado provocados por el impuesto diferencial a las contribuciones a los afiliados al Sistema de Ahorro, la diferencia en semanas de cotización requeridas para lograr pensiones mínimas entre los sistemas de Prima Media y Ahorro, etc

Se acelerará la concentración de afiliados del sector público en el ISS. La parte de ellos que disfruta de las condiciones ventajosas del régimen de transición de ley 100 y con interés en que no se desmonte súbitamente en el 2014, generará presión para que en esta entidad se mantengan los regímenes privilegiados y se convierta en bastión de defensa de los mismos.

El gobierno además establecería una obligación a favor del ISS, con bastante probabilidad

de que sea permanentemente controversial o litigiosa y en todo caso inmesurable, sin contraprestación explícita de mejora de su gestión y gobernabilidad.

Se ha configurado así todo un conjunto de incentivos que quizá promoverá más bien el deterioro de la gestión de la entidad.

Los objetivos manifiestos de la propuesta de reforma se han expresado en arbitrajes a favor del ISS para recobrar participación en el mercado y así mejorar los ingresos corrientes, así como los del gobierno vía impuestos. Para ello se espera una mejora en la gestión del mismo, que se ha visto se realizarían principalmente por medios proteccionistas y represivos de la competencia. Pero aparte de la defensa y promoción del ISS como entidad en torno a la cual hay intereses de sus directivos y empleados, políticos que tienen cuotas burocráticas, organismos sindicales, no se advierte en el proyecto ni en la política oficial un intento de precisar mejor sus metas y su orientación corporativas en lo que atañe a pensiones.

Si se aprecian las tareas que realiza y debe emprender la entidad, se verá que la propuesta oficial no parece tomar en cuenta que la mayoría de sus afiliados actuales están allí justificablemente, dadas sus circunstancias y que opera en un sistema de transición, y no por beneficios extraordinarios ni aprovechando los excesos permisibles por el régimen de transición vigente. Estos afiliados demandan beneficios garantizados, buen servicio y confidencialidad, que se verán comprometidos si hay un deterioro de la gestión, y ya se han visto desatendidos hasta ahora por los vanos esfuerzos en búsqueda de nuevos afiliados como los de los fondos de pensiones, da-

dos los incentivos reales y los problemas de credibilidad que afectan el Sistema de Prima Media.

Por otra parte, el ISS tiene la tarea de sustituir a las cajas y fondos de pensiones del sector público que vayan cerrando sus funciones pensionales, para quienes opten por el Sistema de Prima Media. Es una labor indispensable que no harán los fondos de pensiones, y que es muy demandante, dada la dispersión de entidades y de regímenes, las deficiencias de información, la falta de reservas y por lo tanto de reservas que respalden los bonos con los cuales se efectúan los traslados dentro del sistema de Prima Media. No parece conveniente que el ISS asuma directamente todas las labores involucradas en este proceso, y que debería haber algunos agentes especializados (fiduciarias, administradores de pensiones, etc) y un proyecto organizado que lo facilitaran.

Pero es indudable que ello también requiere preparación y orientación del ISS específicos a esta tarea, y sobre todo una orientación y responsabilidad general de políticas en esta dirección, con participación del ISS. De esto tampoco se han apersonado la entidad ni los encargados de políticas generales como el Ministerio de Trabajo.

VIII. Los subsidios cruzados para las contribuciones de los menos pudientes y el destino del Fondo de Solidaridad Pensional

La ley 100 de 1993 estableció por iniciativa del Congreso, unos subsidios cruzados temporales

y parciales para las pensiones de los afiliados menos pudientes, administrados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que a su vez ha contratado una fiducia para localizar a los beneficiarios, ubicarlos en entidades administradoras de pensiones (en la práctica sólo en el ISS) y administrar las reservas no asignadas²². La financiación del programa proviene de una sobretasa de 1% de los salarios asegurados superiores o mayores a 4 salarios mínimos.

El programa se ha desarrollado de acuerdo con planes anuales de extensión de cobertura, que especifican criterios de distribución regional y de grupos de beneficiarios, así como las cuantías, formas de pago, y formas de acceso y pérdida del subsidio. Esta última debe tener lugar cuando el beneficiario ha incurrido en mora superior o igual a 4 meses en la parte de la contribución que le corresponde. El Cuadro 5 presenta los criterios vigentes de asignación de los subsidios.

En la actualidad el Fondo de Solidaridad Pensional tiene unos 320 mil afiliados, pero un 51% presenta mora de 4 o más meses, que ya deberían ser excluidos. Esta baja fidelidad ha sido una constante del programa y en parte se debe a dificultades operacionales de recaudo de los aportes y de información de los retiros. Un 5,9% de los afiliados son trabajadores del sector informal urbano, 32,0 % del sector informal rural 0,8% madres comunitarias y 2,0% discapacitados.

El FSP ha tenido un pobre desempeño que se debe a a razones de diseño, como la indefinición de orientación -ya que vacila entre incentivos

²² A los subsidios solo pueden acceder afiliados al ISS y a AFPs del sector solidario de la economía, las cuales no existen en la actualidad.

Cuadro 5

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL: REQUISITOS Y BENEFICIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN

Grupo poblacional	Condiciones	Beneficios	
Grupo Poblacional	Edad	Período durante el cual se le otorga el subsidio (semanas)	Porcentaje y monto del subsidio
Madres Comunitarias*	Cualquier edad con uno o más años de servicio	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 600 semanas	80% FSP \$30888/mes beneficiario \$ 7800/mes
Trabajadores discapacitados con una pérdida de su capacidad laboral igual o mayor al 50%	>=20 años y <65 Pérdida de 50% o más de la capacidad laboral	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	95% FSP \$36680/mes beneficiario \$ 2000/mes
Trabajadores del sector informal urbano(1) y de formas asociativas de producción urbanas	Hombres >=40 años y <65 Mujeres >=35 y <55	Hasta 500 semanas	70% FSP \$27027/mes beneficiario \$ 11600/mes
Trabajadores del sector informal rural(1) y de formas asociativas de producción rurales	Hombres >=35 años y <65 Mujeres >=30 y <55	Para hombres y mujeres en régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	90% FSP \$34749/mes beneficiario \$ 3900mes

* Las madres atienden los hogares comunitarios, guarderías del ICBF. No deengan salario sino una "beca" de medio salario mínimo.

Fuente: el autor.

para afiliación de nuevos y complemento para que alcancen pensión los afiliados veteranos-criterios inadecuados de focalización, y la percepción de los beneficios como intangibles y remotos. También es inadecuada la coordinación con el ISS, ya que esta entidad no lleva un registro individualizado y actualizado de sus afiliados ordinarios y menos de los del FSP, y así este continúa aportando por afiliados que ya no están cumpliendo, y el ISS retiene recursos que debería devolver al FSP. El consorcio operador tiene dificultades de información adicionales a las del cruce desactualizado con el ISS, pero sobre todo no tiene incentivos adecuados, ya que se le paga por afiliado captado sin relación con la probabilidad de que llegue a completar condi-

ciones para hacer efectivo el subsidio, ni tampoco se obliga a hacer seguimiento a beneficiarios para ver si cumplen los requisitos de acceso.

El proyecto de reforma pensional del gobierno sustraería los excedentes del FSP una vez asignados los recursos necesarios para cumplir con los compromisos vigentes y los que correspondan al plan de expansión anual, con destino al Fondo Solidario de Subsistencia que financia las pensiones asistenciales. Quizá sería mejor graduar los aportes al FSP para que no haya excedentes sistemáticos, dado que se financian con impuestos a la nómina, y una vez se precisen mejor sus objetivos, para que se asegure una mayor efectividad en el logro de sus fines.

El esquema de subsidios tampoco debería restringirse por ley a los afiliados al régimen de prima media sino que debería abrirse también a los del Sistema de Ahorro Individual.

Otras medidas convenientes podrían ser adoptadas mediante reglamento, pero para que fueran estables deberían hacer parte de una mayor precisión de los objetivos del fondo definida por ley. Por ejemplo, si se trata de enfocarlo a apoyar qué afiliados con probabilidad de pensión completen los requisitos (materia de ley), debería contemplarse que se exijan requisitos de semanas cotizadas, y que el subsidio crezca a medida que se está más cerca al momento de cumplir los requisitos (materias de reglamento).

El objetivo recomendable sería el de que el subsidio se encamine a que los esfuerzos de contribución se vean complementados con el seguro del FSP, en coyunturas o condiciones individuales de pérdidas de ingreso que impidan las cotizaciones normales. Estos subsidios son los que permitirían premiar la densidad de las cotizaciones, sin castigar ni excluir a los que no puedan lograrlas por razones legítimas.

IX. Las pensiones asistenciales y el Fondo Solidario de Subsistencia

La ley 100 de 1993 en sus artículos 257 a 261 creó un *programa* de pensiones asistenciales para ancianos indigentes, llamadas "auxilios para indigentes", que brinda subsidios monetarios hasta por 50% de un salario mínimo. Este subsidio, que no se aprobó para todo el que cumpliera las

condiciones de pobreza y edad, ha de ser cofinanciado con los gobiernos subnacionales.

Para poner en marcha el programa de pensiones asistenciales se creó "Revivir", un programa perteneciente a la Red de Solidaridad Social. Esta fue creada en 1994 con el Plan de Desarrollo "El Salto Social" para atender a la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisben²³. El programa Revivir, como los otros de la Red, se diseñó para actuar a través de las entidades de orden nacional, departamental y municipal responsables de la ejecución de la política social, con una activa participación comunitaria tanto en el diseño, como en la implantación y control de los programas.

Revivir tenía como población objetivo, a los ancianos mayores de 65 años, limitados físicos o mentales, y los ancianos indígenas mayores de 50 años, indigentes o minusválidos. Los ancianos beneficiarios podían vivir solos, en una institución o en familia. Según la encuesta de Reunirse se observó en 1998 que la mayoría, 59%, vivía en familia, el 10% en una institución, el 26% solos y el 5% en la calle. En 1994 se otorgaron 41 mil subsidios con un valor promedio anual de \$ 167 mil, y se alcanzó a llegar en 1998 a 89 mil subsidios con valor promedio al año de \$631 mil. Así se alcanzó a cubrir cerca de un 25% de la población objetivo del programa. La Red puso el 67% de los recursos con recursos del presupuesto, y los municipios el 33% restante.

A partir de 1998 el Programa Revivir pasó a llamarse "Programa de Atención Integral para

²³ La población de los niveles 1 y 2 del Sisben es la que está clasificada como más pobre. Los beneficiarios llegan a 13 millones de personas.

la Población Adulta Mayor", y transformó su objetivo del de entregar subsidios monetarios por persona a llegar a un mayor número de ancianos mediante actividades recreativas y productivas. En 1999 se otorgaron 197 mil subsidios con valor medio de apenas \$385 mil / persona. Se ha convertido en un programa con pocos recursos que se dispersan sin efecto sensible sobre los beneficiarios.

La propuesta oficial de reforma pensional retoma de nuevo la idea de pensiones asistenciales, con poco reconocimiento del antecedente en la ley 100²⁴. La principal modificación consiste en su manejo a través de un Fondo Solidario de Subsistencia, que se dota de recursos de subsidios cruzados del sistema pensional contributivo y de los impuestos a las pensiones, y se reduce su tope a un 40% de un salario mínimo.

Mientras la ley 100 establecía claramente un *programa*, la nueva propuesta crea un fondo para una prestación que no se sabe si tiene carácter de derecho demandable por todos los que cumplan los requisitos, o si se otorga hasta donde haya los recursos. No se convoca ni se incentiva la cofinanciación territorial.

Se puede entonces ser suspicaz sobre el que los cambios puedan llevar a que crezcan los

gastos fuera de restricciones presupuestales, y que pueda haber demasiada injerencia política centralista para mejorar el racionamiento²⁵.

El mayor avance del proyecto del gobierno parecería entonces consistir en asegurar recursos para las pensiones asistenciales, aunque por el camino de destinarles rentas específicas pero esto tampoco se ha hecho cuidadosa y firmemente. Inicialmente el nuevo Fondo se alimentaría con un punto porcentual de los aportes a las Cajas de Subsidio, que el Pacto Social rechazó unánimemente. Habría un subsidio cruzado sobre las contribuciones de los afiliados cuya base de cotización sea igual o superior a los veinte salarios mínimos, pero este ya es el tope de la base para las cotizaciones obligatorias. Se destinarían los recursos procedentes del impuesto especial a las pensiones que crearía esta ley violando los principios de competencias legislativas y destinaciones de los mismos. Así, quedarían sólo los recursos residuales que provendrían del Fondo de Solidaridad Pensional una vez cumpla sus obligaciones y planes. En la práctica, parece bien ilusoria la novedad de la propuesta que le asigna recursos a esta importante necesidad, y lo que se queda entonces es su centralización bajo el Ministerio de Trabajo según planes que dan oficio al nuevo Consejo Nacional del Sistema General de Pensiones²⁶.

²⁴ Retoma solo los artículos de la ley 100 que dan poder reglamentario al gobierno, asignan responsabilidad municipal por infraestructura y establecen las condiciones de pérdida de la prestación.

²⁵ El costo de este subsidio aplicado a una población objetivo de 400 mil ancianos llegaría al orden de los \$600 mil millones año, 0,5% del PIB, más gastos de administración, pero podría aumentar sensiblemente si también se extiende a inválidos pobres. Buena parte del costo de administración se evitaría si la hiciera el Fondo de Solidaridad Pensional.

²⁶ Dicho Consejo también determinaría los planes de cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional, quitándole esa función al Conpes. Este último Consejo a su vez ha aprobado recientemente la constitución de un "Sistema Social de Riesgo" con un "Fondo de Protección Social" para orientar y fondear la asistencia social. Parece estarse dando un campeonato de Fondos por escasos recursos adicionales para asistencia social.

X. Las indemnizaciones sustitutivas

El sistema pensional del ISS tenía desde antes de la ley 100 una prestación denominada "indemnización sustitutiva" que consiste en la devolución de las cotizaciones efectuadas en caso que no se llegue a cumplir las condiciones para una pensión de vejez al llegar la edad de jubilación, y lo propio ocurre con las pensiones de invalidez y para sobrevivientes. La ley 100 hizo extensivo este beneficio a todo el Régimen de Prima Media, y en el de Ahorro también hay la "devolución" de saldos de las cuentas individuales que se sigue de la propiedad de las mismas.

La propuesta gubernamental establece un reconocimiento de intereses del 4% real sobre las contribuciones al Sistema de Prima Media de quienes excedan las 1000 semanas de contribuciones pero no cumplen el mínimo requerido para la pensión de vejez a la edad establecida para ello, a partir del año 2014. Con estos recursos podrán adquirir rentas, en condiciones reguladas por el Gobierno, que se supondría también serían extensivas a quienes hayan tenido devolución de saldos en el Sistema de Ahorro: o sea, pensiones inferiores a la mínima, y sin garantías gubernamentales para las inversiones y seguros.

Esto reconoce la necesidad de reducir las pensiones mínimas ante el aumento de exigencias de semanas implicado por las nuevas condiciones de equilibrio financiero para nuevos, requeridas a su vez por el exceso de tasa de reemplazo que acompaña el aumento de cotizaciones. Esta es una medida ciertamente conveniente dentro del contexto del proyecto, y necesaria para acatar las definiciones de rango constitucional en materia de pensiones mínimas. Pero tampoco evita el riesgo jurídico de que sea declarada inexe-

quible, si la prestación se reconoce como pensión que violaría la restricción sobre la mínima.

Los problemas aquí planteados tienen origen en el aumento de las exigencias para la pensión mínima, que son congruentes con las nuevas metas pensionales. Por razones como ésta es que en estas notas se han criticado dichas metas como excesivas y dependientes de aumentos inconvenientes de cotizaciones. Y también hay problemas en este caso con la decisión de no proponer un cambio legal en el régimen de pensiones mínimas que les permitieran ser inferiores al salario mínimo si se cotiza menos semanas, lo cual las haría más accesibles.

XI. Conclusiones y recomendaciones

Estas notas han tenido como propósito central la evaluación de la propuesta gubernamental de reforma pensional, y no se proponen a fondo elaborar una contrapropuesta. Sin embargo, han requerido elaborar unos criterios y derivar unas lecciones de experiencia que pueden ser empleados para que la crítica termine siendo constructiva y abriendo debate sobre alternativas. De hecho, se han elaborado a partir de la participación del autor como asesor para la elaboración de una *anterior* propuesta de una parte del Gobierno, que fue descartada a favor de la que ha sido objeto de las observaciones hechas en estas notas. Tampoco es este el lugar para desarrollar o defender dicha propuesta, que la experiencia se ha encargado de mostrar también insuficiente. Esta sección final trata más bien de aprovechar este examen también para terminar con reflexiones constructivas para que se hagan mejoras a la propuesta oficial, o si esta no llega a hacer trámite en el Congreso, para contribuir a que la próxima sea mejor.

A lo largo del trabajo se ha insistido en la necesidad de una estrategia aparte para la financiación de los déficits fiscales de origen pensional, como parte de una recuperación global de las finanzas públicas. Y se ha mostrado que la ausencia de la definición en dicha materia está distorsionando el diseño de los ajustes que hay que hacer al sistema originado en la ley 100. Dicha labor corresponde al campo de las finanzas públicas generales, y el mismo Gobierno Nacional ha reconocido tanto su necesidad, como el que no podrá lograrla completamente dentro del término de la presente administración. El proceso de ajuste fiscal de los últimos años, llevado a cabo por esta administración ya ha sido en sí mismo una contribución y ha implicado el viraje general en la dirección necesaria, realizado con la conciencia de que debe ser complementado con la reforma pensional, la cual ha estado a su vez dentro de las realizaciones contempladas para este cuatrienio.

Aún más, con miras a la continuación de los esfuerzos y para apoyar a los próximos gobiernos, ha convocado una "Misión del Ingreso Público", que realizará estudios técnicos y hará recomendaciones con la participación de las fuerzas políticas y sociales, precisamente dirigidas a asegurar correspondencia entre la dinámica de los ingresos y de los gastos que supere los desfases y divergencias que se han presentado en las últimas décadas.

Es imposible adelantarse a esfuerzos intelectuales y de orientación de políticas globales como los señalados. Lo lamentable puede ser que ello no haya sido tomado suficiente en cuenta al avanzar la propuesta de reforma pensional, y lo que enseña es que habrá que tener en cuenta que esta tampoco podrá quedar completa de

una vez, y avanzará condicionalmente y con un ritmo influenciado por los desarrollos en materia de las finanzas públicas globales, entre otros.

La experiencia de la propuesta gubernamental también señala otro problema importante al cual han de atender las mejoras que se le hagan, u otra eventual propuesta si esta no alcanza a hacer trámite legislativo bajo la actual administración. Otra crítica reiterada a lo largo de estas notas ha sido a la manera como el diseño responde a determinada visión de la "viabilidad política" de la reforma pensional. Antes de recoger unas proposiciones constructivas sobre los distintos elementos de una mejor reforma pensional, que será el objeto principal de esta parte final, la sección siguiente se dirige a sugerir una alternativa constructiva en esta materia de la viabilidad política. Se propone ampliar el campo de las reformas a la seguridad del ingreso laboral, del cual se considera que hacen parte las pensiones, para que mediante reformas a los esquemas de protección de dicho ingreso contra el desempleo y mediante refuerzo de los programas asistenciales, se convoque una coalición reformista que supere los límites estrechos de la que el gobierno ha considerado necesaria para asegurar la viabilidad de su propuesta.

A. La reforma pensional requiere un marco y políticas complementarias más comprensivas para ampliar sus perspectivas de viabilidad política

Las propuestas de reforma pensional adelantadas hasta el momento han enfatizado los ajustes fiscales, y la controversia ha estado en cuanto a su severidad y en quienes recaen. En ello mismo se han quedado cortas porque no han contemplado que los déficits pensionales no podrán

ser pagados sólo con dichos ajustes, y que se requiere toda una estrategia de rescate de la sostenibilidad de las finanzas públicas que enmarque la reforma pensional.

Al mismo tiempo, es difícil que la reforma pensional y la estrategia de financiación de los déficits pensionales tengan viabilidad política si se plantean sólo en esos términos, ya que así no se consiguen más interesados y defensores para conformar una coalición ganadora. La estrategia gubernamental actual ha acudido a una concepción de "viabilidad" política que se reduce a círculos cerrados entre los cuales se decidiría como repartir los costos de los ajustes, recargándolos en parte en los grupos excluidos, y ello ha sesgado y limitado el alcance de su propuesta.

En estas notas se ha enfatizado hasta el momento la idea de que la reforma pensional ha de estar acompañada de un proceso de definición de una estrategia para la financiación de los déficits fiscales originados por cuenta del conjunto de las obligaciones pensionales, tanto por la importancia propia de esta última tarea como por proporcionar un marco de referencia necesarios para la reforma a la reforma pensional. Sin embargo, esto tampoco es suficiente: la tarea enfrentada es como la de erigir un trípode que no se parará en una o en dos patas, sino que requiere una tercera para estabilizarse. La reforma pensional y la estrategia de financiación de los déficits pensionales no tendrán viabilidad política si se plantean sólo en esos términos, ya que así no se consiguen más interesados y defensores para conformar una coalición ganadora.

Los ajustes al sistema contributivo de pensiones quizá deben verse como parte de reformas más ambiciosas en toda el área de la seguridad

del ingreso laboral y la seguridad social. La protección de las personas y familias contra riesgos derivados de la inseguridad del ingreso laboral ya ha sido extendida mediante los sistemas de pensiones a los originados por la vejez, invalidez y muerte, incluyendo los que son ocasionados por riesgos profesionales. La idea que completa estas notas es la de que las reformas en el área de la seguridad del ingreso laboral deben ir sistemáticamente mucho más allá de los ajustes al sistema de las pensiones contributivas. La ley 100 ya se concibió y se tramitó de esta manera: se inició como una reforma pensional, pero se aprobó y llevó a cabo sólo cuando se integró con la reforma del sistema de Seguridad Social en Salud, al grado que ésta ha tenido quizá más trascendencia que la de pensiones.

El Sistema de Seguridad Social tiene además una frontera de expansión y grandes necesidades en los terrenos de la protección contra el desempleo y de las pensiones asistenciales, en los cuales ya hay mecanismos que necesitan ser desarrollados, por contraste con las iniciativas populistas y aisladas que ahora abundan y paralizan las soluciones factibles y eficientes a dichas necesidades sociales. Esta sería la tercera pata del trípode, que aportaría a la estabilidad de la solución, involucrando los dolientes y defensores adicionales que son necesarios para ampliar la perspectiva de la viabilidad política, superando la visión estrecha que sobre ella padece la propuesta gubernamental.

A partir del sistema de auxilios de cesantías se puede construir un mejor sistema de protección del ingreso asalariado, que elimine las ineficiencias en compartir riesgos que tiene el esquema actual. Ello también puede ofrecer estabilidad al propio sistema contributivo de Seguridad

Social, si además ofrece protección para las contribuciones al sistema contributivo de Salud, y no recarga la solución de las contingencias en los sistemas Subsidiados, que por otra parte están diseñados para los pobres, y por lo tanto no ofrecen suficiente protección a quienes no lo son y experimentan sólo choques temporales. Puede extenderse a una parte de los trabajadores independientes.

Este sistema de protección del ingreso laboral complementaría las cuentas individuales de ahorro del sistema actual de cesantías con seguros obligatorios que compartirían eficientemente el riesgo de pérdida del empleo asalariado. El afiliado mantendría en su cuenta un saldo usable sólo en caso de desempleo y que le procuraría reemplazo de una fracción de su ingreso reciente durante un cierto período y lo necesario para cubrir sus contribuciones al sistema de salud. El seguro le proveería protección contra el riesgo de que pierda el empleo antes de completar el saldo y de variaciones de ingreso entre aquel sobre el cual ha cotizado y el que sirve de base para liquidar la prestación, así como alguna posible extensión del plazo del beneficio con un ingreso básico. Los recursos para la prestación saldrían primero del saldo de la cuenta de ahorro y luego del seguro, y deben ser repuestos una vez se regresa al trabajo. El gobierno podría subsidiar el aseguramiento de un ingreso mínimo y el arranque del sistema. Un sistema de esta naturaleza tendría mejor incentivo para la participación laboral y costaría menos al fisco que un seguro tradicional de desempleo, y aprovecharía la infraestructura ya existente de fondos y administradoras de fondos de cesantías. Usaría sólo parte de los recursos involucrados en estas prestaciones, y los saldos no utilizados aportarían al capital para las pensiones.

Ello no sería suficiente para aliviar necesidades de ingresos de las familias pobres que derivan sustento de los sectores informal urbano y campesino, sobretodo en momentos afectados por la recesión. Para ello se requieren soluciones de emergencia, que puedan ampliarse en las recesiones o contraerse cuando ellas pasen, y que no generen malos incentivos y distorsiones en los mercados laborales, como son los programas de la Red de Apoyo Social: obras locales, capacitación para jóvenes, y los subsidios a las madres que mantengan a sus hijos sanos y en las escuelas, que ya se han puesto en marcha, pero que requerirían expansión en áreas aún no cubiertas.

Estos programas tampoco contemplan la protección del ingreso monetario de los que han perdido su capacidad laboral por vejez o invalidez, y por ello caen en la pobreza, a los cuales sí se dirigió el ya mencionado programa de "auxilios para ancianos indigentes" de la ley 100/93; que alcanzó a tener un desarrollo inicial entre 1994 y 1998 mediante el programa Revivir de la Red de Solidaridad Social, pero que se ha debilitado posteriormente. Como ya se ha visto, esta idea ha vuelto a ser planteada como parte de la propuesta gubernamental de reforma pensional, y con ello se atendería la necesidad de ampliar la esfera de influencia y de beneficiarios de la reforma pensional. Pero no hace parte de un esfuerzo comprensivo en este sentido. Y más bien contrapone los beneficiarios de los programas asistenciales a los afiliados de los sistemas contributivos al recargar directa y concentradamente en éstos la mayor parte la financiación, recurriendo a una concepción cerrada de la solidaridad que le debilita y distorsiona su financiación. En vez de contribuir a armar un sistema de protección social, compete con otros esfuerzos gubernamentales y trata de formar un

dominio controlado por un Ministerio, aparte de lo que se está buscando integrar en Sistema Social de Riesgo con un Fondo general de Protección Social, financiado más general y sistemáticamente.

B. Elementos para ajuste del sistema pensional

No existen razones suficientes para reestructurar el sistema general de pensiones establecido por la ley 100 de 1993, sino que hay que consolidarlo, extenderlo a los regímenes entonces exceptuados para maestros, trabajadores de Ecopetrol y personal civil de las Fuerzas Armadas, y lograr que sea compatible con la viabilidad de las finanzas públicas.

En esto hay acuerdo con el propósito proclamado en la propuesta del Gobierno. La crítica básica adelantada en estas notas puede resumirse expresando desacuerdo con el que para lograr el ajuste -sobre todo en el corto a mediano plazo- se recurra a cambios en las reglas del juego y a tributos escondidos que reprimen en el régimen de Ahorro Individual, implican protección del de Prima Media y del ISS, y sobre todo someten a todo el sistema a incentivos erróneos y a falta de credibilidad, sin los cuales no hay sistema pensional que pueda funcionar aceptablemente y que no provoque colapso fiscal.

Esta sección emplea lecciones y criterios que han sido usados para la evaluación de la propuesta del Gobierno para proponer medidas alternativas, en las mismas áreas de reforma. Se trata sobre todo de validar dichos criterios someténdolos a la prueba de que sean útiles, y ofrecer al lector una perspectiva positiva que confirme el que sí se pueden resolver los problemas dentro

de la estructura básica establecida por la ley 100 sin tener que cambiar la arquitectura ni hacer una contrarreforma. No se pretende presentar otra propuesta completa de reforma, aunque en otras secciones de esta misma parte del trabajo se señala en qué forma debería completarse y extenderse lo esbozado en esta sección, puesto que también hay inconformidad con la identificación de áreas de reforma que se ha hecho en la propuesta del Gobierno.

La propuesta de criterios y ajustes alternativos se resume en la tabla siguiente. Se hace referencia en ella sólo a los ajustes principales que habría que hacerle a la ley 100, sin repetir lo se considera que no debería hacerse, que ha sido expuesto en la parte anterior de estas notas al comentar la propuesta del gobierno. Por ejemplo, ya se ha expuesto por qué razones no se deberían aumentar cotizaciones como impuestos, y se rechaza la forma de cobro de la Garantía de Pensión Mínima que ha propuesto el Gobierno. No hay por qué volver sobre ello en esta sección.

Antes de exponer las propuestas alternativas cabe también recordar que se hacen bajo el supuesto de que se emprenderá el camino de diseñar e implementar una estrategia explícita de financiación de los déficits fiscales pensionales que trasciende la reforma pensional. Sin ello, se altera todo el campo para ésta, porque no habrá credibilidad para ninguna de las reformas posibles.

Son pertinentes las siguientes observaciones sobre las *implicaciones institucionales de estas propuestas*.

- En primer lugar, hay que *apresurar el cierre de las funciones pensionales de las Cajas de Previsión*

Cuadro 6

PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
<p>Parámetros básicos de beneficios del sistema de prima media en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Edad pensión vejez ● Semanas requeridas ● Fórmula reemplazo ● Ingreso base de liquidación 	<p>A largo plazo, definido como el que aplica a los nuevos afiliados y a los actuales afiliados que tengan tiempo suficiente para formular sus planes de carrera laboral y de consumo y ahorro familiar, el sistema contributivo solo debería otorgar subsidios para pensiones mínimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Las metas pensionales deberían fijarse con base en lo que alcance a lograrse con una cotización total de 13,5%, 10 puntos de ello dedicado a formar las pensiones de vejez, durante por lo menos durante un 70% del tiempo de carreras laborales de 40 años, y con edades de pensión de 65 años, y quizá un poco menos para las mujeres. ● 3,5 puntos para administración y seguros previsionales. ● La tasa de descuento para decidir sobre subsidios refleja costo social de oportunidad de eliminar pobreza. ● Diseño debe incentivar largas carreras de contribuciones ● Ingreso base de liquidación se acerca al de toda la carrera de cotizaciones. 	<p>El régimen de largo plazo aplicaría a los nuevos y a los afiliados con menos de ciertas semanas de contribución</p> <p>La tasa de descuento estaría entre 3,5% y 4,5% anual</p> <p>Puede haber "tradeoffs" en combinación de parámetros.</p> <p>La tasa de reemplazo estaría en el orden de 50% a las 1300 semanas de cotización si las edades de pensión son cercanas a los 65 años</p> <p>Contemplar variantes para IBL (mayores 30 años).</p>
<p>Pensiones mínimas y garantías para pensiones mínimas en el sistema de ahorro individual</p>	<p>Las pensiones mínimas deben ser alcanzables, sin inducir evasión ni pereza, y ello debe contribuir a aumentar la cobertura.</p> <p>Se debe mantener para el sistema de ahorro el esquema actual de garantías como complemento al ahorro del afiliado.</p> <p>La indexación más conveniente es la que se basa en el costo de vida.</p>	<p>Las pensiones mínimas podrían graduarse de acuerdo con el número de contribuciones.</p> <p>Aunque la igualdad entre pensiones y salarios mínimos ha recibido sido ratificada por la Corte Constitucional, su origen es de Ley. Otra Ley podría cambiarla.</p>	<p>Implicaría que no se uniformicen en el salario mínimo, y que puedan ser inferiores al actual nivel del mismo, para unas 1000 semanas de cotizaciones, y llegar a ese nivel a las 1300 semanas, por ejemplo.</p>
<p>Transición de beneficios para el sistema de prima media</p>	<p>Uniformizar el régimen de transición tan pronto como sea posible, y hacerlo convergir gradualmente al de beneficios de largo plazo descrito antes.</p>	<p>El régimen actual de transición ley 100, que mantuvo todos los antiguos, solo debe aplicar a los que estén por pensionarse por vejez en los próximos (ejemplo) cinco años.</p> <p>El régimen de transición se unificaría luego en algo cercano al actual de transición del ISS (implica 75% de reemplazo a las 1000 semanas, y llega a 90% a las 1750), e inmediatamente comenzaría a convergir en unos 15 a veinte años al diseñado como permanente y que aplica a los nuevos y más jóvenes.</p>	<p>Durante los 5 primeros años en los cuales regiría todavía el régimen de transición de ley 100, sí habría requisito de requisito de registro de lo que se está aplicando, y control que podría eliminar los exabruptos.</p>

Fuente: el autor.

Cuadro 6 (Continuación)
PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
Regímenes exceptuados y especiales	<p>Solo podría exceptuarse permanentemente el régimen para la fuerza pública, que tendría diseño propio.</p> <p>Se mantendría los regímenes "especiales" permanentes, ya contemplados por la Ley 100, solo para los casos de alto riesgo ocupacional.</p> <p>El magisterio podría tener un régimen particular de transición, pero los nuevos ingresarían al régimen general.</p>	<p>Se requiere un rediseño del régimen particular para la fuerza pública, que aplicaría a los nuevos, y tendría su correspondiente transición.</p> <p>Se mantendría el principio de la <i>asignación de retiro</i>, cuando aplique.</p> <p>Atender necesidades especiales de los soldados profesionales y los conscriptos.</p> <p>El régimen particular de transición para los maestros se adecuaría a la manera como se reforme (o no) el régimen salarial y el escalafón. Debe convergir gradualmente al régimen de beneficios de largo plazo del sistema de prima media.</p>	<p>Podría contemplarse que el nuevo régimen para la fuerza pública involucre cuentas individuales de ahorro, complementadas con seguros que además de los de longevidad y previsionales también contemplen el retiro.</p>
Traslados entre Sistemas de Ahorro y de Prima Media	<p>Solo pueden hacerse durante unos 10 años al comienzo de la carrera, y con restricción de frecuencia (máximo cada 3 años).</p>	<p>Los actuales afiliados con más de ocho años podrán hacer un traslado más.</p> <p>No podrá haber traslados faltando menos de tres años para llegar a la edad de pensión por vejez.</p>	
Pensiones de invalidez y sobrevivencia	<p>Los períodos de carencia no deben permitir afiliaciones (o reactivación de las mismas) oportunistas.</p> <p>Los beneficios garantizados de estas pensiones deben adecuarse a los de las pensiones de vejez para evitar arbitrajes.</p>	<p>Aumentar el número de semanas requeridas del cotizante activo y del que haya dejado de serlo para acceder a estas pensiones. Debe haber, sin embargo, menores exigencias en caso de invalidez o muerte en accidentes. La propuesta del gobierno está bien en este asunto.</p>	<p>Período de carencia es el requerido en semanas de cotizaciones antes de poder acceder a las pensiones previsionales.</p>
Bonos pensionales Tipo A	<p>No cambiar los términos a quienes ya han tomado decisiones de traslado basados en el diseño actual.</p>	<p>Se requiere revocar artículo en Ley 549 del 99 que implica reliquidaciones a medida que se cambian los parámetros de pensionamiento.</p>	<p>Tampoco debe haber bonos simultáneos con devoluciones de contribuciones.</p>
Impuestos de renta para las pensiones	<p>Gravar las pensiones según el régimen general del impuesto sobre la renta.</p>	<p>Solo se requiere levantar la exención especial vigente e incluir todas las pensiones dentro de las rentas gravables.</p>	<p>El régimen general del impuesto sobre la renta grava la suma de los ingresos (y no cada tipo por separado).</p> <p>Las exenciones adecuadas ya están vigentes en el lado de los aportes y contribuciones.</p>
Subsidios parciales y temporales a las contribuciones de los más pobres en el sistema contributivo	<p>Deben enfocarse a complementar los esfuerzos de contribución en coyunturas o en condiciones individuales de pérdida de ingreso que impidan las cotizaciones normales.</p> <p>Igualdad de acceso para los afiliados al sistema de ahorro individual.</p>	<p>Requisitos de semanas cotizadas, y subsidios crecientes a medida que se aproxima el momento de cumplir requisitos.</p> <p>El contrato con el operador debe tener incentivos para la focalización y debe haber verificación del cumplimiento.</p>	<p>La ley 100 especifica muy vaga y populistamente los objetivos. Sí deben precisarse en la nueva Ley.</p> <p>No deben desviarse los recursos de subsidios cruzados del Fondo.</p>

Fuente: el autor.

Cuadro 6 (Continuación)

PROPUESTAS DE CRITERIOS Y AJUSTES ALTERNATIVOS AL SISTEMA DE PENSIONES

Asunto	Criterio	Desarrollo	Comentario
Pensiones asistenciales	Se justifican más recursos de presupuesto general para este fin, pero sin crearle rentas específicas. Debe mantenerse la estructura de programa, sin llegar (todavía) a crear un derecho general Contemplar la inclusión de los indigentes inválidos, aunque no sean ancianos. Se debe incentivar la cofinanciación de los entes territoriales, cuidando la cobertura también en las zonas pobres mediante los aportes nacionales. Deben formar parte del Sistema de Social de Riesgo y acceder a los recursos de un eventual Fondo de Protección Social (según Conpes 3144/Dic 2001)	- - Los auxilios establecidos por la Ley 100 son solo para ancianos indigentes Contemplar la posibilidad de asignación de recursos de transferencias para propósitos asistenciales, dentro de los cuales podrían haber estas pensiones. Se debe configurar un solo sistema asistencial en el país, para orientar y apoyar (no para sustituir ni centralizar) los esfuerzos locales, comunitarios y de las familias.	El programa Revivir ya había incluido los inválidos
Indemnizaciones sustitutivas en sistema de prima media	Está bien que se reconozcan intereses sobre las cotizaciones que excedan las 1000, cuando no se hayan cumplido las semanas requeridas a la edad de pensionamiento por vejez y no se continúe cotizando.	Como en el proyecto del gobierno, debe regularse la oferta de rentas periódicas que complementen este beneficio, que podrían ser también accesibles para quienes no perfeccionen pensiones en el Sistema de Ahorro.	La ley debería separar estas rentas de las pensiones a las cuales se aplica la legislación sobre las mínimas. Contemplar algunas garantías sobre los recursos involucrados
Traslado de algunos de los puntos de parafiscales de nómina para financiar pensiones? Sena: 2 puntos % Cajas subsidio: 4 puntos % ICBF: 3 puntos %	Estos traslados no tendrían el efecto negativo sobre el mercado laboral de los aumentos de cotizaciones como impuestos puros. Se produciría así el efecto financiación de pensiones con menores distorsiones. En el medio de analistas y formuladores de políticas se han cuestionado algunos programas financiados con estos parafiscales. En otros casos lo que se cuestiona es la forma de financiación, por su efecto empleo Por lo tanto, ha habido también propuestas para suprimir o reducir los programas, y en otros casos propuestas para financiarlos más bien de presupuesto general. A estas propuestas es que se añade ahora la de traslado de parte de parafiscales para financiar pensiones.	Para que se produzca el efecto de financiación de pensiones se requiere que se suprima el programa o parte de programa financiado con los puntos de parafiscales. Dicho efecto no se produce si lo que se hace es trasladar la financiación con parafiscales a financiación con tributación general. Ejemplo: la discusión sobre los programas de mercadeo de las Cajas de Subsidio, o algunos de los programas del Sena que ofrece el sector educativo. Ejemplo: si los programas de bienestar infantil más bien deberían ser financiados de presupuesto general, con algún mecanismo de estabilización. Ejemplo: <i>la propuesta de Clavijo (2001)</i> Bajar de 4 a 1% el aporte a las Cajas, pasando 1% a pensiones, y condicionando el otro 2% a que se genere empleo formal Bajar de 2 a 1% el aporte al SENA Bajar de 3 a 2% el aporte al ICBF y ponerle \$200 mil millones / año de presupuesto general. El objetivo principal de esta propuesta es generar empleo, y el secundario alguna financiación para pensiones, compensando además el ICBF por ser gasto para evitar pobreza.	Los programas financiados con parafiscales de nómina son heterogéneos y cada cual requiere análisis y consideración especial. No deben verse solo desde la perspectiva de su financiación es distorsionante y causa desempleo, aunque ello pueda ser cierto en algunos casos. Un objetivo importante de estos programas es redistributivo. Se requiere evaluación que defina si sus objetivos y costo efectividad son aceptables, y definir la mejor financiación en cada caso. A la luz de ello es que puede resultar espacio para que algún(os) punto(s) puedan trasladarse a financiar pensiones. <i>Comentario:</i> en esta propuesta se da mayor prioridad a la generación de empleo que a los efectos redistributivos de las Cajas. No sucede así en el caso del ICBF, donde si bien se reducen distorsiones al reducir el aporte fiscal, se mantiene la financiación con tributos generales, por razones de equidad.

Fuente: el autor.

ya previsto en la ley 100, que ya no se justificarían si se acelera y unifica la Transición. Ello implica una complicada operación logística y administrativa que podría abrumar al ISS. Y por lo tanto, se requiere una preparación de este Instituto y la colaboración temporal de unas fiducias y administradoras privadas o públicas especializadas.

- *El ISS/pensiones:* además de lo anterior, la entidad tiene que asumir que cumple un papel importante e insustituible en la transición hacia un sistema en el cual hay gran parte de la afiliación en los Fondos. O sea que también tiene que concentrarse más en mejorar la atención de los actuales afiliados y pensionados, sin poner todas las esperanzas y esfuerzos en la consecución de nuevos afiliados sin poder asegurarles un buen servicio.

El ISS tiene también porvenir en ofrecer un producto alternativo (definido por beneficios) en las condiciones descritas en la sección siguiente. No se debe ni se puede seguir pagando beneficios extralegales a sus trabajadores con ingresos derivados de las contribuciones de todos los afiliados a la Seguridad Social. Ya debe cortarse con ello, mediando una compensación a cargo del gobierno. Continuar con esta práctica no sólo tiene costo fiscal, sino que no corresponde al estatus como entidad que no genera superávits apropiables por ella, y con ello se establece un precedente intolerable de traslados al fisco de los déficits pensionales de empresas públicas, sobre todo tratándose de la entidad que provee públicamente esos servicios. Bien pueden justificarse otras prestaciones como incentivos laborales porque contribuyan a la eficiencia y al mejor servicio, pero no bajo la forma de pensiones extralegales por parte de una entidad que para

ello tenga que drenar recursos de las cotizaciones aportadas por sus clientes.

C. El porvenir del actual sistema "dual"

Cualquier reforma que involucre reducción de los subsidios implicará menores beneficios garantizados en el sistema de prima media, especialmente para los nuevos y más jóvenes afiliados al ISS. Ello conduce al temor por la desaparición de esta alternativa y de la rama pensional de la entidad, algo que no estaría al tenor del acuerdo político de Ley 100, y que está presente detrás de la propuesta actual del Gobierno.

La preservación del sistema "dual" solo requiere lo necesario para que se afirme una alternativa definida por beneficios frente a la definida por contribuciones. Lo argumentado en estas notas al respecto implica que los requisitos esenciales serían:

- Compromiso firme de pago de la Nación de las obligaciones en curso de pago y por las obligaciones por tiempos en los cuales no hubo suficientes contribuciones ni reservas, lo cual en esencia requiere un camino de solución al problema de financiación de los déficits fiscales
- Metas pensionales a futuro que sean compatibles con el crecimiento económico y la atención a la pobreza
- Subsidios para las pensiones mínimas y reestructuración de las mismas para que constituyan un incentivo a la cobertura, y subsidios temporales y parciales a las contribuciones que se focalicen en los pobres con posibilidad de pensionarse en el sistema con-

tributivo. Todo en igualdad de condiciones con el Sistema de Ahorro.

- Mecanismos independientes del gobierno para ajuste de los parámetros, incluyendo las contribuciones, en la medida que lo requieran condiciones demográficas
- Apoyo *logístico y financiero* del Estado al ISS para realizar tareas sin ganancias y que son indispensables habida cuenta de que sustituye a las cajas y fondos públicos
- Sobre todo muy buena *regulación* que equilibre los intereses de los usuarios y de los prestadores de los servicios, y que imponga condiciones de competencia equilibrada entre estos últimos .

¿Garantizaría todo esto la supervivencia indefinida del Sistema de Prima Media?

No necesariamente bajo la forma actual, porque no hay futuro de muy largo plazo para un sistema básico y obligatorio definido por beneficios que garantice más allá de unas pensiones básicas. Los propios sistemas públicos obligatorios hoy están evolucionando hacia la definición por contribuciones. Debe preverse también tal tipo de evolución del subsistema: ello implica que el Sistema de Prima Media vaya implementando desde ahora cuentas nominales individuales, que los ajustes de parámetros pensio-

nales hagan depender estrechamente los beneficios de los contribuciones, y que tengan reglas endógenas que restrinjan los beneficios a las disponibilidades fiscales y los ajusten de acuerdo con los cambios demográficos²⁷.

Todo esto no implica, sin embargo, que no pueda haber papel para pensiones definidas por beneficios, como seguro han de ser las mínimas, y porque es conveniente que existan en forma de pensiones voluntarias complementarias. Ni implica que cese el papel público en la provisión de beneficios pensionales, como seguramente lo requieran las pensiones asistenciales las garantías mínimas, y por sobre todo la *regulación pública* de los sistemas pensionales.

D. Otras necesidades y perspectivas de reforma pensional

La dedicación de estas notas a la propuesta gubernamental ha implicado desatender a otras necesidades de reforma pensional no planteadas en ella. El panorama de recomendaciones no quedaría completo sin llamar la atención sobre otras necesidades y perspectivas principales. En ello hay dos órdenes: el de lo necesario para completar los ajustes requeridos para la solvencia fiscal y la provisión eficaz de pensiones, pero también señalar otros horizontes de reforma -principalmente de *modernización*- que podrían ser parte de la agenda si la reforma amplía sus horizontes para mejorar su viabilidad.

²⁷ Estas condiciones son las que se están imponiendo hoy día en las reformas de los sistemas públicos de reparto en los países más desarrollados. Estos requisitos no implican la capitalización de los sistemas de reparto, y han sido acompañados del establecimiento de sistemas complementarios basados en cuentas de ahorro individual, a los cuales se dedica una parte de la contribución obligatoria. Ver R. Disney, **Notional Accounts as a pension reform strategy: an evaluation**, Pension Reform Primer Paper # 16, Marzo de 2001, World Bank Pensions Site.

Un examen algo más detallado de los ajustes a la ley 100 ha revelado algunas necesidades puntuales adicionales, que sin embargo pueden tener significativas consecuencias. En primer lugar en el campo de la *protección contra riesgos profesionales*, que también fue componente principal de la ley 100. Se ha detectado, por ejemplo, que ahora hay posibilidades inconvenientes de arbitraje entre las pensiones de invalidez y muerte de afiliados por causa común vrs. las causadas por enfermedades y accidentes profesionales. Ello demanda una revisión de las normas, entidades y procedimientos para clasificación de riesgos y para la calificación del grado de invalidez. También hay duplicación en la financiación de las pensiones de invalidez y muerte de afiliados por causa común y por riesgos profesionales, que puede elevar innecesariamente las contribuciones totales.

Así mismo se encuentran errores en la ley 100 potencialmente muy costosos para el fisco, como el que implica que quienes no hayan completado los requisitos para pensiones en el Sistema de Ahorro, y se hayan trasladado a éste, puedan recibir bonos pensionales en vez de reconocimiento de contribuciones por el período transcurrido antes del traslado²⁸.

Mirando más allá de las enmiendas y extensiones de la ley 100 también se identifican *necesidades de modernización* como las siguientes:

- En la regulación de las administradoras de ambos regímenes, especialmente en los regí-
- menes para las comisiones, inversiones y garantías para la rentabilidad de las mismas. Buena parte de estos cambios pueden hacerse sin otra Ley de Reforma, pero se facilitarían si ésta provee un mejor ambiente.
 - En la tecnología y organización para procedimientos de afiliación y para el manejo de información sobre las afiliaciones y los recaudos, que mediante centralización de algunas funciones podría lograr eficiencia y reducciones muy significativas de los costos de administración, particularmente para el sistema de Ahorro Individual, así como para los empleadores que deben enfrentar dispersión de los contactos y procedimientos involucrados en la afiliación de sus trabajadores a diversas entidades.
 - Medidas de flexibilización del régimen de afiliaciones y de aportes a la seguridad social, acompañadas de cambios en aspectos de la contratación laboral y de trabajadores por honorarios, que faciliten extender la cobertura a quienes tienen empleos parciales, múltiples empleos, remuneraciones o ingresos variables, etc.
 - La seguridad social está retrasada respecto a los cambios ocurridos en las familias. Los beneficios se han ideado para familias con un marido que es el único que percibe ingreso laboral y una esposa que se queda en el hogar criando los hijos. No se han adaptado suficiente a los casos de familias con múltiples

²⁸ Los bonos pensionales valen más que los reconocimientos de contribuciones al sistema de reparto, porque completan el capital faltante que dichas contribuciones no suplieron. Los bonos son en principio una opción que se debe pagar solo y cuando se completen los requisitos de pensión.

perceptores, o los procesos de desintegración y recomposición de las familias, particularmente en las situaciones de pobreza.

- El esquema de cuentas individuales de ahorro restringidas a los propósitos pensionales es demasiado rígido, y por ello implica pérdidas de bienestar. También desaprovecha el potencial que tendrían estas cuentas para erigir mejores y más integrales sistema de protección social, si se les complementa con múltiples sistemas de seguros adecuados a la mejora de eficiencia de la repartición de riesgos en diversos contextos, y en ocasiones también con subsidios bajo esquemas que reducen problemas de focalización y riesgo moral. Un ejemplo de estas innovaciones sería el de la propuesta de complementar las cuentas individuales de ahorro de cesantías con seguros que protejan mejor contra el desempleo. Los esquemas más comprensivos de ahorro

individual complementado con seguros y subsidios también pueden ofrecer mejores incentivos para la vinculación de los trabajadores independientes.

Todas estas áreas también deberían estar en la agenda si la reforma del sistema de pensiones ha de ser de "segunda generación": que se actualice de acuerdo con los avances en esta materia que se han hecho en otros países desde la reforma colombiana de 93. Pero son indispensables sobre todo para legitimar, procurar credibilidad, extender la cobertura y reducir la evasión. Si bien no todas las innovaciones se vayan a hacer a la vez, ahora deben dejarse las bases y debe haber flexibilidad para posteriores desarrollos en estas direcciones. Nótese que ello se vería muy perjudicado con la represión y restricción de la viabilidad del actual Sistema de Ahorro Individual y con un crecimiento del Sistema de Prima Media basado en proteccionismo.

Informes de Investigación

Características del plantel y calidad de la educación en Bogotá

Alejandro Gaviria U.¹
Jorge Hugo Barrientos M.¹

Abstract

This paper studies the effects of school attributes on test scores in the city of Bogotá. The paper shows, first, that both teacher-pupil ratios and teacher education are positively correlated with higher test scores, and, next, that these associations are circumscribed to private schools. In public schools, neither teacher-pupil ratios nor teacher education are associated with higher test scores. Taken together, these results suggest that the effect of school attributes upon test scores (and education quality, in general) is mediated through the incentive structure that regulate the interactions among students, parents, school administrators, and teachers.

Resumen

Este trabajo hace un análisis exhaustivo de los factores asociados al rendimiento académico en la ciudad de Bogotá. Se muestra, de un lado, que tanto la educación media de la planta docente, como el número de docentes por alumno están asociados positivamente con el rendimiento. Sin embargo, la asociación positiva entre los atributos del plantel y el rendimiento está circunscrita a los planteles privados. En otras palabras, el rendimiento promedio de los colegios públicos no parece estar asociado ni con la educación media de los docentes ni con las características físicas del plantel. Así, el efecto de los atributos del plantel sobre el rendimiento parece estar mediado por la estructura de incentivos que regula las relaciones entre maestros, estudiantes, administradores y padres de familia.

Palabras claves: exámenes Icfes, planteles públicos y privados, logro académico y movilidad social.

¹ Subdirector y Asistente de investigación de Fedesarrollo, respectivamente.

I. Introducción

Los debates públicos sobre la calidad de la educación terminan usualmente con proclamas alisonantes sobre la necesidad de un compromiso del Estado con la educación pública. Pero más que voluntad política, los esfuerzos tendientes a mejorar la calidad de la educación requieren un conocimiento preciso de cómo lograrlo. Ello implica, por lo menos, un conocimiento acerca de cómo los distintos atributos de los planteles educativos (educación de los docentes, número de docentes por alumno e infraestructura física, entre muchos otros) afectan la calidad de la educación y de cómo los mismos atributos interactúan con los incentivos que enfrentan docentes y administradores.

En este artículo se estudian éstos y otros temas con base en la información del Icfes sobre resultados de las pruebas de bachilleres y del DANE sobre características de los planteles educativos. Los resultados presentados corresponden únicamente a la ciudad de Bogotá, pero aplican igualmente a todas las áreas urbanas del país. La primera parte del trabajo muestra que tanto los años de educación promedio de la planta docente como el número de docentes por alumno (y, en menor medida, la infraestructura física de los establecimientos) están asociadas positivamente con el rendimiento. Los resultados aplican para el puntaje total y para varios componentes de la prueba tomados de manera independiente, y parecen reflejar no tanto una asociación artificial ocasionada por la exclusión involuntaria de algunos atributos familiares relevantes como un efecto positivo del plantel sobre el logro.

La segunda parte del artículo muestra que la asociación positiva entre los atributos del plan-

tel y el rendimiento académico está circunscrita a los planteles privados. En particular, el rendimiento promedio de los colegios públicos no parece estar asociado ni con la educación media de los docentes ni con las características físicas del plantel. Este resultado sugiere que el impacto del plantel sobre el rendimiento está mediado por ciertos aspectos organizacionales, dentro de los que sobresale los esquemas de promoción y remuneración de los docentes. Las consecuencias de este resultado son inmediatas; a saber, las inversiones encaminadas a dotar los planteles públicos con más y mejores maestros y con una mejor infraestructura no tendrían ningún efecto sobre la calidad a menos que se acompañen de modificaciones sustanciales en las instituciones que regulan la educación pública el país.

El resto del artículo está organizado así: la sección siguiente presenta una breve discusión conceptual acerca de la interrelación entre los atributos del plantel y la calidad del mismo. Luego se presenta una descripción de las cifras utilizadas, después los resultados principales, haciendo hincapié en las diferencias entre planteles públicos y privados. Y finalmente, se enuncian algunas conclusiones de carácter general.

II. Calidad de la educación y rendimiento académico: una síntesis de la literatura

El estudio de la conexión entre rendimiento académico y calidad del plantel ha estado dominado por una metáfora prestada de la organización industrial: la función de producción en educación. Según esta metáfora, el rendimiento puede escribirse como una función de dos conjuntos de factores: uno que recoge las características de la familia (donde ocurre una parte de la instruc-

ción) y otro que recoge las características del plantel (donde ocurre la otra parte). En concreto, $R = f(F; P)$, donde R representa el rendimiento académico, medido generalmente a partir de resultados de pruebas estandarizadas; F es un conjunto de características familiares que incluye variables socioeconómicas y relacionadas con la calidad y la cantidad de las interacciones entre padres e hijos; y P es un conjunto de características del plantel que incluye variables relacionadas con el número y la educación de los docentes y con la infraestructura física del plantel.

La mayoría de los estudios empíricos que han intentado estimar la función f han llegado a una conclusión similar y hasta cierto punto paradójica, a saber; las características del plantel parecen tener un efecto marginal sobre el rendimiento académico¹. A la luz de la experiencia internacional, ni la educación de los docentes ni el número de docentes por alumno, y mucho menos las características físicas del plantel, parecen tener una relación sistemática con el rendimiento. Este hallazgo ha llevado a muchos investigadores a adoptar un paradigma diferente.

El nuevo paradigma tiene como objetivo principal caracterizar, desde una perspectiva sociológica, las prácticas pedagógicas, las actitudes y los estilos de los mejores maestros. El énfasis se traslada desde las características físicas de los planteles y la educación y experiencia de los docentes hacia el tipo de interacciones humanas que

ocurren en colegios y escuelas. Por obvias razones, este enfoque favorece lo cualitativo sobre lo cuantitativo y lo específico sobre lo general, lo que dificulta su uso en la formulación de políticas públicas de amplia aplicación². Al fin y al cabo, las prácticas pedagógicas exitosas en un lugar pueden no serlo en otro y la extrapolación de las mismas puede ser imposible en primera instancia.

Por ello la metáfora de la función de producción no debe ser descartada de plano. Es importante, sin embargo, tener en cuenta que el efecto del plantel sobre el rendimiento está mediado por la estructura de incentivos que enfrentan los docentes. En concreto, $R = f(F; P \times I)$, donde I representa la estructura de incentivos dominante, la cual depende, entre otras cosas, de los esquemas de remuneración y promoción (el estatuto docente, por ejemplo), de la participación de la comunidad en las decisiones educativas y de la competencia entre planteles³. En esta especificación, la educación de los docentes, la infraestructura y las características del plantel constituyen un potencial que será realizado si (y sólo si) la remuneración y la promoción de los docentes así lo estimula.

Esta nueva especificación reconoce que los problemas de incentivos son ubicuos en las interrelaciones entre maestros, estudiantes, reguladores y padres de familia. Y sugiere, de otro lado, que si la estructura de incentivos es diferente en los planteles públicos y en los privados, el

¹ El primer estudio en reportar tal hallazgo fue el de Coleman (1966). Véase también las síntesis de la literatura al respecto elaborados por Hanushek (1996) y Betts (1996).

² Para uno de los pocos estudios cuantitativos en este paradigma véase Betts (1994). Véase Cajiao (1992; 1997) para estudios cualitativos aplicados al caso colombiano.

³ Véase Hanushek (1996) para una defensa vehemente de este enfoque.

efecto de las características del plantel sobre el rendimiento será diferente en unos y en otros. Esta hipótesis se evalúa exhaustivamente en la sección IV de este artículo.

III. Descripción de las cifras utilizadas

Las cifras utilizadas en este artículo están basadas en la unión de tres bases de datos. La primera contiene información sobre los resultados de las pruebas del Icfes y las características personales y familiares de los estudiantes, así como información preliminar sobre los planteles educativos. La segunda contiene información sobre el número de docentes en cada plantel, el número de estudiantes y la educación de los docentes. Y la tercera contiene información sobre la infraestructura de los establecimientos, incluyendo la existencia de laboratorios, bibliotecas y salas de computadores. La primera base de datos está basada en los registros del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), y las otras en información recopilada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE)⁴. Todas las cifras utilizadas corresponden al año 1999.

En teoría, la unión de las distintas bases de datos es un procedimiento trivial. Bastaría identificar el plantel para cada alumno en la base del ICFES y conectarlo con la información sobre planteles y establecimientos contenida en las

bases de datos del DANE. En la práctica, sin embargo, este procedimiento es más complejo ya que los códigos identificadores de los planteles son unos para el Icfes y otros para el DANE. En vista de esta dificultad, la unión de las bases de datos debe realizarse mediante un procedimiento manual basado en la identificación de los nombres, las direcciones y los teléfonos de cada plantel en las bases de datos en cuestión.

A grandes rasgos, el procedimiento usado en la creación de la base de datos utilizada en este trabajo involucró tres pasos principales. Primero, se creó una base de datos de estudiantes con base en las cifras del ICFES. Esta base contiene información sobre los resultados de las pruebas, las características de los estudiantes y el plantel de afiliación para 50.079 estudiantes distribuidos en 1.105 planteles⁵. Luego, se creó una base de datos de planteles con base en las cifras del DANE. Esta base contiene información sobre las características físicas y de los docentes para aproximadamente 2.000 planteles⁶. Finalmente, se concatenaron ambas bases de datos siguiendo el procedimiento delineado arriba. La base final contiene información para 34.362 alumnos distribuidos en 693 planteles⁷.

Así, sólo fue posible encontrar información detallada sobre las características del plantel para 693 de los 1.105 planteles incluidos en la base de datos del ICFES, lo que podría dar pie a sesgos de selección. En particular, cabe la posi-

⁴ La información del DANE está basada en los formularios C600 (sobre planteles) y C100 (sobre infraestructura de los establecimientos).

⁵ Fueron excluidos los individuos mayores de 30 años, aquellos quienes obtuvieron un puntaje nulo en la totalidad del examen o en los módulos de matemáticas y lenguaje y quienes no cursaron grado 11 en 1999. También fueron excluidos los planteles donde cuatro o menos estudiantes se inscribieron para las pruebas ICFES del año 1999.

bilidad que los planteles excluidos sean diferentes a los planteles seleccionados. El Cuadro 1 examina la magnitud de estas diferencias. La primera columna presenta el promedio del puntaje total y de algunas variables socioeconómicas para los planteles incluidos en la base de datos del ICFES y la segunda presenta la misma información para la base final que incluye sólo los planteles para los cuales fue posible conectar la información del ICFES con la información del DANE. Como se aprecia, las diferencias entre ambas bases son menores. Las características socioeconómicas medias de los estudiantes son muy similares en ambos casos, aunque la media del puntaje total es levemente mayor en la primera. Nada hace pensar, por lo tanto, que la exclusión de algunos planteles haya dado lugar a un sesgo de selección de importancia.

El Cuadro 2 presenta algunas características de los planteles seleccionados. Como se muestra,

Cuadro 1
SESGO DE SELECCIÓN

Variable	Media	
	ICFES	ICFES y DANE
Puntaje total	270.1	265.7
Individuo trabaja	9.0	7.1
Número de hermanos	2.3	2.3
Educación de los padres	10.2	10.0
Padre bien remunerado	24.0	27.0
Colegio público	37.0	34.0
No colegios ¹	1105	693

¹ El Número de colegios es el total de colegios en las respectivas muestras.
Fuente: ICFES, DANE.

81% de los planteles son de carácter académico, 34% de naturaleza pública y 20% tienen una sola jornada. El número promedio de estudiantes de grado 11 por institución es 72 y el tamaño promedio de cada curso supera los 30 estudiantes. El número promedio de docentes por institución es 34 y su educación promedio supera los quince años -cinco años en exceso con relación a la educación promedio de los padres-. En promedio, existen 17 alumnos por profesor, aunque la varianza de esta variable es muy alta. Finalmente, 39% de los planteles cuentan con laboratorios de química y física, 83% con salas de computadores y 92% con biblioteca.

A. Planteles privados versus públicos

El Cuadro 3 muestra las diferencias entre planteles públicos y privados en tres aspectos importantes: i) rendimiento académico y características socioeconómicas de los alumnos, ii) educación de los docentes, y iii) infraestructura de los establecimientos. El rendimiento medio es mayor en los planteles privados que en los públicos. Los indicadores de nivel socioeconómico de los estudiantes, educación y ocupación de los padres en este caso, son también mayores en los colegios privados. En ambos casos, sin embargo, la varianza es mucho mayor entre los colegios privados que entre los públicos.

De otro lado, la escolaridad promedio de los docentes es mayor en los planteles públicos que en los privados. El porcentaje de docentes con educación superior asciende a 89% en los pri-

⁶ Fueron excluidos los planteles que no reportaron estudiantes matriculados en grado 11.

⁷ Se excluyeron todos los planteles en los cuales menos de cinco estudiantes presentaron las pruebas del ICFES en 1999.

Cuadro 2
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Bachillerato académico	81,0	-	0	1
Jornada única	29,0	-	0	1
Años de educación de docentes	15,4	1,3	7	18
Alumnos de grado 11	72,9	55,9	4	581
Número de alumnos por grado	33,6	10,8	4	86
Número de docentes	34,0	25,1	2	174
Razón profesor/alumno	.06	.03	.002	.41
Plantel tiene médico	33,7	-	0	1
Plantel tiene psicólogo	82,0	-	0	1
% de profesores con pregrado	77,0	-	0	1
% de profesores con postgrado	60,0	-	0	1
Tiene laboratorios de Q&F	39,0	-	0	1
Tiene salas de computadores	83,5	-	0	1
Biblioteca	94,0	-	0	1

Fuente: ICFES y DANE.

Cuadro 3
DIFERENCIA ENTRE PLANTELES PÚBLICOS Y PRIVADOS

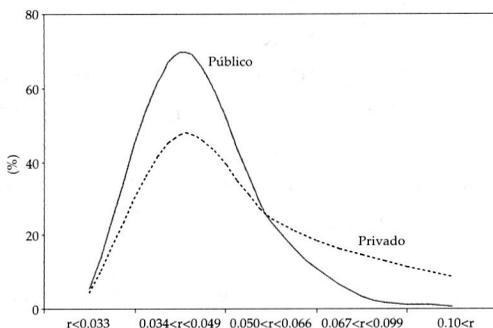
Variable	Privados	Públicos
Puntaje ICFES	270,3 (30,6)	259,3 (17,5)
Educación padres	10,9 (4,2)	8,3 (3,8)
Padre tienen ocupación profesional o directiva	35,5	11,8
Educación docentes	15,0 (1,23)	16,2 (1,23)
% de docentes con educación superior	70,0	89,0
% de planteles con laboratorios	47,3	24,8
% de planteles con salas de computadores	87,7	65,7
% de planteles con bibliotecas	97,8	89,5
Número de alumnos en grado 11	60,87 (54,8)	95,94 (50,6)

Fuente: ICFES y DANE.

meros y a 70% en los segundos. En contraste, los colegios privados cuentan, en promedio, con una mejor infraestructura que los públicos. En particular, el porcentaje de planteles que poseen laboratorios de química y física, salas de computadores y bibliotecas es mayor en los planteles privados que en los públicos. Finalmente, los colegios públicos son más grandes que los privados, al menos en cuanto al número de estudiantes matriculados en grado once.

El Gráfico 1 examina las diferencias entre colegios públicos y privados en el número de docentes por estudiante. La línea continua ilustra la distribución de la variable en cuestión para los planteles públicos y la línea punteada hace lo propio para los planteles privados. El gráfico muestra que la moda de ambas curvas es similar, alrededor de 0,04 docentes por alumno, pero la media es mucho mayor para los planteles privados. Esta diferencia obedece principalmente a la mayor heterogeneidad de los planteles privados en el tamaño relativo de sus plantas docentes.

Gráfico 1
NÚMERO DE DOCENTES POR ALUMNO:
PRIVADOS VERSUS PÚBLICOS



Fuente: cálculos de los autores.

En síntesis, el análisis anterior indica que mientras los planteles públicos parecen superar a los privados en la calificación de los docentes (al menos si se centra la atención en los años educación), los privados parecen superar a los públicos en las dotaciones de capital físico (al menos si se centra la atención en las características más visibles de los establecimientos). Cabe señalar, finalmente, que los planteles públicos son más homogéneos que los privados, no sólo en relación con el rendimiento académico promedio y las características socioeconómicas de los estudiantes, sino también en relación con el número de docentes por alumno.

En la sección siguiente se estudia el efecto de las características de los planteles sobre el rendimiento académico, enfatizando las posibles diferencias entre planteles públicos y privados en el efecto de los insumos educativos sobre el rendimiento.

IV. Modelo empírico y principales resultados

El objetivo principal de este trabajo es identificar las características de los planteles educativos que inciden, positiva o adversamente, sobre el rendimiento académico de los estudiantes. Para ello se utilizó el siguiente modelo empírico inspirado en la metáfora de la función de producción mencionada atrás:

$$g_{ip} = \alpha + \beta^T X_{ip} + \varphi^T z_p + e_{ip} \quad (1)$$

En este modelo g_{ip} es el puntaje en la prueba ICFES del individuo i que asiste al plantel p , X_{ip} es un vector de características individuales que incluye, entre otras variables, la educación y la ocupación de los padres de i , z_p es un vector de ca-

racterísticas del plantel cuyos componentes se describen a continuación y e_{ip} es un término de error.

Las características del plantel incluidas en el vector z_p pueden dividirse en cuatro grupos que corresponden, aproximadamente, a los principales aspectos enfatizados en la literatura internacional sobre el tema. El primer grupo incluye la educación de los docentes, medida por los años de educación promedio del cuerpo de profesores o por el porcentaje de docentes con educación universitaria. El segundo grupo incluye al número de docentes por alumno (r), medido a partir de un conjunto de variables ficticias para cinco intervalos de interés. El tercer grupo incluye una serie de variables relacionadas con la infraestructura de los establecimientos, entre las que se cuentan la existencia de laboratorios, salas de computadores y bibliotecas. El último grupo incluye el tamaño del plantel, medido por el número de estudiantes matriculados en grado 11. Algunas especificaciones incluyen, además, el tipo de jornada, con el fin de estudiar la medida en la cual los resultados dependen de la existencia de diferencias entre planteles pertenecientes a diferentes jornadas.

Como se mencionó atrás, cabe la posibilidad de que existan diferencias sustanciales entre colegios públicos y privados en el efecto del plantel sobre el rendimiento. Para explorar esta posibilidad se utilizó el siguiente modelo alternativo:

$$g_{ip} = \alpha + \beta^T X_{ip} + \pi PUB + \varphi^T z_p + \phi^T (z_p \times PUB) + e_{ip} \quad (2)$$

donde se permite que los efectos del plantel sean unos para los colegios privados y otros para los públicos. En este modelo PUB es una variable ficticia que toma el valor de uno para los planteles públicos y de cero para los privados. Así, el efec-

to de las características del plantel está dado por φ para los planteles privados y por $(\varphi + \phi)$ para los públicos.

La estimación del efecto de las características del plantel sobre el rendimiento académico está sujeta a tres tipos de sesgos. En primer lugar, si se omiten algunas características socioeconómicas de los estudiantes y las variables omitidas están correlacionadas con las del plantel, los estimativos tenderán a sobreestimar el efecto del plantel sobre el rendimiento. Asimismo, si no se observan todos los aspectos relevantes relacionados con las interacciones entre padres e hijos y éstos están correlacionadas con las características del plantel, los estimativos tenderán a sobreestimar el efecto del plantel. Y finalmente, si las características del plantel son medidas con error, los estimativos estarán sesgados hacia cero, subestimando el efecto del plantel sobre el rendimiento.

Afortunadamente, la información utilizada en este trabajo permite controlar tanto por las características socioeconómicas de los alumnos, como por algunas variables relacionadas con la cantidad y calidad de interacciones entre padres e hijos; y permite, asimismo, medir las características del plantel con cierta precisión. Existe, sin embargo, la posibilidad de que se hayan omitido aspectos claves de las interacciones entre padres e hijos (p.j., el tiempo dedicado por los padres a ayudar a sus hijos con las tareas escolares), lo que podría llevar a la sobrestimación de los parámetros de interés. En la sección siguiente se retoma esta preocupación.

El Cuadro 4 presenta los resultados de la estimación del efecto de las características del plantel sobre el puntaje total de las pruebas ICFES.

Cuadro 4
DETERMINANTES DEL LOGRO Y CARACTERÍSTICAS DEL PLANTEL

	(1)	(2)	(4)	(4)
Bachillerato académico	5,13 (3,3)	4,92 (3,2)	3,89 (2,4)	3,34 (2,0)
Colegio público	-5,80 (3,0)	-6,05 (3,1)	-6,29 (2,9)	-0,43 (0,2)
Educación de los docentes	2,61 (2,8)	-	2,43 (2,15)	2,41 (2,8)
% de profesores con pregrado	-	18,65 (3,6)	-	-
% de profesores con postgrado	-	-2,85 (0,7)	-	-
$0,034 < r < 0,05^*$	4,20 (1,3)	3,36 (1,0)	6,85 (1,8)	9,84 (2,86)
$0,05 < r < 0,067$	11,83 (3,3)	10,95 (3,0)	14,18 (3,4)	14,48 (3,9)
$0,067 < r < 0,1$	20,83 (4,8)	20,28 (4,6)	23,74 (4,5)	20,18 (4,3)
$0,1 < r$	10,24 (1,9)	9,20 (1,7)	16,56 (2,8)	13,29 (2,3)
Médico	-	-	8,44 (4,6)	8,27 (4,8)
Sicólogo	-	-	8,80 (3,3)	5,94 (2,1)
Laboratorios (F y Q)	-	-	-4,96 (2,7)	-2,60 (1,6)
Salas de computadores	-	-	4,83 (2,6)	4,43 (2,5)
Bibliotecas	-	-	6,13 (2,0)	4,26 (1,3)
No de alumnos en grado 11	-	-	0,003 (0,11)	0,03 (1,2)
No alumnos de grado 11 al cuadrado	-	-	0,00<0 (0,0)	-0,00006 (1,7)
Jornada mañana	-	-	-	-17,14 (7,0)
Jornada tarde	-	-	-	-23,15 (8,4)
Jornada nocturna	-	-	-	-23,10 (7,6)
R ²	0,27	0,28	0,30	0,32
Número de observaciones alumnos	34362	34362	34362	34362
Número de observaciones Colegios	693	693	693	693

Valores absolutos de los t estadísticos en paréntesis, La variable r es la razón profesor alumno para diferentes recorridos. Todas las regresiones controlan por características individuales y familiares de los alumnos.
Fuente: cálculos de los autores.

La estimación de los coeficientes se realizó utilizando mínimos cuadrados ordinarios. La estimación de los errores estándar tuvo en cuenta, a su vez, la agrupación de los estudiantes en planteles. Se presentan varias especificaciones alternativas con el objeto de examinar la estabilidad de los coeficientes ante cambios de especificación. Todas las especificaciones controlan por las características individuales listadas en la nota 8⁸.

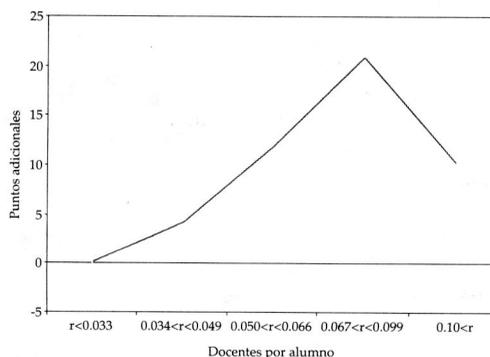
Los planteles de carácter académico y los planteles privados tienen un rendimiento mayor aun después de controlar por las características socioeconómicas de los alumnos y algunas características básicas de los planteles. Sin embargo, la diferencia entre planteles públicos y privados desaparece una vez se tienen en cuenta las diferencias en el tipo de jornada entre unos y otros -la probabilidad de jornadas múltiples es mayor en los planteles públicos y éstas están asociadas con menores rendimientos-.

La educación media de los docentes está asociada positivamente con el rendimiento. Un aumento de un año en la escolaridad media de la plantilla de profesores incrementa el rendimiento promedio en 2,6 puntos -un efecto muy similar al asociado con el aumento de un año en la educación de los padres-. El estimativo es similar aun después de controlar por la infraestructura de los planteles y el tipo de jornada. De otro lado, un aumento de diez puntos porcentuales en la proporción de docentes con educación universitaria incrementa el rendimiento promedio en 1,9 puntos. En contraste, un aumento similar en la proporción de docentes con postgrado no parece tener ningún efecto sobre el rendimiento.

El rendimiento también está asociado positivamente con el número de docentes por estudiante. En los primeros tramos, un aumento en el número de docentes incrementa el rendimiento promedio, pero el mismo puede llegar a ser contraproducente más allá de cierto umbral. La evidencia presentada en el Gráfico 2 muestra, en particular, que un aumento en el número de profesores por alumno por encima de 0,1 estaría asociado con una caída en el rendimiento promedio del plantel. En los tramos iniciales, sin embargo, un profesor adicional por cada cien alumnos incrementa el rendimiento medio del plantel 5,0 en puntos porcentuales.

La infraestructura física de los planteles también tiene un efecto apreciable sobre el rendimiento. Una vez tenidas en cuenta las características socioeconómicas de los estudiantes y el tamaño y la instrucción media de la planta do-

Gráfico 2
NÚMERO DE DOCENTES POR ALUMNO
Y RENDIMIENTO



Fuente: cálculos de los autores.

⁸ Los controles incluyen el sexo, la edad, la posición en la familia, la educación de los padres, la ocupación del padre, la participación de la madre en el mercado de trabajo y el número de hermanos.

cente, las bibliotecas y las salas de computadores están asociadas con al menos tres puntos de mayor rendimiento promedio, y la presencia de médicos y sicólogos con al menos cinco puntos adicionales. Por supuesto, estos resultados pueden reflejar más que el efecto de las variables en cuestión sobre el rendimiento, el efecto de algunas características no observadas de los planteles que están correlacionadas positivamente con la infraestructura de los planteles e inciden de manera positiva sobre el rendimiento. En otras palabras, aunque la presencia de médicos y sicólogos puede no incidir directamente sobre el rendimiento, ésta permite capturar la existencia de otras características del plantel (mejor planeación o mayores recursos, por ejemplo), que sí afectan de manera positiva el rendimiento.

Paradójicamente, la existencia de laboratorios de física y química parece incidir negativamente sobre el rendimiento. Aunque este resultado tampoco debería tomarse literalmente, el mismo constituye una advertencia sobre el limitado impacto que pueden tener las inversiones en infraestructura física que no vienen acompañadas de cambios en prácticas pedagógicas.

De otro lado, el tamaño del plantel, medido por el número de alumnos en grado 11, no tiene ninguna incidencia sobre el logro, lo que sugiere que no existen economías de escala en la instrucción más allá de la tendencia de los planteles grandes a tener una mejor infraestructura y unos docentes más capacitados.

Finalmente, los resultados muestran que existen diferencias apreciables entre los planteles de jornada única y el resto. Aun después de tener en cuenta todas las características observables de los estudiantes y los planteles, el rendimiento medio es al menos 20 puntos superior en los planteles de jornada única. Existen también algunas diferencias, menores pero todavía apreciables, entre los planteles de jornada diurna y nocturna. Cabe señalar, sin embargo, que estas diferencias se reducen de manera sustancial una vez se tiene en cuenta la infraestructura de los establecimientos, lo que sugiere que el menor rendimiento de los planteles nocturnos tiene mucho que ver con su rezago relativo en términos de dotación física.

El Cuadro 5 presenta los efectos de las características del plantel sobre tres de los componentes del examen: aptitud matemática, conocimiento matemático y lenguaje. Todas las conclusiones anteriores, obtenidas para el puntaje total, aplican para cada uno de los componentes tomados de manera independiente. Sólo cabría señalar que la educación de los docentes y el número de maestros por estudiante (y, en menor medida, la infraestructura del establecimiento) tienen un efecto marginalmente mayor sobre el conocimiento matemático que sobre los otros componentes analizados⁹.

A. Diferencias entre planteles públicos y privados

Como se señaló atrás, es posible que existan diferencias sustanciales entre colegios públicos y

⁹ Este resultado cobra sentido si se tiene en cuenta que la aptitud matemática mide habilidades cognitivas básicas (pi, coeficiente intelectual) y que el conocimiento del lenguaje depende más de las condiciones del hogar que de las características de la escuela. Véase al respecto la evidencia presentada en Gaviria y Barrientos (2001).

Cuadro 5

DETERMINANTES DEL LOGRO EN LOS DIFERENTES COMPONENTES DE LA PRUEBA

	Total	Aptitud matem.	Conoc. matem.	Lenguaje
Bachillerato académico	3,34 (2,0)	0,25 (0,8)	0,57 (1,4)	0,58 (1,7)
Colegio público	-0,43 (0,2)	0,14 (0,3)	0,25 (0,5)	-0,006 (0,2)
Educación de los docentes	2,41 (2,8)	0,45 (2,9)	0,51 (2,5)	0,50 (2,8)
0,034<r< 0,05*	9,84 (2,86)	1,90 (2,9)	2,12 (2,5)	1,18 (2,7)
0,05<r< 0,067	14,48 (3,9)	2,70 (3,8)	3,05 (3,4)	2,77 (3,8)
0,067<r< 0,1	20,18 (4,3)	4,06 (4,4)	4,41 (3,7)	3,42 (3,9)
0,1<r	13,29 (2,3)	2,51 (2,6)	3,00 (2,3)	2,44 (2,2)
Médico	8,27 (4,8)	1,56 (4,7)	1,99 (4,7)	1,40 (4,2)
Sicólogo	5,94 (2,1)	1,10 (2,2)	1,13 (1,9)	0,77 (1,4)
Laboratorios (F y Q)	-2,6 (1,6)	-0,49 (1,6)	-0,84 (2,2)	-0,47 (1,5)
Salas de computadores	4,43 (2,5)	0,51 (1,4)	0,78 (1,8)	1,07 (3,1)
Bibliotecas	4,26 (1,3)	0,92 (1,6)	1,18 (1,6)	0,70 (1,2)
No de alumnos en grado 11	0,03 (1,2)	0,005 (1,1)	0,006 (0,9)	0,005 (1,0)
No alumnos de grado 11 al cuadrado	-0,00006 (1,7)	-0,00001 (1,2)	0,00<0 (0,6)	0,00<0 (1,1)
Jornada mañana	-17,14 (7,0)	-3,32 (7,3)	-3,97 (6,2)	-2,94 (6,3)
Jornada tarde	-23,15 (8,4)	-4,32 (8,4)	-5,50 (8,1)	-4,25 (7,7)
Jornada nocturna	-23,10 (7,56)	-3,63 (6,1)	-5,15 (6,7)	-4,12 (6,7)
R ²	0,32	0,23	0,26	0,23
Número de observaciones alumnos	34362	32362	32362	32362
Número de observaciones colegios	693	693	693	693

Valores absolutos de los *t* estadísticos en paréntesis, La variable *r* es la razón profesor alumno para diferentes recorridos. Todas las regresiones controlan por características individuales y familiares de los alumnos.
Fuente: cálculos de los autores.

privados en el efecto de las características del plantel sobre el rendimiento. Si la estructura de incentivos difiere sustancialmente según la naturaleza del plantel, y si el efecto las características del plantel sobre el rendimiento está mediado por los incentivos, el impacto de las primeras será uno en los planteles públicos y otro, muy distinto, en los privados.

El Cuadro 6 muestra las diferencias entre planteles públicos y privados en el impacto de la educación de los docentes sobre el rendimiento académico. La primera columna está basada en la Ecuación (1), en la cual no se permiten diferencias entre colegios públicos y privados, y la segunda en la Ecuación (2), en la cual sí se permiten diferencias entre unos y otros.

La primera columna reitera los resultados ya obtenidos; a saber, la educación media de la planta docente tiene un efecto positivo sobre el rendimiento que asciende aproximadamente a

Cuadro 6
DETERMINANTES DEL LOGRO Y
EDUCACIÓN MEDIA DE LOS PROFESORES
PÚBLICOS

Colegio Público	-5,80 (3,0)	44,49 (1,8)
Años de educación de los docentes	2,61 (2,7)	3,76 (2,6)
(Años de educ, de los docentes) x público		-3,16 (2,0)
R ²	0,27	0,28
Número de observaciones alumnos	34362	34362
Número de observaciones colegios	693	693

Valores absolutos de los *t* estadísticos en paréntesis. Todas las regresiones controlan por características individuales y familiares de los alumnos y por la razón profesor alumno.

Fuente: cálculos de los autores.

2,6 puntos adicionales por cada año adicional de escolaridad. La segunda columna muestra, de otro lado, que existen diferencias sustanciales entre planteles públicos y privados en el efecto de la variable en cuestión sobre el rendimiento. Un aumento de un año en la educación promedio de los docentes incrementa el rendimiento medio en 3,8 puntos en los planteles privados y en 0,6 puntos en los planteles públicos. En otras palabras, la educación de los docentes tiene un efecto marginal sobre el rendimiento en los planteles públicos, quizás debido a la existencia de una estructura de incentivos perversa que impide el aprovechamiento productivo del capital humano de los docentes.

Un resultado similar se obtiene cuando se mide la educación de los docentes usando ya no los años de educación promedio sino la proporción de profesores con educación universitaria. Como se ilustra en el Cuadro 7, un aumento de diez puntos porcentuales en la proporción de docentes con educación superior incrementa el rendimiento en 2,5 puntos en los planteles públicos y en 0,6 puntos en los privados. En suma, la educación de los docentes, medida de una manera u otra, no parece incidir sobre el rendimiento promedio de los planteles públicos.

El Cuadro 8 examina las diferencias entre colegios públicos y privados en el efecto del número de docentes por alumno. Las diferencias en este caso no son significativas, lo que puede explicarse por la baja varianza de la variable en cuestión entre los planteles públicos (véase Gráfico 1). La evidencia sugiere, sin embargo, que el efecto de un aumento en el número de maestros por alumno podría ser mayor en los planteles públicos que en los privados. Según se muestra, un aumento de 0,03 en la razón profesor-alumno

Cuadro 7
DETERMINANTES DEL LOGRO Y
PORCENTAJE DE LOS DOCENTES CON
EDUCACIÓN SUPERIOR

Colegio Público	-6,05 (3,1)	9,87 (1,9)
% de profesores con pregrado	18,65 (3,6)	25,02 (2,6)
% de profesores con postgrado	-2,85 (0,7)	-3,48 (0,3)
(% de profesores con pregrado) x público	-	-18,69 (1,8)
(% de profesores con postgrado) x público	-	-0,47 (0,0)
R ²	0,28	0,28
Número de observaciones alumnos	34362	34362
Número de observaciones colegios	693	693

Valores absolutos de los *t* estadísticos en paréntesis. Todas las regresiones controlan por características individuales y familiares de los alumnos y por la razón alumno profesor.

Fuente: cálculos de los autores

Cuadro 8
DETERMINANTES DEL LOGRO Y RAZÓN
PROFESOR ALUMNO

Colegio público	-6,71 (3,5)	-16,23 (2,0)
Razón profesor alumno	169,92 (3,7)	146,70 (3,2)
(Razón profesor alumno) x público	-	199,61 (1,2)
R ²	0,26	0,26
Número de observaciones alumnos	34362	34362
Número de observaciones colegios	693	693

Valores absolutos de los *t* estadísticos en paréntesis. Todas las regresiones controlan por características individuales y familiares de los alumnos y por la razón alumno profesor.

Fuente: cálculos de los autores.

incrementa el puntaje medio en diez puntos en los planteles públicos y en cinco en los privados.

De otro lado, estimativos no reportados ponen de presente la existencia de diferencias apre-

ciables entre colegios públicos y privados en el impacto de las bibliotecas y las salas de computadores. Después de tener en cuenta las características socioeconómicas de los estudiantes y las características básicas del plantel, la presencia de bibliotecas está asociada con 21,3 puntos adicionales en los colegios privados y con 6,3 en los públicos. Por su parte, la existencia de salas de computadores está asociada con 9,2 puntos en los privados y 5,5 en los públicos.

En resumen, la evidencia muestra que existen diferencias apreciables entre los colegios públicos y privados en el efecto de las características del plantel sobre el rendimiento académico. Con la educación media de los docentes, por ejemplo, incide sustancialmente sobre el rendimiento en los planteles privados pero no en los públicos. Algo similar ocurre con la presencia de bibliotecas y salas de computadores. En conjunto, la evidencia es consistente con un modelo en el cual el efecto de las características del plantel está mediado por los incentivos.

V. Endogeneidad de las características del plantel

La asociación positiva entre las características del plantel y el rendimiento no implica necesariamente una relación causal. Como se señaló arriba, existe la posibilidad de que las características del plantel recojan el efecto de características familiares no observadas, configurándose así un sesgo de variables omitidas. En particular, si los padres que dedican mayor tiempo y esfuerzo a la instrucción de sus hijos (ayudándolos con las labores escolares y propiciando un ambiente adecuado al aprendizaje, por ejemplo) son a su vez más propensos a escoger planteles con una planta docente más numerosa y mejor

educada y si, además, es imposible observar el tiempo y esfuerzo dedicado por los padres a la instrucción de sus hijos, las características del plantel estarán recogiendo el efecto positivo de las mejores condiciones familiares sobre el rendimiento.

En este trabajo se siguen dos estrategias complementarias para afrontar el problema mencionado. Primero, se comparan los estimativos arrojados por dos especificaciones alternativas, una que controla exhaustivamente por las características familiares y otra que excluye la mayoría de los controles. Esta comparación permite cuantificar el sesgo que produce la omisión de las características observables, lo que otorga, a su vez, algunas pistas sobre el sesgo que produciría la omisión de las características no observables.

El Cuadro 9 presenta los estimativos del efecto de la educación media de los docentes y de la proporción de docentes con estudios universitarios obtenidos a partir de dos especificaciones alternativas. En la primera se incluyen todas las características familiares descritas en la nota al pie número 8 y en la segunda se excluye el tamaño de la familia y la ocupación del padre y de la madre. Como se aprecia, los estimativos son bastante similares en ambos casos, lo que sugiere que el sesgo producido por la exclusión de variables relacionadas con el tipo de interacción entre padres e hijos no sería muy grande, al menos bajo el supuesto razonable de que las variables omitidas están correlacionadas con las observadas.

Cuadro 9
ESTIMATIVOS DE LA EDUCACIÓN DE LOS DOCENTES SIN CONTROLES

	Incluye controles	Excluye controles
Años de educación de los docentes	2,61 (2,7)	2,95 (2,7)
% de profesores con pregrado	18,65 (3,7)	22,5 (4,0)

Las variables excluidas incluyen la educación y ocupación de los padres y el número de hermanos.

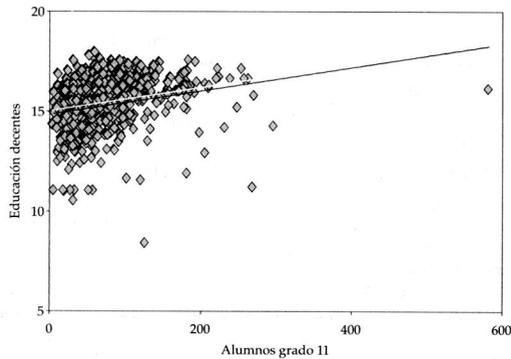
Fuente: cálculos de los autores.

El Cuadro 10 presenta los resultados del modelo "instrumentado". Como se señaló arriba, se usó el tamaño del plantel, medido por el número de alumnos matriculados en grado 11, para instrumentar la educación de los docentes. La escogencia de este instrumento tiene dos ventajas incuestionables. Primero, los resultados de la sección anterior muestran que el tamaño del plantel no afecta el rendimiento¹⁰. Y segundo, el tamaño del plantel está positivamente correlacionado con la educación de los docentes, tal como se ilustra en el Gráfico 3.

Los resultados del Cuadro 10 muestran que los estimativos del modelo instrumentado (IV), aunque medidos con mucha menor precisión, son similares, e incluso mayores, a los estimativos obtenidos a partir de un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), lo que sugiere que el sesgo de variables omitidas es despreciable o

¹⁰ Aunque la escogencia de los instrumentos no debería basarse en criterios meramente estadísticos, cabe señalar que no existen argumentos teóricos para justificar la inclusión del tamaño del plantel en la ecuación del rendimiento y que la evidencia internacional rechaza la existencia de rendimientos a escala en los planteles educativos (véase, por ejemplo Dewey, Usted y Kenny, 2000).

Gráfico 3
EDUCACIÓN MEDIA DE LOS DOCENTES Y
TAMAÑO DE PLANTEL



Fuente: cálculos de los autores.

incluso inexistente. En conjunto, los resultados anteriores señalan que la asociación positiva entre la educación de los docentes y el rendimiento deviene de un efecto positivo de los primeros sobre el segundo, y no de una asociación aparente ocasionada por la omisión de algunos atributos familiares relevantes.

VI. Conclusiones

Este trabajo estudia el efecto de las características

Cuadro 10
ESTIMATIVOS DE LA EDUCACIÓN DE LOS
DOCENTES CON VARIABLES
INSTRUMENTALES

	MCO	IV
Años de educación de los docentes	2,42 (2,6)	3,64 (1,2)
% de profesores con pregrado	15,28 (3,6)	28,18 (1,1)

Las variables excluidas incluyen la educación y ocupación de los padres y el número de hermanos.
 Fuente: cálculos de los autores.

del plantel sobre el rendimiento escolar. El análisis muestra que la educación de los docentes, el número de docentes por alumno y la infraestructura física del plantel tienen un efecto positivo sobre el resultado de las pruebas ICFES, aun después de tener en cuenta las características socioeconómicas y familiares de los alumnos y de controlar por posibles problemas de endogeneidad.

A primera vista, este resultado sugiere que un aumento sustancial de las dotaciones de capital humano y físico de los planteles públicos se traduciría en un mayor rendimiento de los estudiantes menos favorecidos, lo que contribuiría a igualar las oportunidades y a incrementar la movilidad social. En pocas palabras, gastar más en educación parece ser el camino más expedito para garantizar que los hijos de los pobres puedan acceder a una educación de buena calidad.

Pero las cosas no son tan sencillas y el mayor gasto puede no traducirse en un mejor rendimiento, al menos si no se modifican los incentivos imperantes en los planteles públicos. Según los resultados de este trabajo, el efecto de las características del plantel sobre el rendimiento está circunscrito a los planteles privados. En los planteles públicos aumentos de la educación de los docentes y mejoras en la infraestructura física de los planteles no están asociados con mayor rendimiento, lo que sugiere que el impacto de los primeros sobre el segundo está mediado por los incentivos que enfrentan directivos y docentes y que, por lo tanto, el expediente sencillo de gastar más dinero no constituye la mejor manera de igualar las oportunidades.

En resumen, los resultados de este trabajo transmiten dos mensajes principales. Uno es po-

sitivo: es posible aumentar el rendimiento académico por medio de inversiones en la capacitación de los docentes y en la infraestructura del plantel. Y otro negativo: estas inversiones pueden resultar inocuas, por decir lo menos, si no se modifican los incentivos. Así, toda política enca-

minada a mejorar la calidad de la educación pública debe tener dos ejes principales: incentivos e inversión pública. Ignorar alguno de ellos conduciría a políticas ineficaces en el mejor de los casos y a inversiones contraproducentes en el peor.

Bibliografía

- Betts, Julian R. (1996), "Is There a Link Between School Inputs and Earnings? Fresh Scrutiny of an Old Literature" In Burtless, Gary ed., *Does Money Matter? The Effects of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington, D.C. Brooklin Institution, pp. 141-91.
- Cajiao, F. (1992), *El papel de la institución educativa en la formación del adolescente*. FUNDAVIDA, Cali.
- Cajiao, F. (1997), *Proyecto Pleyade: Acompañamiento a escuelas urbanas para el mejoramiento de la calidad y gestión*. Fundación FES - Ministerio de Educación, Bogotá.
- Gaviria, A. y J. H. Barrientos (2001), "Calidad de la educación y rendimiento académico en Bogotá" *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No. 24, Mayo.
- Denwey, J.; Husted, T.A., & L.W. Kenny (2000), "The ineffectiveness of school inputs: a product of misspecification?" *Economics of Educations Review*, Vol 19.
- Hanushek, E.A. (1996), "Measuring Investment in Education" *Journal of Economics Perspectives*, Vol 10, Issue 4. Autumn.

El manejo social del riesgo y de las vulnerabilidades de los hogares en Colombia¹

Mary Lisbeth González G.²

Abstract

This is a risk management applied research focusing on the analysis of perceptions and vulnerabilities. It covers urban and rural population's vulnerabilities from the poorer to the middle class, particularly those linked to economic sectors in crisis such as the construction. It shows the multi dimensionality of the crisis in Colombia pointing out how economic crisis is cause and result of the political crisis and vice versa. It demonstrates how households enter into a circle or processes of accumulated social vulnerabilities and that households design and implement a wide variety of legal and illegal coping strategies to mitigate and recover from crisis - that sometimes increases their risk and the processes of accumulated social vulnerabilities.

Resumen

Es una investigación de manejo del riesgo donde se analizan las percepciones de riesgo y las vulnerabilidades de la población urbana y rural. Cubre desde estratos socioeconómicos pobres hasta la clase media. Ha puesto especial énfasis en analizar aquellos grupos cuya exposición al riesgo ha aumentado por haber estado vinculados a sectores que han entrado en crisis, tales como la construcción. Refleja la multi-dimensionalidad de la crisis en Colombia mostrando cómo los aspectos de corte político son causa y efecto de la crisis económica y viceversa y los hogares entran en procesos de vulnerabilidades sociales acumuladas. Identifica las principales estrategias legales e ilegales usadas por los hogares que tienden a fomentar el círculo de vulnerabilidades sociales acumuladas.

Palabras claves: pobreza, vulnerabilidad, riesgo social, estrategias de los hogares colombianos.

¹ Esta investigación se financió con fondos del Banco Mundial administrados por la gerente de proyecto Laura Rawlings. Se trabajó en cooperación con CICADEP, un grupo de consultores locales y con la asesoría de Lucy Wartenberg profesora de la Universidad de Externado de Colombia.

² Las ideas, conceptos y conclusiones expresados en este artículo son responsabilidad de la autora y no comprometen al Banco Mundial, ni ningún país miembro, ni al Gobierno Colombiano, ni al equipo de trabajo en Colombia.

I. Introducción

De manera diversa en la sociedad contemporánea se han aumentado el número, la variedad y la complejidad de actividades y de condiciones que tienden a generar riesgo y degradar la calidad de la vida humana. La tecnología se expande, la organización social es más compleja, los conflictos intra y entre sociedades llevan a que procesos y consecuencias generadoras de riesgo se profundicen, aumenten y se diversifiquen incrementando las vulnerabilidades de la población. Tradicionalmente se ha puesto mayor atención en los riesgos y aumento de vulnerabilidades causadas por desastres naturales, pero debido a la complejidad e impacto de los procesos sociopolíticos y económicos es imperativo estudiar las consecuencias del aumento de vulnerabilidades originadas por dichos procesos y los mecanismos mediante los cuales las sociedades, y particularmente los hogares los enfrentan.

Los riesgos causados por catástrofes naturales oscilan desde huracanes, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, derrumbes hasta incendios, y son los que continúan registrando porcentajes elevados de víctimas y de pérdidas económicas. Muchos de estos desastres son estrictamente naturales, mientras que otros son gestados directa e indirectamente por el hombre. El manejo inapropiado de los recursos naturales ha incidido en el calentamiento de la tierra, lo que ha llevado al resurgimiento de viñedos en Inglaterra, los cuales no se producían desde la época de los romanos (ADC-300- ADC 400).

Los riesgos causados por malas condiciones de trabajo y por procesos económicos y políticos, combinados con los originados por los desastres naturales, generan un impacto multiplicador de grandes magnitudes. Ese es el caso de la crisis que enfrentan desde Julio 2001 hogares rurales en El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde la sequía ha llevado a la pérdida de aproximadamente 100% de la producción de frijol y casi 80% de maíz en Nicaragua y 371,000 pequeños y medianos productores han sido afectados en Honduras. En El Salvador esta crisis agrava la crisis provocada por los terremotos de Enero y Febrero de 2001, en donde los afectados son pequeños productores que cultivan para el autoconsumo. Por otra parte, las últimas inundaciones de Julio 2001 han afectado en India a más de un millón de personas. Mientras que en Colombia, además de la crisis económica, la población enfrenta el narcotráfico, los grupos armados y el conflicto bélico, cuya combinación hace la situación Colombiana extremadamente grave.

A raíz de la complejidad de los procesos socioeconómicos y políticos se han diseñado técnicas de investigación para estudiar la forma como los hogares perciben el riesgo y el incremento de sus vulnerabilidades; y mediante qué medidas y con qué activos enfrentan dichas situaciones críticas. Este artículo toma a Colombia como estudio de caso, por encontrarse desde 1995 en un proceso de agravamiento económico, político y de conflicto armado.

- Entre 1994 y 1998 el desempleo aumentó, pasando de 10,5 por ciento a 20,7 por ciento³.

³ DESC. Derechos económicos, sociales y culturales. Mayo del 2.000, pagina 32.

- Entre 1993 y 1997 la incidencia de la indigencia a nivel nacional aumentó, pasando de 17,2 por ciento a 18,3 por ciento, la urbana de 10,9 por ciento a 17,0 y la rural disminuyó pasando de 32,0 a 22 por ciento⁴.
- 77 por ciento de niños y niñas en edad de educación primaria y secundaria -desplazados a Bogotá a causa de la violencia sociopolítica- no tiene acceso la educación formal; del 23 por ciento restante, 30 por ciento pospone por limitaciones económicas, al menos por un año, el ingreso a la educación formal⁵.
- El costo económico total de la violencia es de 24,7 por ciento del PIB⁶.

El análisis cualitativo usado en este trabajo es uno de los métodos de investigación más utilizados para estudiar el riesgo y las vulnerabilidades que enfrenta la población. Se utilizó para captar la forma cómo diferentes grupos socioeconómicos residentes de zonas urbanas y rurales perciben el riesgo, las fuentes de riesgo, su impacto en el aumento de las vulnerabilidades de los hogares; así mismo se identificaron los mecanismos informales y formales que usa la población para manejar esos impactos mediante estrategias de supervivencia.

II. Objetivo

El objetivo es establecer las correlaciones entre la percepción del riesgo que tienen hogares de

distintos estratos socioeconómicos con la identificación de las vulnerabilidades que enfrentan y las medidas o estrategias de supervivencia que utilizan para manejar el riesgo. Por ello se buscó incorporar población urbana y rural y varios estratos socioeconómicos desde pobres hasta la clase media. Esto se ha hecho con el fin de romper con la tradición investigativa de estudiar la pobreza sólo estudiando a los pobres como si vivieran aislados del contexto socioeconómico.

Ha puesto especial énfasis en analizar aquellos grupos cuya exposición al riesgo ha aumentado por haber estado vinculados a sectores que han entrado en crisis, tales como la construcción o en regiones afectadas por la crisis política. Refleja la multi dimensionalidad de la crisis en Colombia mostrando como los aspectos de corte político son causa y efecto de la crisis económica y viceversa y los hogares entran en procesos de vulnerabilidades sociales acumuladas. Identifica las principales estrategias legales e ilegales usadas por hogares que tienden a fomentar el círculo de vulnerabilidades sociales acumuladas.

La utilidad práctica de este trabajo es proporcionar información que permita tomar medidas para la formación y fortalecimiento de la red de protección social en sus tres componentes principales: i) servicios sociales (educación y salud); ii) programas de asistencia social (madres comunitarias); iii) seguridad social (pen-

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Programa de Transferencias y Subsidios Condicionados en Educación y Nutrición a Unidades Familiares Pobres. Pagina 3.

⁵ DESC: Op Cit. Pagina 27.

⁶ Fedesarrollo. Coyuntura Social. Número 21. Noviembre 1999. Pagina 85.

siones y seguros). Se asume que el fortalecimiento de la red de protección social puede contribuir a los hogares a sobrellevar la crisis actual. Por ello, se consultaron hogares rurales y urbanos ubicados en distintos sectores de la economía y pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos. Se trató de encontrar un balance de género en las percepciones obtenidas con el fin de identificar diferencias y similitudes en las percepciones de los hombres y mujeres⁷.

III. La Percepción del riesgo

A. Racionalidad de la percepción del riesgo

La percepción del riesgo se encuentra condicionada, en el plano más general por el contexto socioeconómico, cultural y político de una región o país; y más particularmente por las características socioeconómicas de los hogares que residen en ese contexto. El percibir el riesgo es percatarse de una incertidumbre, la cual puede ser recurrente en el tiempo y se puede medir en frecuencia, impacto y consecuencia. El análisis de percepciones realizado en Colombia mostró que las mismas, sí bien son producto de un proceso de pensamiento intuitivo y subjetivo, tam-

bién son producto de procesos racionales de pensamiento, que a veces pasan desapercibidos puesto que no siempre estamos totalmente conscientes de nuestros procesos de pensamiento, temores y percepciones más allá que exista o no un proceso de análisis y estructuración científica de ideas.

B. Impacto de la percepción del riesgo

Más allá que las percepciones sean mayormente intuitivas, racionales, o producto de una combinación de ambas, la lectura y percepción del riesgo que hace la población y, en consecuencia, las medidas que toma para paliar o contrarrestar el riesgo percibido tienen repercusiones socioeconómicas. La marcada diferencia encontrada en Colombia entre los riesgos percibidos y la existencia de mecanismos para contrarrestarlos lleva a que la población tome medidas tales como la fuga de capitales y la emigración de profesionales calificados, que afectan irremediablemente la composición económica y del capital humano disponible. La falta de confianza en el sistema político originada por una percepción de ausencia de gobernabilidad y de Estado conduce a la población a tomar medidas alternativas para garantizar su seguridad física y la de sus

⁷ Para el diseño de la estratificación, se organizaron las áreas geográficas de las ciudades según los principios cartográficos establecidos en sectores, secciones y manzanas. Un sector cartográfico, que es un área geográfica delimitada compuesta por secciones y manzanas, agrupa uno o varios barrios con características físicas y socioeconómicas muy particulares. Las ciudades se clasificaron en 6 estratos socioeconómicos a partir de los siguientes criterios. 1. Estado o calidad de la construcción. 2. Tipo de construcción. 3. Formas de urbanización. 4. Conexión con servicios públicos. 5. Ubicación de las viviendas. 6 Disponibilidad de vías de comunicación. 7 Uso compartido de los servicios públicos. 8. Número de hogares por vivienda. Cada manzana se clasificó en un solo estrato socioeconómico por observación directa en el terreno de las viviendas y asignándole el estrato modal, es decir, el más frecuente, de las viviendas que lo componen. A su vez, cada sección cartográfica se estratificó de acuerdo con el estrato cartográfico predominante en las manzanas que la componen. Cada criterio tiene su descriptivo en cada nivel de estrato. Por ejemplo el estado de la construcción se relaciona de la siguiente manera: Estrato 1 (bajo-bajo) carácter provisional. Estrato 2 (bajo) en obra negra. Estrato 3 (medio-bajo) semi-terminado, fachada revocada sin pintar. Estrato 4 (medio) completamente terminada. Estrato 5 (medio-alto) completamente terminada. Estrato 6 (alto) completamente terminada.

activos mediante la utilización de mecanismos paralelos al sistema judicial y policial.

Más allá de las diferencias en la percepción del riesgo que puedan existir entre sociedades, y al interior de estas, según grupos socioeconómicos, el caso de Colombia ejemplifica que la población tiene una idea relativamente clara de riesgo, pero que son diferenciales según su acceso a activos privados y públicos que les permiten márgenes diferenciales de manejo del mismo. En este sentido, el manejo del riesgo consiste en la suma de acciones o medidas tomadas de manera individual o colectiva mediante el uso de mecanismos informales y formales para contrarrestar el impacto y consecuencias percibidas del riesgo, así como de la disponibilidad y capacidad de los mecanismos existentes para su solución.

C. Origen de la crisis y percepción del riesgo

En términos generales se observó que los distintos grupos socioeconómicos coinciden en las causas que originan la crisis actual de Colombia como gestadora del riesgo y aumento de vulnerabilidades que enfrenta la población. Se tiene una percepción global y multidimensional del riesgo en donde la población interrelaciona de manera dinámica eventos económicos, políticos y culturales. Las principales consecuencias son:

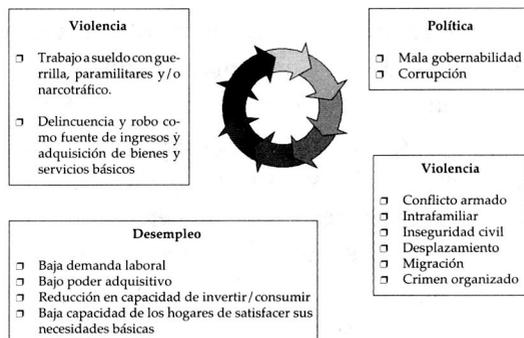
- La crisis es una compleja amalgama de factores económicos y políticos. La población de todos los estratos socioeconómicos correlaciona crisis económica y política. La violencia, como manifestación de la crisis política, es percibida como causa y consecuencia de la crisis económica y, a su vez, la crisis

económica es percibida como causa y consecuencia de la crisis política. Es multi dimensional y sus consecuencias son, asimismo, multidimensionales.

- Las principales manifestaciones de la crisis económica son la inseguridad económica y el desempleo. La percepción de inseguridad económica se agrava con la percepción de duración de la crisis. Se identifica 1995 como año de gestación y a 1998 como agudización, pero se percibe que la crisis se está expandiendo en el tiempo y no perciben posibilidades de pronta resolución.
- Las principales manifestaciones de la crisis política son la violencia, el conflicto armado y la corrupción. Se percibe que la ausencia de gobernabilidad ha estado presente por un largo tiempo, lo que ha permitido que un alto porcentaje del territorio nacional esté tomado por el conflicto armado, en disputa o se encuentra en negociación. La mala administración y ausencia de gobierno no crea un ambiente propicio para la inversión privada, creación de fuentes de empleo y la puesta en ejecución de programas sociales concretos y focalizados, ni contribuye al desarrollo de los jóvenes en un ambiente sano y con oportunidades educativas y sociales. No se percibe la presencia de autoridad pública que ampare a la ciudadanía y vele por sus derechos civiles. Se identifican como actores causantes del incremento de la violencia a todos los actores participantes en el mismo.
- Existe una percepción generalizada de un alto grado de corrupción en el sector público y privado que incrementa las vulnerabilidades de todos los hogares.

- La lucha contra el narcotráfico es percibida como una de las causas de la crisis económica, principalmente de la entrada en recesión de sectores de la economía como la construcción. La población percibe que el cierre de empresas fachada creadas para el lavado de dinero ha incidido en el aumento del desempleo.
- Existe una similitud de percepciones según género que se mantiene relativamente constante con excepción de los grupos más acomodados económicamente. Existe una mayor coincidencia de percepciones según género de las vulnerabilidades de los grupos étnicos entre los estratos más bajos rurales y urbanos que entre los estratos medios-urbanos. El nivel de autonomía de pensamiento y de percepciones de la mujer aumenta conforme aumenta el estrato socioeconómico, lo cual se explica por mayores niveles de escolaridad y acceso al mercado de trabajo formal.
- Los estratos pobres y medios perciben que la crisis económica y política ha aumentado las vulnerabilidades de los estratos ricos, situación que tiene una incidencia directa en el incremento de las vulnerabilidades de los otros grupos, por ser los ricos los generadores de empleo.
- Todos los estratos bajos urbanos y rurales perciben que el grupo de edad de 0 a 6 años es el más vulnerable; mientras que los otros grupos, ubicados principalmente en las zonas urbanas, identifican diversos grupos de edades. La tendencia más general es que perciben a la población en edad económicamente activa y a los jóvenes como los más vulnerables. Los primeros por tener la responsabilidad financiera del hogar y los segundos por la inseguridad civil y social.

Gráfico 1 PERCEPCIÓN DE CORRELACIÓN ENTRE CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA CON LA VIOLENCIA



D. Manejo social del riesgo y manejo social de vulnerabilidades

¿Quiénes están expuestos al riesgo? Todos lo estamos. Solo que su impacto es diferencial según estrato social, género, edad y según región de un país o actividad económica. ¿Quiénes tienen una tendencia a ser más vulnerables? Evidentemente, los más pobres, los desempleados, los desplazados, los niños, los ancianos, los discapacitados, y los enfermos. La exposición al riesgo es generalizada, las medidas para neutralizarla varían según estrato socioeconómico, con lo cual se puede reducir o aumentar su impacto haciendo a un sector de la población más o menos vulnerable.

El trabajo de campo demostró que existe una diferencia entre lo que es manejo del riesgo y manejo de las vulnerabilidades. El ciclo de manejo social del riesgo tiene tres etapas, a saber: preparación y prevención (antes), mitigación y respuesta (durante) y recuperación (después).

Cuadro 1

PERCEPCIÓN DE LAS VULNERABILIDADES SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO

Extremadamente pobres	Pobres	Clase media	Ricos
Desfinanciamiento del sistema formal público de seguridad social (pensiones seguros)			
Trabajadores informales (urbano y rural): Baja de la demanda laboral Reducción del precio del jornal Reducción o pérdida total del acceso a servicios públicos Aumento de inseguridad social y ciudadana		Funcionarios (urbano y rural) Despidos de empresas privadas e instituciones gubernamentales.	Hacendados (rural) Baja competitividad en el ámbito internacional (apertura comercial). Caída de precios a nivel internacional. Altos costos de transacción. Inseguridad por el boleteo*, guerrilla y narcotráfico y conflicto armado.
Marginales y desempleados (urbanos) Exclusión de beneficios sociales. Participación de otros grupos en el mercado informal ya sea legal o ilegal. La inmigración de grupos de zona rural aumenta la oferta de mano de obra y la competencia, lo que reduce las posibilidades de los sectores ya asentados en las zonas urbanas de competir en el mercado formal e informal al existir mayor oferta, lo que tiende a bajar los salarios o jornales.	Jornaleros (rural) Desempleo. Baja de precios agrícolas. Problemas de seguridad. Problemas ecológicos y ambientales. Altos costos de transacción. Inflación.	Trabajadores (urbano y rural) Desempleo. Baja o pérdida servicios sociales públicos. Reducción del capital humano acumulado a raíz de la pérdida o limitado acceso a beneficios y servicios sociales. Aumento de inseguridad social y ciudadana. Aumento de inseguridad social a los niños, jóvenes y ancianos.	Privado (urbano) Fluctuaciones del mercado. Caída de precios internacionales. Baja competitividad. Aumento de precios de insumos de importación. Aumento costos de transacción. Inseguridad a causa de robos y boleteo.

* Expresión colombiana para denominar soborno, chantaje o amenazas económicas o de muerte.

En la etapa de preparación y prevención se busca "asegurarse" para que potenciales impactos no afecten negativamente a los hogares. Para ello, los individuos y hogares toman medidas preventivas como pólizas, y seguros médicos, de accidentes, agropecuarios y contra catástrofes naturales, que generalmente entran dentro de la categoría de incendios. Mientras que la puesta en práctica de estrategias de supervivencia para reducir los impactos ya generados por una crisis o evento se refieren más al manejo social de vul-

nerabilidades. El impacto ya ha tenido lugar. Las vulnerabilidades del hogar han aumentado y se toman medidas para su reducción y para recuperación.

¿Cuándo empieza la población a tomar medidas para enfrentar el impacto de una crisis? La población tiende a reaccionar cuando se ha puesto de manifiesto que sus vulnerabilidades han aumentado, o bien han aparecido nuevos tipos de vulnerabilidades que atentan contra la

calidad de vida. Al jugar la condición socioeconómica de los hogares un papel crucial en la percepción y manejo de vulnerabilidades se puso evidente lo obvio: no todos los grupos socioeconómicos perciben el riesgo ni las vulnerabilidades de manera similar. Los estratos pobres y extremadamente pobres tienen "una mayor tolerancia al riesgo y al aumento de sus vulnerabilidades" en tanto han vivido de esta manera por décadas y generaciones; en cambio, los sectores medios, anteriormente privilegiados por las políticas socioeconómicas gestadas a partir de los años sesenta, lo sienten y resisten, trayendo consigo el peligro político del resquebrajamiento de la estructura social que sostiene la estabilidad política de las sociedades, la cual se apoya en los sectores medios.

IV. Crisis, manejo del riesgo y grupos vulnerables

Una de las características más sobresalientes en América Latina a partir de la década de los ochenta es el empobrecimiento de los sectores medios, sobre todo durante la década perdida. Colombia no se vio afectada por este proceso, pero los sectores medios, que habían sido fortalecidos desde los años sesenta con programas sociales en educación y salud, están también enfrentando un proceso de empobrecimiento debido a las crisis económica y política del país.

Normalmente los estudios de pobreza que analizan el manejo social del riesgo y de las vulnerabilidades de los hogares tienden a enfocarse a los hogares más pobres. Al ser éste un estudio que analiza la pobreza desde el ángulo del riesgo se incorporaron los estratos medios por ser grupos vulnerables porque; i), la pobreza y vulnerabilidad de los estratos más pobres no pueden

ser entendidas ni atacadas sin comprender la vulnerabilidad de la sociedad como un todo. Los pobres no viven en un medio confinado y aislado de la relación existente entre sociedad civil y Estado; ii) pese a que los grupos más pobres son los más vulnerables y se ven más afectados en períodos de crisis económica -*no todos los grupos vulnerables son pobres*- y las crisis económicas y políticas afectan de manera diferencial a todos los grupos socioeconómicos; iii) en este estudio se asumió que durante períodos de crisis es crucial no solo determinar las vulnerabilidades de los pobres, sino que también aquellas de los grupos que "generan empleo", es decir, los sectores medios y los altos. Si las "vulnerabilidades financieras, inseguridad económica y social de estos grupos se aumenta" las probabilidades de que la inversión y la demanda laboral se reduzcan tienden a aumentar, lo que disminuye, consecuentemente, los ingresos de los pobres y requiere de un aumento del gasto social con el fin de ampliar la protección social de la población pobre; iv) los sectores medios son claves en la formación y consolidación de la estabilidad sociopolítica de un país; v) una de las consecuencias sociales de la crisis económica que ha enfrentado América Latina es el proceso de relativo empobrecimiento de los sectores medios. Es importante acercarse a determinar el posible deterioro en capital humano en todas sus dimensiones y tomar medidas al respecto.

Se asumió que la exposición de los hogares a riesgos y vulnerabilidades se encuentra condicionada, entre otros factores, por la ocupación del proveedor(es) principal(s) del hogar, la participación sectorial de su ocupación en la economía y por la tenencia y acceso a activos privados y públicos. Con base en información secundaria se determinó que entre los sectores de la

economía más afectados por la crisis y por un período mayor de tiempo se encuentran:

- **Construcción:** ha permanecido en recesión por un período mayor a los 5 años y ha afectado a los obreros, sobre todo no calificados (estratos 1, 2).
- **Agrícola:** la reducción de la competitividad del sector agrícola en el mercado internacional y la baja de la demanda laboral rural ha perjudicado jornaleros.
- **Grupos con vulnerabilidades específicas:** los llamados migrantes económicos y los desplazados son grupos, en su mayoría, de estratos 1 y 2, cuyas causas de migración son, en principio, de origen económico para los primeros y político para los segundos. No obstante, durante el trabajo de campo se observó que no siempre resulta evidente establecer una diferencia tajante entre ambos grupos. En parte porque hay zonas del país que se ven afectadas simultáneamente por la crisis económica y el conflicto armado, y también porque "los desplazados" no siempre se auto-identifican como tales con el fin de evitar ser discriminados o excluidos. Por ello, pese a que la intención inicial era trabajar con ellos separadamente al final se han trabajado como un mismo grupo.
- **Financiero:** la crisis financiera y el aumento de las tasas de interés ha afectado a todo el país pero se identificó a los sectores medios, conocidos como deudores o damnificados de la UPAC (estratos 3, 4), como un grupo con vulnerabilidades específicas creadas a raíz de esta crisis.
- **Empresarial:** se seleccionaron micro-empresarios residentes en las áreas urbanas (estratos 3 y 4).

También se asumió la existencia de una correlación entre la estructura de activos privados y públicos con la capacidad de analizar el riesgo y de manejar las vulnerabilidades.

Se observó que el ciclo de vida de los hogares determina la capacidad de los mismos para manejar el riesgo y las vulnerabilidades. Se observó

Incidencia de la estructura de activos de los hogares

Los individuos y hogares cuentan con una estructura de activos privados y públicos para enfrentar el impacto del riesgo. Entre más solvente y sólida sea la estructura de activos privados mayor es la capacidad de manejo del riesgo y de las vulnerabilidades enfrentadas. Además de la tenencia de activos materiales y financieros, los activos privados incluyen el capital humano que indica niveles de escolaridad y acceso a información y a conexiones (capital social) que determinan, en principio, una mayor capacidad no solo para analizar, sino también para manejar el riesgo y su impacto. Existe una correlación entre la estructura de activos privados y el acceso a los públicos. Los individuos y hogares con menos activos privados son los que requieren de los servicios de las instituciones y organizaciones que proporcionan una red de protección social.

también que el activo más importante con el que cuentan los hogares es la fuerza de trabajo. No sólo porque predomina un porcentaje mayor de población en edad económicamente activa, sino porque la población cuenta en su mayoría con altos niveles de escolaridad.

Para estudiar el ciclo de vida de los hogares se examinaron los siguientes indicadores: i) la estructura de edades de los hogares que se relaciona con la disponibilidad del trabajo existente, que es un activo, ii) la ecuación de ingresos versus gastos, y iii) la dependencia económica. Es importante subrayar que ciertos grupos de edades, tales como el grupo de 0 a 4 años y los mayores de 60 años, pueden significar mayores gastos al hogar debido a los riesgos de salud que enfrentan. La tasa de dependencia normalmente utilizada calcula la relación entre la población económicamente activa y la no activa, pero no permite estimar el número potencial de fuerza de trabajo disponible en los hogares que pudiera ser usada como activo, ni tampoco permite estimar la relación de mayor gasto que algunos grupos de edad requieren. Una alta proporción del grupo de 0 a 4 años en los hogares no sólo significa una proporción mayor de población económicamente inactiva, sino que también impide la incorporación de la madre al mercado laboral, neutralizando un activo laboral y su participación en el aumento de los ingresos del hogar.

También se observó que existe una correlación entre la estructura de oportunidades y procesos de discriminación y exclusión social. Para estudiar la estructura de oportunidades de los hogares se tomaron como indicadores los siguientes: i) acceso a fuentes de trabajos, ii) acceso a mercados para la venta de productos en mercado informal o formal, iii) acceso a servicios

básicos, iv) la ecuación social de imágenes y percepciones de la sociedad civil hacia un "barrio" tiende a generar procesos de exclusión o inclusión social. Se estigmatiza a algunos lugares de residencia como peligrosos, generalmente a aquellos donde reside la población desplazada o negra, lo que aumenta sus vulnerabilidades al limitarles el acceso a fuentes de trabajo y mercados, además de contar con menos y peor calidad de servicios básicos. La suma de estos factores describe la configuración de una estructura de activos públicos débil que condiciona un eficiente manejo de las vulnerabilidades que enfrentan.

V. Tipos de vulnerabilidades

A. Vulnerabilidades sociales acumuladas

Este es un término que surgió en esta investigación y que busca conceptualizar la existencia de trampas de pobreza. Situaciones socioeconómicas que tienden a acumular vulnerabilidades en lugar de mitigarlas.

Los sectores más pobres enfrentan "*vulnerabilidades sociales acumuladas*" porque en períodos de crisis éstas aumentan en los hogares más pobres y entran en un círculo en el cual dichas vulnerabilidades se acentúan y tienen que afrontar otras nuevas generadas por la crisis, y otras gestadas por las mismas estrategias de supervivencia que adoptan.

Los hogares pobres estructurales acumulan a través de generaciones vulnerabilidades que limitan su movilidad social. Los impactos económicos, políticos (guerra, conflicto armado) y los desastres naturales los llevan a un proceso de acumulación de vulnerabilidades sociales.

Vulnerabilidades sociales acumuladas - el caso de los desplazados

A raíz de la migración forzada provocada por el conflicto armado se han incrementado las vulnerabilidades de estos hogares que ha entrado en un proceso de acumulación social de las mismas. No tenían activos como propiedades. Solo contaban con su trabajo y la migración les ha traído el desempleo, la exclusión social, la desprotección médica y la inseguridad civil. En el caso de uno de los hogares consultados, cuyo jefe es una madre soltera de 21 años, tiene bajo su responsabilidad a su madre de 66 años y a su hijo de 7 años, ambos se encuentran enfermos y sin protección de salud. Hace dos años han emigrado a Bogotá procedentes de Mesetas (Meta), donde trabajaban para una finca. Se vieron forzados a desalojar porque la guerrilla les mandó una carta en la que le decía que tenía que desocupar y sino los mataban. El propietario de la finca, quien también tenía amenazas de muerte se vio forzado a desalojar y los despidió. Pese a la riqueza del llano el conflicto armado hace que la calidad de vida, la seguridad y las condiciones económicas de la población disminuyan. Ahora estamos en Bogotá sufriendo de exclusión social por la falta de gobierno que proteja a la población civil.

Un hogar dice haber invertido sus ahorros en un lote en Ciudad Bolívar y la ausencia de ingresos no les permite pagar servicios médicos para su madre e hijo. No hay trabajo en Bogotá y menos para los agricultores. El tener secundaria completa sirve de poco para obtener trabajo. No siempre tienen conexiones que les permita solucionar sus problemas ni tener acceso a programas de asistencia social. Este hogar tiene un hijo desnutrido, que registra bajos rendimientos en la escuela, además por estar enfermo de neumonía. Los ingresos no dan para el tratamiento médico que cuesta \$10.000 pesos en el servicio público, lo que es muy caro para este hogar, pese a que en el Hospital argumentan que es barato. La inseguridad del barrio es alta. Hay muchas pandillas y borrachos que han destruido la pequeña empresa de venta de café que habían puesto

Las vulnerabilidades sociales se acumulan por tres razones fundamentales: i) las vulnerabilidades pre-existentes aumentan; ii) el impacto o la combinación de impactos en los hogares crean nuevas vulnerabilidades, que debilitan la ya endeble estructura de activos privados. En capital humano se manifiesta por la pérdida de trabajo, muerte por guerra, desplazamiento forzoso. En capital material se manifiesta por el impacto de crisis financieras, pérdida o abandono forzado de inmuebles, robo, entre otros; iii) Las estrategias o medidas que

toman los hogares para sobrevivir ante el aumento de las vulnerabilidades tienden a reproducir el proceso de vulnerabilidades sociales acumuladas.

B. Vulnerabilidades específicas

Se refiere a hogares que debido a un impacto económico, político o de desastre natural tienen vulnerabilidades concretas que los diferencian de otros grupos catalogados como homólogos desde el punto de vista socioeconómico.

C. Vulnerabilidades específicas temporales y coyunturales

Se distinguen los hogares con vulnerabilidades específicas y temporales de los hogares con vulnerabilidades específicas y pobreza estructural. Específicas y temporales se refiere a que sus vulnerabilidades no son de carácter estructural sino causadas por un impacto, que en la mayoría de los casos no anticipaban y, por ende, no habían tomado medidas preventivas (deudores de la UPAC). Dependiendo del tipo de impacto o combinación de impactos de que son víctimas, la temporalidad puede expandirse en tiempo. Pueden correr el riesgo de acumular vulnerabilidades sociales y empezar a manifestar problemas de pobreza y manejo social del riesgo más característico de los grupos estructuralmente pobres. Específicas y estructurales se refiere a los pobres estructurales que son víctimas de impactos puntuales que aumentan y acumulan sus vulnerabilidades (desplazados y los migrantes económicos de estratos pobres).

VI. Percepción de activos públicos-programas sociales

En la prestación de servicios de programas sociales la población identifica al Estado, ONG y organizaciones internacionales, pero la población resalta la acción del Estado como una de las más importantes por su cobertura y tipo de servicios que suministra. La salud, la educación, la atención y cuidado de los niños son las tres áreas fundamentales y mejor evaluadas de la acción del Estado. El régimen subsidiado de salud, los Hogares de Bienestar (ICBF) y los Centros Educativos son los mejor evaluados por la población. En educación, la población destaca los programas de becas, bibliotecas, recreación, deportes y

comedores escolares como cruciales en la formación de la juventud.

El régimen subsidiado de salud y los Hogares de Bienestar han contribuido a reducir las vulnerabilidades de los estratos más pobres. El primero por facilitarles acceso a salud y el segundo por ayudar en la nutrición, educación y cuidado de los niños y por proporcionar a las madres comunitarias trabajo y capacitación y a las madres beneficiarias la oportunidad de asegurarse el cuidado de sus hijos y poder trabajar.

La población tiende a confundir el Sisben percibiéndolo como un prestador de servicios de salud más que un mecanismo para identificar los beneficiarios de programas sociales. Cuando esa confusión no tiene lugar, la población identifica como problema más al tipo y calidad de servicios proporcionado por las ARS (Administradoras del régimen Subsidiado de salud) y el Estado por no tener mecanismos apropiados de control sobre las IPS (Instituciones Prestadoras del Servicio). También considera que la metodología de identificación de beneficiarios debe ser revisada con el fin de lograr mayor cobertura. Otra observación es la diferencia entre proporcionar el servicio de revisión médica y el suministro de medicamentos que fue ampliamente criticado.

VII. Manejo social del riesgo y estrategias de supervivencia

Los hogares tienden a manejar el impacto del riesgo mediante arreglos informales e individuales, cuyo proceso de toma de decisión tiene lugar en el seno del hogar. El jefe de hogar y su cónyuge son los principales actores que deciden. En la ejecución de las estrategias tienden a par-

ticipar todos los miembros del hogar, ya que la fuerza de trabajo es su activo más importante. Los arreglos formales entre hogares con fines productivos son, en general, desarrollados por un tercer actor que puede ser una institución del Gobierno, organización no gubernamental, proyectos de desarrollo o iglesias.

La población ejecuta cuatro tipos de estrategias: i) diversificación de los ingresos, ii) aplanar el consumo⁸ iii) protegerse de la inseguridad y la violencia y iv) estrategias múltiples. Las estrategias múltiples describen la ejecución de varias estrategias de manera simultánea o estrategias que cumplen varios objetivos. Por ejemplo, la migración de hijos mayores permite aumentar los ingresos mediante el recibo de remesas, permite aplanar el consumo pues el hogar cuenta con un miembro menos y cumple el objetivo de seguridad porque aleja al hijo(a) de la zona de conflicto.

Dentro de las principales acciones tomadas en las estrategias para diversificar los ingresos está el uso de su principal activo -la fuerza de trabajo del hogar-. Esto se realiza mediante i) el aumento de las horas trabajadas por el jefe de hogar, que tiende a efectuarse mediante la obtención de dos o más trabajos en el sector formal e informal. ii) incorporación de la cónyuge al trabajo, iii) incorporación de los hijos al trabajo, iv) uso de la vivienda como activo. Existe una correlación entre estrato social y el uso de trabajo infantil. A menor estrato social mayores son las posibilidades de incorporar a los niños y adolescentes en el mercado laboral.

Se identificaron estrategias legales e ilegales. Entre las ilegales se identifican unas para aumentar los ingresos tales como colaboración con grupos alzados en armas, venta de drogas, participación en pandillas y prostitución. Entre las usadas para aplanar el consumo se identificó el uso de servicios básicos ilícitos, la cual también contribuye a aumentar los ingresos del hogar. Entre las legales se encuentran todas las estrategias de diversificación del ingreso incorporándose en actividades lícitas del mercado informal y formal, las usadas para aplanar el consumo y algunas múltiples.

Hay estrategias múltiples ilegales como la eliminación de los llamados *desechables*. Los *desechables* son mendigos, niños de la calle, drogadictos, y las familias o individuos "sin casa" (*homeless*). Se les dio este nombre porque al ser percibidos por los comerciantes como una amenaza social, pues les retiraban clientes, se han organizado brigadas de limpieza.

Aplanar el consumo es una estrategia practicada por todos los estratos, pero la modalidad varía según estrato en tanto cuentan con una estructura diferencial de activos. Mientras que los más pobres comprometen la dieta balanceada y reducen el número de tiempos de comida al día, los sectores medios optan por comprar productos de menor calidad y reducir la recreación. También optan por sustituir la educación privada por la pública y comienzan a reducir el uso de servicios médicos privados. Es decir, que los sectores más pobres tienen que optar por la *reducción sustantiva en el consumo*, mientras que

⁸ Aplanar el consumo son las decisiones económicas del gasto que toman los individuos u hogares para esparcir en el tiempo los ingresos con los que cuentan y poder satisfacer al máximo sus necesidades prioritarias.

Cuadro 2

RESUMEN DE ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA DE LOS HOGARES RURALES Y URBANOS

Área	Diversificar/aumentar el ingreso	Aplanar el consumo	Protección personal (inseguridad)	Estrategias múltiples
Rural	Capital humano Movilización de fuerza de trabajo Legales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Jefes de hogar con 2 o más empleos en la misma o diferente actividad ☐ Diversificación de la producción ☐ Economía de patio ☐ Migración estacional y permanente ☐ Incorporación de niños y adolescentes en el trabajo Ilegales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Producción de cultivos ilícitos como la coca y la amapola (Codazzi). ☐ Robos y delincuencia común ☐ Participación en grupos armados a cambio de dinero ☐ Ventas ambulantes ☐ Prostitución ☐ Producción y/o comercialización de drogas Capital material <ul style="list-style-type: none"> ☐ Venta o alquiler de tierras ☐ Alquiler de cuartos ☐ Uso de la casa para instalar un negocio ☐ Compartir la vivienda ☐ Venta y/o empeño de bienes Capital financiero <ul style="list-style-type: none"> ☐ Remesas familiares ☐ Crédito a vecinos y empresas comunitarias Capital social <ul style="list-style-type: none"> ☐ Organización de empresas comunitarias 	Capital humano Alimentación <ul style="list-style-type: none"> ☐ Reducción del número de tiempos de comida ☐ Reducción en el número de ingredientes ☐ Substitución de ingredientes (tipos/calidad de carnes / uso de mas carbohidratos) Salud <ul style="list-style-type: none"> ☐ Substitución de servicios de salud privados por públicos ☐ Reducción en el uso de servicios ☐ Auto recetarse ☐ Medicina natural Educación <ul style="list-style-type: none"> ☐ Sustituir educación por trabajo de los niños y adolescentes ☐ Limitar la educación a la escuela primaria Servicios básicos Legales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Racionar el consumo Ilegales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Apropiación subversiva de luz y agua Seguridad <ul style="list-style-type: none"> ☐ Migración 	Legales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Migración interna e internacional ☐ Servicios privados de protección ☐ Sistema informal de cuidado de miembros de la familia, casas y negocios en colaboración con familia y vecinos Ilegales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Contratación de servicios de paramilitares, escuadrones de la muerte y sicarios ☐ Participación a sueldo con grupos participantes en el conflicto armado ☐ Cooperación con grupos a cambio de protección ☐ Trabajo con pandillas y traficantes por sueldo y por protección 	Combinación de diferentes formas legales, ilegales, formales e informales de movilización de la fuerza laboral para aumentar el ingreso del hogar Con Formas de aplanar el consumo en alimentación, salud, educación y servicios básicos Con Estrategias de protección personal
	Urbana	Capital humano Legales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Jefe de Familia con dos o más trabajos (formal o informal) ☐ Incorporación de cónyuge e hijos al trabajo Ilegales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Robos y delincuencia común ☐ Participación en grupos armados a cambio de dinero ☐ Ventas ambulantes ☐ Prostitución ☐ Producción y/o comercialización de drogas Capital material <ul style="list-style-type: none"> ☐ Uso de casa para negocio o alquiler de cuartos ☐ Venta de activos o dación de viviendas por problemas de pago Capital financiero Legales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Uso de ahorros ☐ Crédito formal e informal (vecinos - usureros) ☐ Mecanismos comunitarios de ahorro y crédito llamado cadenas ☐ Empeños y ventas de bienes Ilegales <ul style="list-style-type: none"> ☐ Eludir impuestos ☐ Doble contabilidad ☐ Competencia desleal Capital social <ul style="list-style-type: none"> ☐ Organización de empresas 		

los estratos medios optan por un *proceso selectivo de consumo*.

La migración interna e internacional es utilizada por todos los estratos como estrategia de diversificación de ingresos, aplanar el consumo y de protección civil ante el conflicto armado y el impacto de la violencia. Es una estrategia múltiple legal.

La crisis no ha contribuido a gestar un cambio cultural en el manejo social del riesgo en términos de incorporar medidas preventivas y mitigantes, debido a que el impacto de las crisis en los hogares los concentra en resolver los problemas inmediatos. No se identificó una práctica amplia del manejo preventivo del riesgo. El único grupo que tiene seguros agrícolas es el de La Miel, en las zonas rurales.

VIII. Conclusiones

A. Activos privados de los hogares

1. Tenencia de activos privados, vulnerabilidad y oportunidades

La capacidad de reducir las vulnerabilidades depende no solo de los activos con que cuentan sino que también de las oportunidades para movilizarlos. Los activos privados condicionan la capacidad de manejo del riesgo de los hogares, pero no explican en su totalidad las oportunidades para manejar o sus vulnerabilidades.

a. La fuerza de trabajo

La fuerza de trabajo es el activo más importante con que cuentan los hogares de todos los estratos socioeconómicos, no solo porque el porcentaje

de población en edad económicamente activa es alto, sino porque la decisión de incorporar a los miembros del hogar en el mercado laboral se toma en el hogar sin intermedio de terceros.

b. Educación y vulnerabilidad

Los retornos de la educación y de la experiencia laboral se comportan de manera diferente en tiempos de crisis, siendo aparentemente más bajos en casos de población con educación secundaria y superior. La crisis y la baja en la demanda laboral han venido cambiando las oportunidades y condiciones laborales, incluyendo los tipos de contratación.

c. Vivienda

La vivienda, sobre todo en los hogares de urbanos, es un activo clave porque es utilizada para desarrollar actividades económicas a pequeña escala como diferentes tipos de talleres (mecánicos, eléctricos y de costura) y tiendas de abarrotes. También es usada para albergar familias extendidas, donde viven dos o más familias que generalmente tiene lazos de parentesco (hijos casados, primos, abuelos). No se observaron familias sin lazo consanguíneo compartiendo la vivienda, pero sí casos de alquiler de cuartos.

d. Capital social

El capital social, como cualquier otro activo, se acumula y se reproduce. La forma más evidente de capital social es la establecida entre hogares con el propósito de resolver problemas de corto plazo. Se expresa como muestras de solidaridad por enfermedad o pérdida de familiares o de donaciones puntuales de comida. El capital social con fines productivos está menos desarrollado.

La desconfianza aumenta en momentos de crisis, inseguridad, conflicto armado o post-conflicto, lo que explica el proceso observado de erosión de capital social más que de formación. La formación de capital social entre hogares es generalmente gestionada por un tercer actor. En las zonas urbanas las Juntas de Acción Comunal han jugado un papel importante organizando a las comunidades. En las zonas rural es por intermedio de organizaciones gubernamentales (Incora) y ONG con proyectos de base.

De los resultados de este trabajo se desprenden hipótesis para futuras investigaciones que incluyan el capital social.

- La formación de capital social con fines productivos contribuye a la formación de capital humano y al bienestar (*wellbeing*) de los hogares en tanto contribuye al aumento de los ingresos.
- La escolaridad no determina la formación y consolidación de capital social de la población.

e. Estructura de oportunidades generada por el lugar de residencia

Existe una correlación entre el lugar de residencia y la estructura de oportunidades y procesos de discriminación y exclusión social. La estructura de oportunidades se analiza según: i) acceso a fuentes de trabajos, ii) acceso a mercados para la venta de productos en mercado informal o formal, iii) acceso servicios básicos, iv) la ecuación social de imágenes y percepciones de la sociedad civil hacia un "barrio" genera procesos de exclusión o inclusión social. La estigmatización de los barrios donde residen, generalmente, desplazados o negros como peligrosos genera dicha

exclusión. Esto incrementa las vulnerabilidades de estos hogares al reducir el acceso fuentes de trabajo, mercados, además de que tienen menos y peor calidad de servicios básicos.

B. Activos públicos de los hogares - programas sociales-

- En la prestación de servicios de programas sociales se identifican al Estado, ONG y organizaciones internacionales, pero la población resalta la acción del Estado como una de las más importantes por su cobertura y tipo de servicios que suministra.
- La salud, educación, atención y cuidado de los niños son las tres áreas fundamentales y mejor evaluadas de la acción del Estado.
- El régimen subsidiado de salud, los Hogares de Bienestar (ICBF) y los Centros Educativos son los mejor evaluados por la población.
- El régimen subsidiado de salud y los Hogares de Bienestar han contribuido a reducir las vulnerabilidades de los estratos más pobres. El primero por facilitarles acceso a salud y el segundo por ayudar en la nutrición, educación y cuidado de los niños y por proporcionar trabajo y capacitación a las madres comunitarias y a las madres beneficiarias la oportunidad de asegurarse el cuidado de sus hijos y poder trabajar.
- La población tiende a confundir el Sisben percibiéndolo como un prestador de servicios de salud más que un mecanismo para identificar los beneficiarios de programas sociales.
- Cuando esa confusión no tiene lugar, la población identifica como problema más al tipo

y calidad de servicios proporcionado por las ARS (Administradoras del régimen Subsidiado de salud) y el Estado por no tener mecanismos apropiados de control sobre las IPS (Instituciones Prestadoras del Servicio). También considera que la metodología de identificación de beneficiarios debe ser revisada con el fin de lograr mayor cobertura. Otra observación es la diferencia entre proporcionar el servicio de revisión médica y el suministro de medicamentos que fue ampliamente criticado.

- En educación, la población destaca los programas de becas, bibliotecas, recreación, deportes y comedores escolares como cruciales en la formación de la juventud.

C. Vulnerabilidades de los hogares

- Los estratos más pobres son las más vulnerables, pero no sólo los pobres son vulnerables. La crisis ha afectado de manera diferencial a todos los estratos socioeconómicos.
- Vulnerabilidades sociales acumuladas: hogares como los pobres estructurales acumulan a través de generaciones vulnerabilidades que limitan su movilidad social. Los impactos económicos, políticos (guerra, conflicto armado) y de desastres naturales los llevan a un proceso de acumulación de vulnerabilidades sociales, máxime que el impacto económico y político ha tenido lugar conjuntamente y en algunas zonas puntuales se sumaron desastres naturales
- Las vulnerabilidades sociales se acumulan porque: i) las vulnerabilidades pre-existentes aumentan, ii) el impacto o la combinación de impactos en los hogares crean nuevas vul-

nerabilidades, que debilitan la ya endeble estructura de activos privados. En capital humano se manifiesta por la pérdida de trabajo, muerte por guerra, desplazamiento forzoso. En capital material se manifiesta por impacto de crisis financiera, pérdida o abandono forzado de inmuebles, robo. iii) Las estrategias y medidas que toman los hogares para manejar el riesgo y contrarrestar el aumento de las vulnerabilidades fomentan el proceso de vulnerabilidades sociales acumuladas.

- El trabajo permitió establecer la diferencia entre hogares con vulnerabilidades específicas y temporales de los hogares con vulnerabilidades específicas y pobreza estructural. Específicas y temporales se refiere a que sus vulnerabilidades no son de carácter estructural sino causadas por un impacto, que en la mayoría de los casos no anticipaban, y por ende no habían tomado medidas preventivas (deudores de la UPAC). Dependiendo del tipo de impacto o combinación de impactos de que son víctimas, la temporalidad puede expandirse en tiempo. Pueden correr el riesgo de acumular vulnerabilidades sociales y empezar a manifestar problemas de pobreza y manejo social del riesgo más característico de los grupos estructuralmente pobres. Específicas y estructurales se refiere a los pobres estructurales que son víctimas de impactos puntuales que aumentan y acumulan sus vulnerabilidades (desplazados y los migrantes económicos de estratos pobres).
- El principal activo privado de los hogares que se ha visto afectado por la crisis es el capital humano, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el proceso de vulnerabilidades sociales acumuladas.

- Los estratos pobres y medios tienen una percepción clara de las vulnerabilidades de los estratos ricos y las identifican. Asimismo, correlacionan la incidencia que tienen las vulnerabilidades de los ricos y generadores de empleo con el incremento de sus vulnerabilidades.
- La pobreza y vulnerabilidad de los estratos más pobres no puede ser entendida ni atacada sin comprender la vulnerabilidad de la sociedad como un todo. Los pobres no viven en un medio confinado y aislado de la relación existente entre sociedad civil y Estado.
- La inseguridad económica y política, esta última con la violencia y el conflicto armado como sus principales manifestaciones, son identificadas como las principales vulnerabilidades de toda la sociedad.
- Existe una percepción generalizada de un alto grado de corrupción en el sector público y privado que incrementa las vulnerabilidades de todos los hogares porque la mala administración y ausencia de gobierno no crea un ambiente propicio para la inversión privada, creación de fuentes de empleo y la puesta en ejecución de programas sociales concretos y focalizados, ni contribuye al desarrollo de los jóvenes en un ambiente sano y con oportunidades educativas y sociales.
- Los grupos rurales consultados, todos de estratos bajos, perciben que el grupo de edad 0 a 6 años es el más vulnerable; mientras que los urbanos consultados, por pertenecer a diferentes estratos socioeconómicos, identifican diversos grupos de edades. La tendencia más general en las zonas urbanas es que

identifiquen a la población en edad económicamente activa y a los jóvenes como los más vulnerables. Los primeros por tener la responsabilidad financiera del hogar y los segundos por la inseguridad civil y social.

- Existe una mayor coincidencia de percepciones según género de las vulnerabilidades de los grupos étnicos entre los estratos más bajos rurales y urbanos que entre los estratos medios-urbanos.
- El nivel de autonomía de la mujer en términos de pensar y expresar percepciones diferentes a las de sus cónyuges aumenta conforme aumenta el estrato socioeconómico.

D. Percepción de la Crisis

- La crisis es una compleja amalgama de factores económicos y políticos. Es multimensional y sus consecuencias son, así mismo, multidimensionales.
- Las principales manifestaciones de la crisis económica son la inseguridad económica y el desempleo.
- La percepción de inseguridad económica se agrava por la percepción de duración de la crisis. Se identifica 1995 como año de gestación y a 1998 como año de agudización.
- Las principales manifestaciones de la crisis política son la violencia, el conflicto armado y la corrupción. Existe una percepción de ausencia gobernabilidad -más que de mala gobernabilidad- y de Estado que ha permitido que un alto porcentaje del territorio nacional este tomado, en disputa o se encuentre en ne-

gociación. No se percibe la presencia de autoridad pública que ampare a la ciudadanía y vele por sus derechos civiles.

- La población de todos los estratos socioeconómicos establece una correlación entre crisis económica y crisis política. La violencia, como manifestación de la crisis política es percibida como causa y consecuencia de la crisis económica, a su vez que la crisis económica es percibida como causa y consecuencia de la crisis política.
- La lucha contra el narcotráfico es percibida como una de las causas de la crisis económica, principalmente de la entrada en recesión de sectores de la economía como la construcción. Existían una serie de empresas fachada de lavado de dinero que se cerraron debido a la lucha contra el narcotráfico, lo cual ha incidido en el aumento del desempleo.

E. Manejo social del riesgo y estrategias de supervivencia

- Los hogares tienden a manejar el riesgo social mediante arreglos informales e individuales, cuyo proceso de toma de decisión tiene lugar en el seno del hogar. El jefe de hogar y su cónyuge son los principales actores que deciden. En la ejecución de las estrategias tienden a participar todos los miembros del hogar, ya que la fuerza de trabajo es su activo más importante. Los arreglos formales entre hogares con fines productivos son, en general organizados por un tercer actor sea éste una institución estatal, una organización no gubernamental o alguna iglesia.
- Los hogares establecen arreglos informales entre ellos, pero son para actividades muy específicas y no de largo término, que en su mayoría son formas de crédito o trueque, a saber, prestación de dineros, de comida, de insumos de la producción. La población ejecuta cuatro tipos de estrategias: i) diversificación de los ingresos, ii) aplanar el consumo, iii) protegerse de la inseguridad y violencia y iv) estrategias múltiples.
- Las estrategias múltiples describen la ejecución de varias estrategias de manera simultánea o estrategias que cumplen varios objetivos. Por ejemplo, la migración de hijos mayores permite aumentar los ingresos mediante el recibo de remesas, permite aplanar el consumo, pues el hogar cuenta con un miembro menos, y cumple el objetivo de seguridad porque aleja al hijo (a) de la zona de conflicto.
- Las principales acciones tomadas en las estrategias para diversificar los ingresos se centran en el uso de su principal activo -la fuerza de trabajo del hogar-. Esto se realiza mediante i) el aumento de las horas trabajadas por el jefe de hogar, que tiende a efectuarse mediante la obtención de dos o más trabajos en el sector formal e informal. ii) incorporación de la cónyuge al trabajo, iii) incorporación de los hijos al trabajo, iv) uso de la vivienda como activo.
- Existe una correlación entre estrato social y el uso de trabajo infantil. A menor estrato social mayores son las posibilidades de incorporar a los niños y adolescentes al mercado laboral.
- Se identificaron estrategias legales e ilegales. Entre las ilegales se identifican unas para aumentar los ingresos, tales como colaboración

con grupos alzados en armas, venta de drogas, participación en pandillas, prostitución, sicariato y secuestros. Se encontró que existen diferentes tipos de "trabajos informales ilegales: en torno al ciclo del secuestro. Por ejemplo, investigan la víctima; están los que efectúan el secuestro, que no necesariamente son los mismos que lo planearon, ni los mismos que negocian el rescate ni los que los devuelven. Además, se identificó que existen "cuidadores o niñeras" de secuestrados, que son los que cuidan que la mercancía no se pierda. Sí el objetivo es eliminar al secuestrado pues es probable no se contraten los servicios de los cuidadores ni se alquilen las casas donde los cuidan. Para aplanar el consumo y reducir los gastos se encuentran las conexiones ilícitas a servicios básicos como la electricidad y agua. Entre las legales se encuentran todas las estrategias de diversificación del ingreso incorporándose en actividades lícitas del mercado informal y formal, las usadas para aplanar el consumo y estrategias múltiples.

- Hay estrategias múltiples ilegales como la eliminación de los llamados desechables. Los desechables son mendigos, niños de la calle, drogadictos, y los individuos "sin casa" (*homeless*). Se les dio este nombre debido a que, al ser percibidos por los comerciantes como una amenaza social, pues les retiraban clientes, éstos han organizado "brigadas de limpieza".
- La estrategia de aplanar el consumo es practicada por todos los estratos, pero la modalidad varía. Mientras que los más pobres comprometen la dieta balanceada y reducen el número de tiempos de comida al día, los sectores medios optan por comprar produc-

tos de menor calidad y reducir la recreación. También optan por sustituir la educación privada por la pública y comienzan a reducir el uso de servicios médicos privados. Es decir, que los sectores más pobres tienen que optar por la *reducción substantiva en el consumo*, mientras que los estratos medios optan por un *proceso selectivo de consumo*.

- La migración interna e internacional es utilizada por todos los estratos como estrategia de diversificación de ingresos, aplanar el consumo y de protección civil ante el conflicto armado y el impacto de la violencia. Es una estrategia múltiple legal.
- No se identificó una práctica amplia del manejo preventivo del riesgo. El único grupo que tiene seguros agrícolas es la localidad de La Miel, en la zona rural.
- La crisis no ha contribuido a gestar un cambio cultural en el manejo social del riesgo en términos de incorporar medidas preventivas y mitigantes, lo que se explica por el impacto de las crisis en los hogares, que hacen que éstos se concentren a resolver los problemas inmediatos.

IX. Recomendaciones

Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Llegar a un consenso entre Gobierno y donantes sobre qué es una red de protección social. Es imprescindible distinguir entre: servicios sociales (educación y salud), programas de asistencia social (madres comunitarias) y seguridad social (pensiones y seguros).

- Identificación de beneficiarios según zona urbana y rural, grupos con vulnerabilidades específicas, tales como los pobres estructurales, los desplazados, los migrantes y los sectores medios.
- Para cada uno de los anteriores grupos se deben diseñar programas con focalización según género y grupos de edad vulnerables.
- Es crucial comprender el papel de los sectores medios en la formación y consolidación de estabilidad social, económica y política. De lo contrario, la brecha socioeconómica entre los estratos altos y bajos continuará aumentando, lo que fomentará irremediablemente una sociedad con mayores desigualdades e inequidad
- Fortalecer programas como el régimen subsidiado de salud para lograr una mayor cobertura y calidad en el servicio.
- Fortalecer el programa de madres comunitarias tomando en cuenta las recomendaciones de la población.
- Fortalecer los programas de comedores, bibliotecas y becas de las escuelas y colegios.
- Implementar una campaña cívica de NO VIOLENCIA.
- Fomentar espacios públicos de recreación juvenil que proporcionen oportunidades de desarrollo deportivo y cultural.
- Revisión de las políticas económicas con el fin de reducir las vulnerabilidades de todos los grupos sociales, empezando por los generadores de empleo.

Alternativas exitosas de la educación rural en Colombia

Mauricio Perfetti del C.¹

Susana Leal A.¹

Pablo Rolando Arango G.¹

Abstract

This paper aims to present an analytical summary of a study contracted and published by the Regional Policy Dialogue of the Interamerican Development Bank (IADB), which main objective consisted on systematizing the implementation and expansion of two post-primary experiences in rural Areas in Colombia. The experiences were "Escuela Nueva" and SAT (Tutorial Learning System). Both models are analyzed in relation to the background of the educative problems in rural areas that motivated or inspired them. In addition, the objectives, components and inherent characteristics in the models are analyzed in relation to the problems that they tried to solve. In doing so, the paper describes both, theoretical aspects and their application. The research process concluded that it was necessary to include the post-primary "Escuela Nueva" developed by the MEN ("Ministerio de Educación Nacional de Colombia) as an additional model. In the final section, the main conclusions about the models are presented, and those aspects that require further research.

Resumen

Este artículo presenta un resumen analítico de un estudio contratado y publicado por Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo principal objetivo era la sistematización de los procesos de implantación y expansión de dos experiencias de post-primaria rural en Colombia. Las experiencias fueron "Escuela Nueva" y SAT (Sistema de Aprendizaje Tutorial). Ambos modelos son analizados contra el trasfondo de problemas de la educación rural que los motivaron o inspiraron. Adicionalmente, los objetivos, componentes y características inherentes a los modelos son analizados en relación con los problemas para cuya solución fueron diseñados. Al hacerlo, el artículo describe tanto los aspectos teóricos como su aplicación. Durante la investigación se concluyó que era necesario incluir el modelo de post-primaria con "Escuela Nueva" promovido por el MEN (Ministerio de Educación Nacional) como un modelo adicional. Al final se presentan las principales conclusiones acerca de los modelos, y se señalan los aspectos que todavía no han sido documentados o investigados.

Palabras claves: modelos educativos, área rural, Colombia.

¹ Director Ejecutivo e investigadores del Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales Crece, respectivamente. Los autores expresan sus agradecimientos a las personas de Fundaec en Puerto Tejada y Coreducar en Bogotá, a los encargados del área educativa en el Comité de Cafeteros de Caldas, a la subdirección de Educación Rural del Ministerio de Educación, a la Universidad de Pamplona, al Diálogo Regional de Política del BID, y a los Drs. Vicky Colbert, Murphy-Graham y Claudia Uribe.

I. Introducción

Este documento presenta un resumen analítico de los resultados de un estudio contratado por el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo y realizado por el Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (Crece), cuyo propósito era el de documentar y sistematizar las experiencias de dos modelos de educación rural surgidos en Colombia: el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) y el modelo de la Post-primaria Rural con metodología Escuela Nueva (EN).

Los modelos documentados en este trabajo nacieron como diferentes tipos de respuesta a unos déficit dramáticos de la educación rural colombiana. En general, los problemas comunes al surgimiento de los modelos pueden resumirse de la siguiente manera. El problema más visible era la casi inexistencia de cupos e instituciones para la educación secundaria en las zonas rurales. Pero esto no significa que ése fuera el único o el más grave de esos problemas. En particular, estaba el hecho de que la poca oferta educativa existente en el nivel de post-primaria estaba desarticulada del entorno rural en varios aspectos importantes: i) los currículos no se adaptaban a las necesidades del campo, de tal forma que en los hogares no se percibían las implicaciones prácticas de los aumentos en el nivel educativo de los hijos; ii) la rigidez del sistema y de las metodologías impedía que los jóvenes rurales pudieran realizar las labores de apoyo tradicionales dentro de sus hogares, principalmente en épocas de cosechas; iii) había una concepción atomística y separatista acerca del proceso educativo, en el sentido de que la primaria era concebida como independiente de la secundaria y ésta, a su vez, como independiente de la educa-

ción superior; peor aún, no había una clara articulación entre el proceso educativo total y lo que los jóvenes podían hacer y aportar dentro de la realidad rural. Esta concepción se reflejaba ampliamente en el hecho de que era necesario construir infraestructura independiente de la existente para primaria, si se quería ampliar la oferta de cupos hasta la post-primaria.

En líneas generales, éste era el trasfondo de los problemas de la educación rural del país. Sin embargo, el surgimiento de cada uno de los modelos obedeció a razones específicas en cada caso, las cuales consideraremos adelante en la explicación de cada uno.

Por otra parte, esos problemas no eran, ni son, exclusivos de Colombia. En el contexto latinoamericano, a pesar de los avances realizados durante la última década en ampliación de coberturas y mejoramiento de calidad, aún se observan deficiencias serias, las cuales siguen siendo mayores en las zonas rurales. Tales deficiencias son todavía más graves en relación con el nivel de educación secundaria (post-primaria):

"Como promedio, al año 2000 se estima que en las zonas urbanas uno de cada seis niños ya han abandonado la educación primaria o se encuentran muy rezagados en ella, situación que afecta a cerca del 40% de los que viven en zonas rurales. En relación con el término del ciclo secundario -requerimiento mínimo necesario para incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo-, las insuficiencias son muy superiores: entre los jóvenes de 20 años, sólo uno de cada dos en las zonas urbanas y uno de cada cuatro en las rurales lo ha completado. Dos circunstancias tornan más compleja esta insuficiencia educacional entre los jóvenes. Por una parte, el hecho que el término del ciclo secun-

dario ha pasado a constituir el nivel educacional mínimo necesario para obtener ingresos laborales que permitan a las personas mantenerse fuera de la situación de pobreza durante la vida activa. Por otra, a diferencia de lo ocurrido en el ciclo primario, en el secundario no se redujeron mayormente en los años noventa las diferencias de logro entre los jóvenes de distinto origen socioeconómico. Ambos fenómenos indican que persiste en gran medida uno de los principales mecanismos de reproducción de la pobreza y de las desigualdades de ingreso en la región". (CEPAL (2000)). "A pesar de la expansión en el acceso, se observa todavía una alta selectividad en el ingreso a secundaria. Los jóvenes indígenas, los originarios de zonas rurales y de áreas urbanas deprimidas tienen dificultades para acceder y permanecer en la educación secundaria que es la que ofrece mayores posibilidades de movilidad social. La equidad no está presente para la mayoría de la población de ese segmento" (Schiefelbein, et. al. (2001)).

Claramente, los esfuerzos que los países de América Latina han realizado en términos de universalización de la educación básica primaria han generado una presión creciente de cupos en postprimaria, la cual es más difícil de atender en las zonas rurales dado el hecho de que en éstas la oferta de cupos para secundaria ha sido tradicionalmente muy limitada. En esta medida, los modelos aquí documentados se constituyen en alternativas atractivas para el enfrentamiento y la superación de los graves problemas que aún persisten en materia de educación secundaria en las zonas rurales de Latinoamérica.

A. Los modelos

En esta sección ofrecemos un resumen de los componentes y características de cada modelo,

y de sus respectivos procesos de aplicación y expansión.

1. El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)

Una particularidad del SAT es que, a diferencia de los otros modelos documentados en este trabajo, no surgió como una alternativa específica de educación formal para post-primaria, sino más bien como uno de los componentes principales de una estrategia mucho más amplia de desarrollo para las zonas rurales.

La Fundación Para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias (Fundaeac), una ONG creada en 1974 por un grupo de profesionales de la Universidad del Valle, se había propuesto diseñar un modelo de desarrollo rural basado en la aplicación práctica del conocimiento científico. Uno de los problemas a este respecto residía en la manera en que era concebido el desarrollo. Desde el punto de vista dominante en la época (década de los setenta), el desarrollo era visto en términos de modernización e industrialización. Pero los proyectos de desarrollo basados en esta visión hacían pocas contribuciones al bienestar de las poblaciones rurales. "De hecho, ocurría lo contrario, los proyectos de desarrollo causaban que los pobres se hicieran más dependientes. Fundaeac advirtió que el 'desarrollo' estaba siendo promovido por agencias de ayuda como un producto, más que como un proceso. Inevitablemente, los beneficiarios del desarrollo se hacían más dependientes" (Richards (1999)).

Fundaeac comenzó a trabajar con algunas comunidades rurales del norte del departamento del Cauca en Colombia. La tarea principal del grupo era "promover la búsqueda de sistemas

sostenibles de producción y de tecnologías apropiadas para la zona" (Gamboa *et. al.* (1997)). De acuerdo con este propósito, la Fundación se dio a la tarea de diseñar un programa pedagógico que sirviera de base a los demás programas específicos de mejoramiento de las prácticas productivas y sirviera de eje articulador del resto de sus programas². En consecuencia, el programa educativo tenía que estar dirigido al desarrollo de las habilidades y destrezas que la comunidad rural requería para llevar a cabo adecuadamente el resto de programas.

En este contexto se realizó una primera experiencia con un grupo de 25 jóvenes rurales del norte del departamento del Cauca (Colombia), cuyo objetivo era el de formar Ingenieros en Bienestar Rural (título no formal), es decir, personas con las habilidades y conocimientos necesarios para diagnosticar y proponer las soluciones a los problemas de desarrollo de las zonas rurales. (Gamboa *et. al.* (1997); Entrevista Fundaec³ (2001)).

En esta primera experiencia comenzaron a configurarse los elementos centrales del modelo, los que, a su vez, lo convirtieron en una alternativa nueva y viable para la educación de las zonas rurales. Estos elementos pueden clasificarse de la siguiente manera:

a. Curriculares

El énfasis del modelo está puesto en el desarrollo de habilidades y destrezas antes que en la memorización de contenidos. En este sentido, los módulos de enseñanza están diseñados de tal forma que siempre tienen aplicaciones prácticas. Estas aplicaciones se materializan en la realización de proyectos comunitarios y productivos.

De esta manera, una de las características del SAT como una innovación curricular es el énfasis en el desarrollo de habilidades, no la creación de un currículum nuevo.

Por otra parte, a diferencia del modelo tradicional, que concibe el bachillerato o secundaria como una única etapa, el programa de post-primaria SAT se cumple en tres fases. Cada una de éstas está articulada con las demás, pero están diseñadas para que el estudiante desarrolle habilidades específicas dentro de cada una, de tal manera que pueda ser funcional aunque se retire sin terminar el proceso completo.

De la misma manera, el modelo se acomoda a los ritmos de los estudiantes rurales, en el sentido de que permite la salida de los estudiantes durante las épocas de cosecha u otros apoyos en

² Los programas fundamentales de Fundaec eran: i) Búsqueda de Sistemas Sostenibles de Producción en Pequeñas Parcelas, ii) Procesos de Producción en Pequeña Escala Para Familias y Grupos con Poco Acceso a la Tierra, iii) Establecimiento y Fortalecimiento de Microempresas de Apoyo y Servicios, y iv) Mercadeo y Establecimiento del Flujo y Manejo de Fondos en la Comunidad.

³ Para la realización de este estudio se hicieron las siguientes entrevistas: Comité Departamental de Cafeteros de Caldas, Fundaec, Coreduc, Ministerio de Educación Nacional, dos visitas a escuelas del departamento de Caldas, una visita a un grupo SAT y otra a una escuela con el modelo Escuela Nueva del MEN. La explicación de las siglas aparece a lo largo del documento.

el hogar rural, sin que ello afecte su desempeño académico; además de que los horarios de clases son concertados entre el grupo de estudiantes y el tutor.

b. Pedagógicos

El modelo introduce la figura del tutor, la cual sustituye a la figura tradicional del maestro. Este elemento es una innovación en dos aspectos: i) el tutor es concebido como un orientador, como una guía, no como un mero transmisor de conocimientos; ii) el tutor es una persona de la misma comunidad en la cual se aplica el modelo.

Estas dos innovaciones constituyen un cambio radical en los procesos de enseñanza-aprendizaje. En primer lugar, al cambiar el rol del docente, también cambia el rol del alumno: se hace más cooperativo, más participativo. En segundo lugar, al introducir el requisito de que el docente sea de la misma comunidad en la cual se aplica el modelo, se facilita esa modificación de roles.

Otro aspecto pedagógico innovador dentro del modelo es su pretensión de lograr una integración interdisciplinaria para la solución de problemas de desarrollo en las zonas rurales. De esta forma, el modelo SAT fue pensado en uno

EL TUTOR SAT

Los tutores son personas de las mismas comunidades en las cuales funciona el modelo. Es decir, son personas de las zonas rurales. De acuerdo con Fundaec, los tutores deben tener ciertas características mínimas que definen su perfil. Dentro de estas características, están: respeto por la vida campesina e interés por dignificar la vida rural en general; capacidad de liderazgo y compromiso con el programa, "debe reconocer que su testimonio tiene más fuerza que su palabra" (Fundaec (2001); además, los tutores deben conocer muy bien el programa SAT, para lo cual deben recibir una capacitación especial, también debe tener ciertas capacidades cognitivas, como la apreciación de los puntos de vista de otros, la elaboración y recepción de críticas, la capacidad de elaborar planes de trabajo; debe también contar con algunas habilidades administrativas mínimas en relación con el manejo y ejecución de proyectos rurales. Adicionalmente, la figura del tutor, así como todos los niveles del programa SAT, está dirigida por la noción de servicio comunitario: "El tutor no sólo es un educador, sino que es participante activo en un movimiento social" (Fundaec (2001)). Un requisito fundamental para los tutores es que deben gozar de aceptación dentro de la comunidad en la cual van a trabajar. Por esta razón, se prefiere que los tutores trabajen, o en su misma comunidad, o bien en comunidades rurales cercanas. Se requiere también que los tutores tengan, como mínimo, el grado de bachillerato formal; sin embargo, en algunos casos se han aceptado personas sin este título pero que presentan una formación autodidacta suficiente para desarrollar el programa, además de que tienen todas las otras características requeridas. El proceso de selección de los tutores se hace durante la capacitación que Fundaec ofrece antes de iniciar el programa en una comunidad.

Claramente, la figura del tutor constituye una novedad incluso dentro de las alternativas innovadoras para la educación rural. Esta figura está basada en dos de las hipótesis teóricas básicas sobre las que se fundamenta el modelo: i) que un sistema educativo que sea administrado, dirigido y adaptado con la participación de la comunidad misma que es su beneficiaria será más exitoso en la zona rural que los sistemas tradicionales; y ii) los proyectos de desarrollo en las zonas rurales contribuirán al desarrollo de las comunidades sólo si éstas asumen un rol participativo dentro de los mismos y no son concebidas como meros receptores.

de sus componentes como un medio de articulación interdisciplinaria puesto al servicio de la solución de problemas específicos de desarrollo en las zonas rurales.

c. Institucionales

Desde el punto de vista institucional, el SAT también presenta innovaciones notorias. En primer lugar, el modelo fue creado y aplicado por una ONG y, en este sentido, constituye una respuesta concreta de la sociedad civil ante los graves problemas de la educación rural.

En segundo lugar, a diferencia de los otros modelos, el SAT ha crecido desde la demanda, no desde la oferta. De hecho, son las instituciones o las comunidades que quieren implantar el modelo las que buscan a Fundaec para que realice las capacitaciones iniciales.

En tercer lugar, el modelo ha ido desarrollando estrategias institucionales para el mejoramiento tanto de la capacitación de los tutores, como de la gestión y promoción de recursos. Es así como han surgido dos nuevas instituciones de apoyo al modelo, i) la Corporación Nacional para la Educación Rural SAT-Coreducuar (nacida en 1999), institución que reúne a todas las ONG encargadas de la ejecución del modelo en el país, con el propósito de representarlas en los niveles nacionales (tanto públicos como privados) e internacionales para gestionar recursos gubernamentales, privados y de cooperación internacional; y ii) la Fundación Centro Universitario de Bienestar Rural, entidad creada por Fundaec en 1988 como respuesta a dos presiones diferentes. Por un lado, el proceso de expansión del modelo fue dando origen a la necesidad de mejorar el nivel educativo de los tutores

y, por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) estableció el requisito de formación superior para los docentes del nivel educativo de post-primaria. Así, Fundaec creó el Centro Universitario de Bienestar Rural, que ofrece una Licenciatura en Educación Rural, con dos énfasis: i) educación rural, dirigida al estudio de técnicas y alternativas de desarrollo educativo para el sector rural en general; y ii) educación rural con el modelo SAT, línea que enfatiza en la metodología y los componentes del modelo. Actualmente, el Centro Universitario ofrece una especialización (nivel de post-grado) en educación y desarrollo social.

Finalmente, una innovación fundamental (que también es común a los otros dos modelos), la constituye el hecho de que la comunidad se convierte en una institución más que juega un papel determinante en la red interinstitucional que permite el funcionamiento del modelo. Como se verá más adelante, varios de los problemas que han debido enfrentar los procesos de aplicación y expansión de los modelos se han resuelto gracias a este nuevo rol institucional de las comunidades.

Estas características del modelo se han ido desarrollando a lo largo del proceso de expansión. De hecho, el modelo mismo no fue diseñado de una vez por todas con todos sus componentes. A este respecto, los procesos de expansión más importantes en el interior de Colombia se han dado en los Departamentos de Santander, Tolima, Risaralda y Antioquia.

Este proceso de expansión ha sido irregular y se ha llevado a cabo de diversas maneras en los diferentes lugares. Sin embargo, ha habido unas características comunes a lo largo del proceso.

Por ejemplo, en todos los casos ha habido una participación muy activa del sector privado (principalmente de ONG) y el reconocimiento oficial del modelo ha sido posterior a su implantación (en los cuatro departamentos el modelo ha sido reconocido oficialmente como una alternativa educativa para las zonas rurales, y también ha sido adoptado en el nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional dentro de su portafolio de ofertas educativas).

También se han dado algunos ajustes a lo largo del proceso de expansión. En particular, se han modificado en algunos casos los procesos de elaboración de los módulos (que normalmente recaen en Fundaec), debido a la aceleración en los procesos de expansión, lo cual ha superado las capacidades de capacitación de Fundaec. Sin embargo, comparativamente, es SAT el modelo que menos ajustes, adaptaciones de contenido o modificaciones curriculares ha tenido.

Otro resultado importante del proceso de aplicación y expansión del SAT tiene que ver con el cumplimiento de la mayoría de las hipótesis en las cuales estaba basado el modelo. En particular, el proceso ha mostrado que es posible involucrar a la comunidad de manera participativa en la educación (la figura del tutor es el principal ejemplo), que no es necesaria una infraestructura especial para el desarrollo de alternativas educativas, y que se pueden articular los contenidos curriculares a la realidad que sirve de entorno al sistema educativo, de tal forma que el conocimiento pueda ser puesto al servicio de la solución de problemas de desarrollo (Entrevista Fundaec (2001)).

Un segundo tipo de resultados del modelo es la generación de empleos en la zona rural, no

sólo a través de la vinculación directa de personas de las comunidades como tutores, sino también a través del mejoramiento de las capacidades y destrezas de la población. Dentro de este tipo de logro también hay una serie de aspectos relacionados con la aplicación interdisciplinaria de las ciencias a la solución de problemas prácticos (Villegas (2000)).

Uno de los aspectos más interesantes del SAT es que ha logrado encajar en (e incluso modificar) las estrategias de desarrollo de las ONG que lo adoptan. El caso más claro de esto en Colombia es el de la Fundación El Camino, en el departamento de Santander. De acuerdo con uno de los dirigentes de El Camino, el sacerdote James Mitchell, el atractivo fundamental del SAT, que lo hizo tan determinante para la ONG, fue su principio de ser una estrategia de desarrollo, antes que meramente un programa educativo: "En muchos sectores el SAT es visto como un programa alternativo de educación rural secundaria, y no puede negarse que lo es. Sin embargo, el verdadero propósito del SAT es potenciar los recursos humanos locales para el desarrollo, despertando en ellos el poder de actuar para su propio bienestar. Cada estudiante SAT ofrece nuevas perspectivas para la transformación y el desarrollo de sus comunidades". (Mitchell, en Correa & Torné (1995)).

2. Post-primaria con metodología Escuela Nueva, caso del departamento de Caldas (Colombia)

Además de los problemas ya mencionados de la educación rural en Colombia, el modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva, que nació en el departamento de Caldas (Colombia), surgió en respuesta a una presión muy particular.

En efecto, gracias al éxito en la aplicación de la metodología Escuela Nueva para primaria en el Departamento de Caldas (Colombia), se había producido una situación en la cual la demanda de cupos para el nivel de secundaria había aumentado significativamente, mientras que la oferta no crecía al mismo ritmo. Esta metodología se venía aplicando para primaria en Caldas desde 1981 y, en conjunción con la mínima oferta educativa oficial para la zona rural, se llegó a una situación en la cual 70% de los jóvenes que terminaban la primaria no tenía acceso a la educación secundaria.

Dada esta situación, en 1988 el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas promovió la realización de un experimento en el cual se pretendía extender la metodología Escuela Nueva hasta el grado 6º. Esta primera experiencia se realizó con un grupo de 30 jóvenes provenientes de escuelas en las cuales se aplicaba la metodología Escuela Nueva para primaria. En ella participaron la Secretaría Departamental de Educación⁴, la Universidad de Caldas, y el Centro Experimental Piloto (CEP). Las guías de aprendizaje (que son un componente básico de la metodología Escuela Nueva) fueron diseñadas por la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Caldas.

Además del interés por comenzar a enfrentar los problemas de la educación rural mencionados en las secciones anteriores, hubo en el caso de Caldas una razón adicional que contribuyó a la

expansión del modelo a lo largo de la zona rural del departamento. La primera fue que el Comité Departamental de Cafeteros había invertido tradicionalmente en infraestructura física de escuelas (construcción y adecuación), pero a principios de 1990 prácticamente no había solicitudes de construcción de nuevas escuelas (CDCC (1998)), de tal manera que se decidió intervenir en el campo de la calidad de la educación. La segunda razón fue que, de acuerdo con un estudio contratado para determinar la disponibilidad y estado de la infraestructura educativa del departamento (CDCC (1998)), se encontró infraestructura desperdiciada y un promedio bajo de alumnos por maestro (13,3 alumnos por maestro). Dados estos hechos, el Comité de Cafeteros se propuso ampliar la cobertura aprovechando la infraestructura y los docentes existentes.

De esta forma, después de esas primeras aplicaciones para 6º grado, el modelo se fue expandiendo de manera gradual tanto territorialmente (al resto de las zonas rurales del departamento) como académicamente (al resto de grados que conforman la básica secundaria, es decir, hasta 9º grado).

Aunque estaba basado en las líneas generales de la metodología Escuela Nueva (que originalmente estaba diseñada para primaria), el modelo de post-primaria incluye las modificaciones y adaptaciones necesarias para atender las edades de los jóvenes de post-primaria. En particular, los contenidos y el enfoque de las guías

⁴ Las Secretarías de Educación Departamental son las instancias que se encargan de hacer cumplir las políticas, estrategias, programas y normas del Gobierno Central en materia de educación, en los departamentos de Colombia. Además, están encargadas de hacer cumplir las políticas, programas y estrategias del Plan de Desarrollo Departamental, de administrar y nombrar a los docentes, y de destinar los recursos del situado fiscal para los fines previstos en la ley para el sector educativo.

debieron ser adecuados de acuerdo con la hipótesis de que la edad de los jóvenes que inician la post-primaria implica un mayor desarrollo de las operaciones formales del pensamiento (Entrevista CDCC (2001)). Al igual que en el caso del SAT, el modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva del Departamento de Caldas (Colombia), constituye una serie compleja de innovaciones educativas que pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

a. Curriculares

El modelo contempla la sistematización y el control sobre los logros de los estudiantes, mediante la utilización para cada unidad (conjunto de guías o sub-temas) de un *cuadro de control de progreso*, donde el alumno registra los éxitos obtenidos en cada etapa del proceso de aprendizaje (previo conocimiento de los logros que debe obtener en la unidad). Este auto-control se protocoliza con el visto bueno del docente, después de una adecuada comprobación de la obtención de los logros. Al final de cada unidad existe un concepto evaluativo de maestro y estudiante.

Los contenidos curriculares están articulados con la realidad rural. Para la materialización de esta idea, el modelo contempla la realización de proyectos demostrativos, siempre dirigidos a desarrollar en el estudiante las habilidades que requiere la solución de problemas rurales, particularmente agropecuarios.

El modelo incluye un sistema de promoción flexible que respeta los ritmos de aprendizaje individuales y las capacidades de trabajo del estudiante (teniendo en cuenta que los estudiantes rurales deben retirarse una o más veces en el año para colaborar con la actividad productiva de sus hogares).

La implantación del modelo requiere la adecuación de espacios e instrumentos para facilitar el aprendizaje activo (huertas, bibliotecas de aula, laboratorios y mesas trapecoidales).

Las Actividades de Conjunto las realizan los estudiantes todos los días al iniciar la jornada escolar. Estas actividades (lecturas, concursos, etc.) son orientadas por estudiantes con la asesoría del docente. Las actividades están organizadas de acuerdo a unos Comités (conformados por los estudiantes), que a su vez están diseñados según temas específicos. Estos Comités tienen Mesa Directiva (Presidente, Vicepresidente, Secretario, ayudante para el trabajo de aula y un líder). Los Comités existentes son: Comité para el buen manejo del Centro de Recursos y Aprendizaje, de Recreación y Deportes, de Periodismo, de Bienestar y de Medio Ambiente (Gallego-Ospina (1998); Entrevista CDCC (2001)).

b. Pedagógicas

El modelo está basado en los principios de la pedagogía activa, según los cuales el aprendizaje debe ser reflexivo, no meramente memorístico; el trabajo debe ser cooperativo y planeado de acuerdo a los intereses y necesidades propios de la edad de desarrollo. Desde este punto de vista, el alumno es el centro del aprendizaje, por lo que tanto los profesores como los administradores se convierten en orientadores, lo que a su vez supone una revisión constante de los programas curriculares y las metodologías para que se adecuen de la mejor manera a las necesidades e intereses del joven rural (Gallego-Ospina (1998)).

Para facilitar la flexibilidad del modelo, se incluye la concepción de aulas y docentes mul-

tigrado, es decir, de docentes que pueden atender simultáneamente varios grados diferentes de post-primaria. Esto es posible gracias a la estrategia curricular de la auto-instrucción, que se basa en la práctica en las guías de auto-aprendizaje.

c. *Institucionales*

A este respecto el modelo contiene varias innovaciones notables. En primer lugar, por primera vez introduce en la educación rural instituciones de carácter micro y participativo en el interior del establecimiento escolar mismo, tales como el gobierno estudiantil, organizado tanto en el nivel de cada aula como en el de la escuela en general. El gobierno estudiantil, además, facilita la función del maestro como un asesor u orientador, ya que hace a los estudiantes más conscientes de su propio papel dentro de la institución. De esta forma, los estudiantes se involucran con los procesos administrativos del establecimiento escolar.

Por otra parte, en cuanto al sostenimiento, difusión y apoyo al modelo, la experiencia del departamento de Caldas fue una de las primeras en involucrar la cooperación efectiva entre instituciones de muy diversa naturaleza. Como consecuencia del éxito obtenido por esta articulación interinstitucional, se constituyó una Alianza Institucional Estratégica para la gestión, el apoyo y el sostenimiento de la post-primaria Escuela Nueva en Caldas. Gracias a esta alianza, conformada por el Comité Departamental de Cafeteros, la Secretaría Departamental de Educación y el Ministerio de Educación Nacional, se ha logrado canalizar recursos para apoyar el modelo (en capacitaciones a docentes, dotación, innovaciones o ajustes, entre otras). Además, las operaciones

de esta Alianza han dado lugar a nuevas instancias institucionales, tales como:

- *El comité técnico*: que tiene como función principal acatar y adaptar las directrices de tipo legal y técnico establecidas por el MEN y el Estado, programar y ejecutar acciones de capacitación, y asesorar, coordinar y controlar las acciones que realizan los distintos equipos. Este comité está conformado por dos miembros del Comité Departamental de Cafeteros, dos funcionarios de la Secretaría Departamental de Educación (el coordinador de Capacitación y el coordinador del Cuerpo Técnico de Supervisores), el Secretario Departamental de Educación y un maestro de Escuela Nueva.
- *El Equipo de padrinos de escuela nueva*: que cumple funciones de apoyo al Comité Técnico, y diseña y ejecuta planes específicos de acción. Este equipo está conformado por docentes en ejercicio, supervisores, directores de núcleo y expertos en informática y agro-nomía.

Otra innovación importante del modelo es la introducción de la posibilidad de utilizar la misma infraestructura para primaria y secundaria. De hecho, anteriormente la educación formal distinguía claramente las "escuelas" (primaria) de los "colegios" (secundaria o bachillerato), de tal manera que si una comunidad quería tener secundaria debía comenzar por construir la infraestructura necesaria. El modelo de post-primaria Escuela Nueva, en cambio, aprovechó la infraestructura existente en Caldas para las escuelas de primaria (infraestructura que, en su mayor parte, había sido construida por el Comité Departamental de Cafeteros).

Por otra parte, en este modelo se pueden observar las modificaciones, ajustes y adaptaciones más notorias. Por ejemplo, dentro del desarrollo del modelo existen dos casos claros y exitosos de adaptación de contenidos:

Escuela y café

Caldas es uno de los departamentos más cafeteros de Colombia. De hecho, la participación del valor agregado de la producción cafetera en el PIB departamental es una de las más altas del país (cerca del 12%). En 1998 se realizó una evaluación en las post-primarias de Caldas, en la que se revisaron los proyectos del área agropecuaria con el propósito de establecer cuáles tenían que ver con la caficultura. Esta evaluación dio como resultado que sólo dos proyectos estaban relacionados con el tema del café. El resto correspondía a proyectos relacionados con otros productos agropecuarios (conejos, rábanos, hortalizas, galpones, plátano, etc). Los maestros tampoco conocían ni sabían abordar el tema del café. Por su parte, los niños de familias caficultoras, aunque tenían mayor escolaridad que sus padres, sólo participaban en el proceso del café con trabajos físicos: recolección, carga, etc. En otras palabras, el mayor capital humano representado en el mayor nivel educativo de los hijos, no era aprovechado en los hogares.

Como consecuencia, se formuló el proyecto "Escuela y Café" con el objetivo de desarrollar competencias para generar empleo, elevar el nivel de escolaridad de los caficultores, volver la cafi-

cultura competitiva y mejorar los diferentes procesos de producción mediante la capacitación de los jóvenes rurales, y el aprovechamiento del capital humano de los hijos en las actividades productivas corrientes de los hogares. Un equipo conformado por los docentes de "La Colonia Escolar la Enea" y un agrónomo, asumió el desarrollo de los módulos adaptando sus contenidos a los procesos metodológicos de Escuela Nueva.

La comunidad educativa, por su parte, se involucra en "Escuela y Café" de la siguiente manera:

- Los padres de familia ceden espacio en la finca para que los hijos puedan hacer aplicaciones prácticas.
- La institución (escuela) incluye "Escuela y Café" dentro del Proyecto Educativo Institucional⁵ (PEI) y el plan de estudios, y realiza un diagnóstico del estado de la caficultura en la vereda⁶ en la que funciona la escuela.
- Profesionales de los servicios de asistencia técnica del Comité de Cafeteros se vinculan al proyecto.

Este programa ha logrado el aprovechamiento del capital humano de los hijos en las actividades productivas, hasta el punto en que los hijos se han involucrado de una manera más participativa y cualificada en los cultivos de café de los padres (Entrevistas Escuelas La Violeta y La Trinidad).

⁵ Proyecto Educativo Institucional que formula cada comunidad educativa indicando la orientación del programa a desarrollar en cada una de las instituciones educativas.

⁶ Los municipios colombianos se subdividen territorialmente en veredas, las cuales son segmentos delimitados de territorio rural.

Escuela virtual

Este proyecto busca fortalecer el modelo mediante la introducción de las tecnologías de punta en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Este programa se ha realizado en diferentes fases (4 en total), las cuales van desde la capacitación de los docentes hasta la realización de proyectos colaborativos por parte de los estudiantes de los establecimientos que cuentan con la post-primaria Escuela Nueva. Estos proyectos se realizan con estudiantes de otros establecimientos nacionales e internacionales; dentro de ellos cabe destacar uno en el que los estudiantes de una escuela rural de Caldas intercambian con niños nobles de Inglaterra, quienes les enseñan inglés mientras los niños colombianos les enseñan sobre café. Este programa también ha desarrollado una fase de capacitación en la cual los docentes pueden consultar vía internet a expertos en diferentes áreas, con lo cual se ha reducido la presencialidad de las capacitaciones (disminuyendo así los costos), a la vez que se han cualificado las capacitaciones. A este proyecto se ha vinculado la Universidad Autónoma de Bogotá (en las capacitaciones), y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas ha aportado equipos y el software educativo.

En relación con el impacto de este programa dentro del modelo, se destacan el mejoramiento en los logros académicos de los estudiantes, la vinculación de otras entidades con el modelo (en particular, las empresas telefónicas que han rebajado las tarifas para la conexión a internet), y el hecho de que los docentes han vinculado las consultas de software o de páginas web dentro de las guías de auto-aprendizaje, de tal forma que los estudiantes deben completar los temas mediante esas consultas. Adicionalmente, el pro-

grama ha permitido a las escuelas obtener licencias gratis para software por parte de la Fundación de Microsoft. Además, el modelo fue finalista en "Junior Challenge", en Roma, y ha sido considerado entre los "ICT Stories" del InfoDev del Banco Mundial. También los estudiantes recibieron el Premio Nacional de Informática Educativa (Entrevista CDCC (2001)).

Un aspecto de estos programas que merece ser resaltado es la manera como se involucran dentro de los contenidos metodológicos del modelo. Estos programas no son proyectos productivos para contribuir a la supervivencia de las zonas rurales, ni tampoco salas de telemática para adquirir habilidades y destrezas en el manejo de las computadoras. Se trata de adecuaciones de contenidos e instrumentos claramente integrados e insertos dentro de la metodología y las estrategias del modelo. Una clara manifestación de esto la constituyen los cambios que han observado las guías de auto instrucción como respuesta a ambos proyectos. De hecho, en muchas de las áreas temáticas del modelo se utiliza, bien sea la referencia a instrumentos 'virtuales' (software o internet) como complemento para las guías, o bien se apela a casos prácticos relacionados con la producción cafetera para desarrollar algunos de los contenidos (como en el caso de las matemáticas, en el que muchos de los problemas son ejemplificados con base en la producción cafetera).

Una de las innovaciones al modelo inicial que se ha dado a lo largo del proceso de implantación y expansión es el programa de Aceleración del Aprendizaje (que se inició en el año 2000), diseñado para nivelar en primaria a población en extraedad. Con este propósito se adaptó una propuesta del Ministerio de Educación de Brasil

y se integró en el modelo de Escuela Nueva. En un año de proceso es posible adelantar los logros del estudiante hasta el grado 5º. El grupo en proceso de nivelación trabaja independientemente dentro de la jornada regular de la escuela. Uno de los resultados más importantes de este programa es que logra recuperar desertores del sistema educativo. Esta innovación, que empezó con 120 niños en 4 grupos piloto, cuenta en el 2001 con 16 grupos de 30 niños cada uno. Adicionalmente, y debe destacarse como un logro, entidades educativas de la zona urbana de Manizales han pedido asesorías en el desarrollo de este tipo de programas.

La otra innovación importante es el programa de Educación de Adultos, que comenzó en 1999. Su población objetivo son los padres de familia con analfabetismo funcional. Después de revisar varias propuestas del país, se hizo un convenio con la Caja de Compensación Familiar Confamiliares. El Comité de Cafeteros hizo un proyecto piloto con U\$12.524 dólares, adaptando los materiales de Confamiliares a la metodología Escuela Nueva. Empezó con 7 grupos de 25 personas que en un año nivelaron primaria (especialmente en las áreas de matemáticas y lecto-escritura).

Actualmente, el programa se ha ampliado a 1.560 adultos en 52 grupos, aprovechando la infraestructura de la post-primaria. La intensidad horaria es de 8 horas presenciales y 8 horas de trabajo en la casa. A los adultos que cumplen el ciclo se les expide una certificación de primaria. Para Educación de Adultos en los niveles de básica secundaria se está haciendo una prueba

piloto en 3 grupos, con 72 estudiantes. Son los mismos maestros de la post-primaria los que participan en esta innovación. Para ello se requiere que los municipios le aporten una bonificación al maestro (para el transporte de los fines de semana).

De los tres modelos, el del departamento de Caldas es el único que ha sido objeto de la evaluación más completa en términos de logro académico en lenguaje y matemáticas (con base en los parámetros oficiales de la Nación), y en democracia⁷. Las pruebas se aplicaron en establecimientos que contaban con la metodología Escuela Nueva, y en un grupo de establecimientos que no contaban con esta metodología. De esta evaluación, realizada por el Crece (1999), se destacan los siguientes resultados:

Varios de los componentes metodológicos del modelo se asocian positivamente a mayores logros académicos, como, por ejemplo, la dotación de guías de auto-instrucción en matemáticas (a mayor número de manuales por estudiante, mayor logro), la dotación suficiente en mesas trapezoidales, las cuales facilitan el trabajo cooperativo; el proceso pedagógico de la metodología también se asocia positivamente al logro del estudiante (se expresa a través de tres indicadores: rol del docente, participación de los estudiantes y estrategias pedagógicas; Crece (1999)).

Comparativamente, los logros en los colegios agropecuarios que no cuentan con la metodología Escuela Nueva, fueron menores. Además, los resultados por género en los establecimientos

⁷ Eso no significa que no se hayan hecho otras evaluaciones.

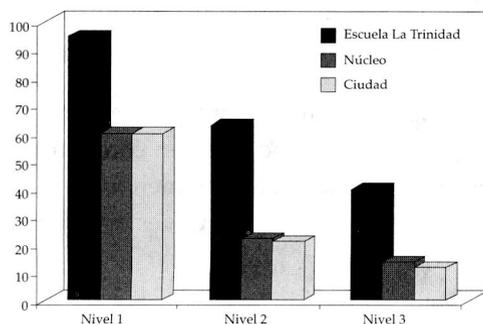
que tienen la metodología Escuela Nueva son claramente equitativos, puesto que no aparecen sesgos discriminatorios. Las necesidades de reconocimiento, expresión, apoyo, motivación, comunicación, así como las de participación y respeto por el otro, no resultan afectadas por la pertenencia a uno u otro sexo. En los colegios agropecuarios, en cambio, sí se dieron diferencias por género en cuanto a la participación y preocupación por los otros: estas capacidades fueron más valoradas como femeninas que como masculinas (Crece (1999)).

Como resultado de esta evaluación se está efectuando actualmente uno de los ajustes más importantes, que tiene que ver con la revisión y

adaptación de los módulos o guías de auto-instrucción (Entrevista CDCC (2001)). En esta revisión están participando los propios maestros y se busca fundamentalmente adecuar los módulos a los enfoques pedagógicos, tanto del MEN, como a las experiencias regionales e institucionales; responder a los planteamientos de la Ley General de Educación, en lo relacionado con el desarrollo de competencias en el alumno y su formación integral; fortalecer y dinamizar desde los módulos todas las estrategias de la metodología Escuela Nueva; proponer un currículo dinámico y pertinente para la zona rural cafetera del departamento de Caldas; y ofrecer módulos con mejores condiciones didácticas y pedagógicas.

Un caso sin precedentes en todo el país lo constituyen los resultados que obtuvieron recientemente dos escuelas rurales con metodología Escuela Nueva en la aplicación de las pruebas oficiales del MEN, "Evaluación de Competencias Básicas", en la ciudad de Manizales (departamento de Caldas, Colombia). Las pruebas incluyeron todas las instituciones que ofrecen bachillerato en el municipio (urbanas y rurales, públicas y privadas). Las escuelas rurales de las veredas El Tablazo y La Trinidad (que cuentan con la post-primaria Escuela Nueva) fueron los establecimientos que obtuvieron los mayores puntajes en lenguaje y matemáticas. Es importante señalar que los puntajes comparativamente más altos los alcanzaron dichas escuelas en los niveles de abstracción más elevados de la prueba (Secretaría de Educación de Manizales (2.001); Entrevista Escuela La Trinidad (2.001)). A continuación se presenta una gráfica con el resumen comparativo de los resultados para la Escuela La Trinidad.

Porcentaje de Estudiantes que superan cada Nivel de Competencia en Matemáticas, Escuela La Trinidad, Núcleo Educativo y Ciudad de Manizales, Caldas, Colombia (2.001)



Nivel 1: reconocer y describir objetos matemáticos, atributos, propiedades y operaciones.

Nivel 2: Usar conocimientos y procedimientos para contrastar, clasificar y conjeturar resultados matemáticos y establecer relaciones entre diferentes representaciones.

Nivel 3: Construir modelos, hacer generalizaciones argumentar e inventar y resolver problemas.

Fuente: Secretaría de Educación, Manizales 2001.

3. Post-primaria con metodología Escuela Nueva del Ministerio de Educación Nacional

De acuerdo con el diagnóstico base para la formulación del Plan de Apertura Educativa del Plan de Desarrollo Nacional "La Revolución Pacífica", la prioridad en la que debía centrarse el Proyecto Multinacional de Educación Básica (PRODEBAS) era el desarrollo de alternativas con metodologías activas en educación básica primaria urbano-marginal y en educación post-primaria rural (Prodebas 1 (1995)). En las zonas rurales, 22 de cada 100 niños no asistían a la escuela (Prodebas 1 (1995)). Sin embargo, se consideraba que con el Programa de Escuela Nueva esta situación estaba en camino de resolverse, generando, a su vez, un incremento de demanda por cupos de secundaria, equivalente en el área rural a alrededor de 300.000 cupos anuales. Se requerían entonces alternativas como:

- Implantar en los colegios del área rural metodologías activas que no generaran rompimiento con la metodología Escuela Nueva.
- Oferta de más grados en las Escuelas Nuevas existentes.
- Brindar otras alternativas fuera de las instituciones de educación básica secundaria.
- Desarrollar experiencias que dieran alternativas a planteles y docentes de secundaria ya existentes (Prodebas 1, 1995).

En el marco Prodebas, se desarrollaron, entre 1990 y 1994, 4 experiencias de innovación educativa para post-primaria rural con metodologías activas: *Post-primaria Rural con Metodología Escuela Nueva* en la vereda de Hojas Anchas en el municipio de Supía (departamento de Caldas, Colombia); *Modelo Integral de Educación Básica Rural* en el municipio de Balboa (departamento de Risaralda, Colombia); *Innovación post-primaria rural Educación básica integrada* en Fómeque (departamento de Cundinamarca, Colombia) y *Post-primaria en el sector rural con metodología escuela nueva* en Pamplonita (departamento de Norte de Santander, Colombia) (Prodebas 1 (1995)).

Como consecuencia del desarrollo y sistematización de estas innovaciones, se formuló el modelo de Post-primaria Rural que actualmente promueve el Ministerio de Educación Nacional, con base en las experiencias de Fómeque y Pamplonita, que se desarrollaron con metodología escuela nueva.

Entre 1991 y 1993, se inició la expansión de este modelo a través de un convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y el Plan Nacional de Rehabilitación⁸ (Convenio MEN-PNR). La post-primaria rural se implantó en 40 escuelas de 30 municipios de la cobertura del PNR, 10 en cada uno de los departamentos de Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca, seleccionados por los alcaldes.

Para la realización del presente trabajo se tenía pensado tratar el modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva como un único mo-

⁸ Plan de la Presidencia de la República con programas para municipios afectados por altos índices de violencia y presencia de conflicto armado.

delo. Sin embargo, durante el proceso de documentación y recolección de la información, se llegó a la conclusión de que el modelo de post-primaria Escuela Nueva promovido por el Ministerio de Educación presentaba características que lo convierten en un modelo independiente⁹.

El Modelo MEN, a pesar de compartir algunos elementos teóricos y metodológicos con los dos modelos descritos arriba, especialmente con el modelo Caldas, se diferencia claramente de ellos en varios aspectos básicos: su propósito de brindar educación pertinente sin que la intención sea garantizar la permanencia en el campo de la población rural joven que se está educando; la articulación de la educación formal, no formal e informal en la escuela; la aplicación de elementos de Escuela Nueva como una opción pedagógica entre otras, no como la estrategia exclusiva; el desarrollo de proyectos productivos no agropecuarios orientados hacia la creación de microempresas, la capacitación de los docentes centrada en la formulación y desarrollo del Proyecto Institucional de Educación Rural; y, especialmente, en ser un modelo que permite diversas alternativas en lo administrativo para su implantación y expansión.

Actualmente la capacitación a los docentes de la Postprimaria Rural MEN se realiza principalmente por la Universidad de Pamplona en dos modalidades: presencial y semipresencial. En la primera se capacita a los maestros sobre los componentes del Proyecto Institucional de Educación Rural (PIER) a través de tres talleres

de cinco días cada uno; en la segunda, por medio de cinco encuentros en un lapso de 10 meses, los maestros desarrollan el PIER con base en ocho módulos: uno por cada uno de los cinco componentes del PIER y tres sobre proyectos pedagógicos productivos (Entrevista MEN-U. Pamplona (2001)).

Adicionalmente, el modelo MEN no incluye la figura del profesor multigrado, sino la del profesor multiárea.

Como una consecuencia de estas modificaciones, el modelo MEN tiene un carácter comparativamente menos agropecuario que el modelo Caldas. En particular, a diferencia de este último, el modelo MEN tiene como uno de sus objetivos centrales la atracción y retención de jóvenes rurales en el sistema educativo, independientemente de si deciden o no permanecer en el campo cuando terminen los estudios.

A pesar de estas diferencias, el modelo MEN comparte con los otros (Caldas y SAT) la motivación por atacar los graves problemas de la educación rural en el país.

En la medida en que el modelo MEN está basado en la metodología Escuela Nueva comparte con ésta los lineamientos pedagógicos generales, basados en las pedagogías activas. Sin embargo, a lo largo del proceso de implantación y expansión del modelo se han dado algunas innovaciones interesantes, que pueden clasificarse de la siguiente manera:

⁹ Para simplificar, en adelante nos referiremos al modelo de post-primaria rural con metodología Escuela Nueva del Ministerio de Educación Nacional, como "modelo MEN", y al modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva del departamento de Caldas, como "modelo Caldas".

a. Curriculares

El modelo busca enfocar los contenidos y actividades en aspectos relacionados con el trabajo socialmente productivo (Gelvez (1997); Ramírez, Ramón (1998)) para la resolución de problemas de orden práctico y aspectos de orden teórico, ético y moral que contribuyan a la formación integral del educando. Propiciar una educación de calidad que maximice el desarrollo humano sostenible (Parra (1999)).

También pretende desarrollar un currículo pertinente fundamentado en las áreas obligatorias de la educación básica, complementadas con los proyectos pedagógicos productivos (U. Pamplona (2000)), para atender y respetar la diversidad de experiencias en curso y los ritmos y estilos de aprendizaje de las zonas rurales. (Gelvez (1997); Ramírez-Ramón (1998); Parra (1999)).

El modelo también contempla la flexibilización y diversificación del currículum escolar para que permita educación en los distintos contextos socioeconómicos del medio rural (Gelvez (1997); Ramírez-Ramón (1998); Parra (1999)).

b. Pedagógicas

Enmarcado dentro de las pedagogías activas, el modelo hace algunas contribuciones conceptuales que pretenden adaptar ese tipo de pedagogías a la realidad rural. El modelo integra la Educación Básica y la Educación Rural.

La educación básica consiste en una formación que le permita al estudiante diseñar y llevar a cabo un proyecto de vida de calidad, con el desarrollo de conceptos, capacidades, destrezas, aptitudes y manejo de información a través de la

utilización de recursos del medio, el diseño y ejecución de proyectos y la formación en valores.

La educación rural está dirigida a lograr los fines y objetivos de la educación básica, haciendo énfasis en la valoración positiva del mundo rural, garantizando su formación básica, teniendo en cuenta el medio sociocultural, de tal manera que prepare al educando para continuar estudios y perfeccionar su vinculación en la sociedad y el trabajo.

c. Institucionales

Una de las innovaciones institucionales del modelo MEN consiste en la vinculación directa de una institución de educación superior (la Universidad de Pamplona) para el direccionamiento general del modelo y la capacitación de los docentes. En efecto, la implantación local de este modelo está siendo impulsada actualmente por el Ministerio de Educación Nacional a través de un convenio con la Universidad de Pamplona, en una oferta a las entidades territoriales en la que los departamentos o municipios asumen la financiación y la universidad se encarga de asesorar el proceso de implantación y de la capacitación necesaria para los maestros.

Como resultado, el modelo actualiza y perfecciona permanentemente a los docentes y directivos docentes de los centros de educación básica para el desarrollo de los componentes administrativo, pedagógico, comunitario y de proyectos productivos (Gelvez (1997)).

Cada centro educativo que haya adoptado la post-primaria rural debe construir un Proyecto Institucional de Educación Rural (PIER), que tiene cinco componentes básicos: i) conceptual (en el que se definen la misión y la visión del centro educativo); ii) Organización, administración

y gestión (incluye el diagnóstico del contexto, trabajo en red con las escuelas de primaria, organización del gobierno escolar, el manual de convivencia, convenios interinstitucionales, gestión y evaluación de recursos y coordinación con el Proyecto Educativo Municipal; iii) pedagógico (para la integración de estrategias y logros); iv) Interacción y participación comunitaria (para la conformación de la comunidad educativa, articulación de organizaciones comunitarias y medios de comunicación con la escuela y propuestas de programas de educación informal); v) proyectos pedagógicos productivos (se consideran como la dedicación por parte de la comunidad educativa a la producción de determinados bienes o servicios para acrecentar sus bienes económicos, sociales y culturales (Gelvez (1997); Parra (1999))).

La postprimaria rural MEN se desarrolló en sus comienzos en escuelas aisladas en las cuales se extendieron los grados ofrecidos. Actualmente, las propuestas para su implantación requieren la articulación en red con las escuelas primarias que alimentan la post-primaria a través de la formulación de un proyecto educativo institucional rural común (PIER), buscando eficiencia en la utilización de los recursos humanos y físicos, y contribuyendo a la articulación y continuidad entre los niveles de primaria y secundaria, dentro de una concepción de educación básica.

Los resultados más importantes del proceso de implantación y expansión del modelo de post-primaria rural pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- Efectiva ampliación de la cobertura educativa hasta la básica secundaria en la zona rural. La cobertura actual es de 600 post-primarias con 70.000 estudiantes de los grados 6º a 9º, en 15 departamentos del país.
 - Participación de los alumnos y la comunidad en el desarrollo de los proyectos productivos de acuerdo con las necesidades de la zona y la adquisición de aprendizajes básicos necesarios para la vida rural.
 - El modelo ha facilitado la capacitación de los maestros de primaria para que puedan orientar la secundaria (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 2000).
 - Se han articulado otras entidades a la escuela.
- En términos generales, el modelo representa quizás la respuesta más completa por parte del Estado a los problemas de la educación rural en el nivel de secundaria en el país, además de que constituye un reconocimiento implícito de que el sistema educativo público tradicional tenía graves deficiencias en relación con la educación en las zonas rurales que pueden solucionarse a través de modelos como el de Postprimaria Rural.

II. Comparaciones

En la medida en que los tres modelos surgen como respuestas a los graves problemas de la educación rural colombiana, comparten un contexto común. Sin embargo, dadas las particularidades de los contextos en los cuales surgió cada uno, y las diferencias en cuanto a las metas específicas que perseguían, pueden observarse importantes diferencias entre los tres.

UN DÍA ESCOLAR EN CADA MODELO SAT

La jornada comienza sábado por la mañana (en las instalaciones de la escuela rural o en la caseta comunal). El tutor, con el grupo, revisa las labores que cada uno realizó durante la semana; luego se inicia el trabajo en grupo el cual incluye discusiones dirigidas por el tutor. Comienzan las clases correspondientes al módulo con base en guías. Generalmente, en las tardes se realizan los proyectos de aplicación. La jornada se reinicia los domingos, y cada estudiante queda con labores para realizar durante la semana.

POST-PRIMARIA ESCUELA NUEVA CALDAS

Autocontrol de asistencia. El Estudiante revisa la planeación semanal y desarrolla la actividad de conjunto planeada. Se dirige al aula correspondiente al área de las primeras dos horas. Con sus 4 compañeros de grupo desarrolla la guía (biblioteca y asesoría del docente). Coordina (durante el descanso) actividades con sus compañeros de comité. En el último bloque (agropecuarias) se reúne con los compañeros y con el docente revisan el desarrollo del proyecto. En casa aplica lo aprendido en la escuela.

POST-PRIMARIA RURAL MEN

El estudiante asiste a las dos clases (primer bloque), escucha la explicación del maestro y realiza ejercicios individualmente. Con sus compañeros y director de grupo formula y desarrolla el proyecto pedagógico productivo. En el tercer bloque desarrolla trabajos en grupo con ayuda de guías y consultando la biblioteca. Toma prestado un texto de la escuela que desea leer en casa para profundizar en un tema, o simplemente para divertirse. Regresa a su casa e informa a sus padres las fechas para la capacitación en los proyectos en los que están inscritos tanto padres como estudiantes. Cada estudiante debe desarrollar labores en casa (proyectos o tareas).

En relación con los aspectos teóricos y metodológicos existe una diferencia principal. Los modelos escuela nueva Caldas y post-primaria rural MEN tenían como uno de sus propósitos explícitos la ampliación de la cobertura en secundaria para las zonas rurales y, lo más importante, ambos se basaron en los referentes teóricos y metodológicos de Escuela Nueva, metodología existente para educación primaria rural, mientras que el SAT no tuvo inicialmente el propósito de ampliar coberturas en educación formal y no contaba con ninguna metodología previamente desarrollada. Aún más, este último no fue concebido como una alternativa al sistema educativo tradicional, sino más bien como un componente,

entre otros de una estrategia general de desarrollo para las zonas rurales.

A pesar de estas diferencias, el SAT comparte con los otros dos modelos un 'espíritu' común. Este aspecto se aprecia mejor si se considera que los tres modelos pretendían enfrentar problemas muy similares. Incluso en el caso del SAT, que surgió no específicamente como un programa educativo con objetivos en términos de ampliación de acceso a los niveles formales, las hipótesis sobre las cuales se basa nacen de la misma urgencia de ofrecer alternativas de capacitación y educación al sector rural, situación que también constituye la base de los otros dos modelos. Esta

similitud es mucho más clara entre el SAT y la post-primaria con metodología escuela nueva de Caldas, pues en ambos casos había un propósito explícito de retener los jóvenes rurales en el campo con fines comunitarios, lo cual no aparece tan claramente en el modelo de post-primaria rural MEN.

Sin duda, la figura del tutor es un rasgo distintivo del SAT, el cual no aparece en ninguno

de los otros dos modelos. En este sentido, esa figura puede ser considerada como una innovación, no sólo en relación con los modelos tradicionales de educación rural, sino también con los modelos alternativos de educación rural (como los modelos MEN y Caldas). De acuerdo con los funcionarios de Fundaec entrevistados en este estudio, la figura del tutor logró materializar la hipótesis de que la comunidad podría insertarse exitosamente en todos los aspectos y

OPINIONES DE LOS DOCENTES SAT

"Hubo un año en el que la Alcaldía no firmó el convenio y entonces no había sueldo para mí. Yo vivo de este trabajo y no iba a poder continuar, pero la comunidad estaba tan contenta con el grupo SAT que me colaboraron económicamente y presionaron en el Concejo Municipal para que se firmara el convenio... El entusiasmo con el que trabajan los estudiantes y las esperanzas que ponen en el programa son un estímulo y un reto para mí. Yo siento que tengo la obligación de no abandonarlos". Tutor SAT, vereda Paramillo.

POST-PRIMARIA ESCUELA NUEVA CALDAS

"La metodología me obligó a capacitarme más, y también me ayudó a mejorar mis habilidades de escritura (por el trabajo con las guías)" Profesora de la escuela La Violeta.

"El trabajo con las guías me impulsó para reflexionar sobre lo que enseñé, y también me ayudó a desarrollar mis capacidades pedagógicas y de escritura. Yo veía que algunas guías eran o demasiado complicadas o innecesariamente repetitivas, y entonces las fui corrigiendo. Como resultado, ya tengo un libro sobre la enseñanza del álgebra en la escuela, el cual será publicado con el apoyo del Comité de Cafeteros. Profesora de matemáticas en la escuela La Trinidad".

POST-PRIMARIA RURAL MEN

Según algunos docentes de post-primaria encuestados por Parra (1999), la aplicación del modelo:

- Ha hecho que los alumnos hayan tomado conciencia del cuidado del medio ambiente y de la utilización racional de recursos naturales.
- Los proyectos pedagógicos productivos han logrado interesar tanto a estudiantes como a padres y personas de la comunidad en la creación de microempresas.
- Este tipo de proyectos también ha promovido en los estudiantes una mentalidad de gestión empresarial.
- Se ha promovido en las familias la solución dialogada y pacífica de los conflictos, los alumnos han elevado su autoestima, han asumido actitudes críticas sobre la vida y se ha logrado el apoyo y la participación institucional y de empresas privadas que hacen que otras veredas deseen vincularse.

fases del proceso educativo (Entrevista Funda-ec (2001)).

Otra particularidad importante del SAT es el hecho de que el modelo se ha expandido desde la demanda, no desde la oferta. Por su parte, los modelos de post-primaria con metodología Escuela Nueva de Caldas y del MEN, han contado con fuertes impulsos desde la oferta institucional para su expansión, aunque también involucran un elemento de crecimiento desde la demanda, en la medida en que son las comunidades (en el caso de Caldas) o las Alcaldías (en el caso del MEN), las que deben hacer la petición para que el modelo sea implantado.

Una similitud importante entre los tres modelos, que ya ha sido mencionada, tiene que ver con el cambio en el rol de las comunidades. En efecto, en los tres modelos la comunidad se involucra como una institución más, de manera participativa y no meramente receptiva. Este nuevo rol tiene consecuencias importantes en las maneras como se han resuelto algunas de las dificultades dentro de los tres modelos.

En el caso del SAT, por ejemplo, se ha presentado el problema de la falta de espacios adecuados para la realización de los proyectos que el modelo contempla. Esta carencia se ha suplido mediante la colaboración de las comunidades o de las familias de los estudiantes, a través del préstamo de pequeños lotes. Otra dificultad importante del SAT está relacionada con la inestabilidad de los convenios firmados por las alcaldías municipales, como consecuencia de los cambios en las administraciones locales. Esta dificultad no ha ocurrido de la misma manera en todas las regiones donde funciona el modelo, gracias a que la vinculación de las organizaciones

no gubernamentales y de las Alcaldías se ha dado de diferentes maneras y con diferentes grados de compromiso en las distintas zonas del país. Por su parte, las comunidades que han tenido que enfrentar el problema, lo han abordado también de diversas maneras. En algunas, la comunidad ha presionado directamente mediante los mecanismos de participación democrática (como los concejos municipales), o han asumido directamente la manutención del tutor. Algunas también han combinado los dos tipos de respuesta (como es el caso de la vereda Paramillo, en el municipio La Unión del departamento del Valle del Cauca (Colombia), visitada durante la realización del presente estudio).

En el caso del modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva en el departamento de Caldas, también se ha presentado la misma restricción de espacio para la realización de los proyectos demostrativos. Y, al igual que en el caso del SAT, la comunidad ha contribuido a superar este problema mediante la facilitación de lotes. Este mismo tipo de problema y de solución comunitaria se ha dado en el caso del modelo MEN.

También el programa de Escuela y Café, dentro del modelo Caldas, constituye un ejemplo claro de vinculación de la comunidad dentro del modelo. En efecto, para la realización cabal del programa, la comunidad ha tenido que aportar espacios dentro de las fincas, a la vez que los hogares se han visto beneficiados en la medida en que los hijos pueden aportar una mayor cualificación a las actividades productivas del hogar.

Esto significa que la participación de la comunidad dentro de los modelos tiene un impacto de doble vía: por un lado, el funcionamiento y el desarrollo de los modelos mismos se han visto

favorecidos por esa participación y, por otra parte, las comunidades mismas han aumenta-

do los impactos positivos potenciales que los modelos tienen sobre ellas¹⁰.

OPINIONES DE LOS ESTUDIANTES SAT

"El hecho de que el tutor sea de nuestra comunidad me dio confianza para ingresar al modelo". Padre de familia que estudia en el SAT. "Haber ingresado al SAT me convenció de que mis hijos deben seguir estudiando, y por eso también hicimos el esfuerzo para que siguieran en la escuela". Madre de familia. "Yo no quería seguir estudiando porque pensaba que eso no servía para conseguir plata, pero cuando vi que mi hermana entró al SAT y que allá le enseñaban a mejorar los cultivos y a llevar mejor las cuentas, me convencí de que estudiar sí paga". Joven estudiante de SAT. "Mi papá me retiró del colegio porque quedaba muy lejos y no podía pagarme el transporte y la matrícula. Yo pensé que nunca iba a poder seguir estudiando, hasta que llegó el grupo SAT a la vereda, y ahora incluso pienso llegar hasta la universidad". Niña que estudia en el SAT. "Yo tuve que dejar de estudiar hace 20 años porque mi papá no podía pagar el transporte hasta el pueblo. Cuando se abrió el grupo SAT fue como una nueva oportunidad en la vida. Soy madre de familia y no puedo estudiar entre semana, pero con el SAT mi esposo y mis hijos me colaboran y puedo venir los fines de semana. Es como un sueño que se me está cumpliendo. Y yo quiero ir a la universidad cuando termine. No importa que ya esté vieja". Madre de Familia.

POST-PRIMARIA ESCUELA NUEVA CALDAS

"Yo estudié en un Colegio Agropecuario. Pero ahora que estoy en Escuela Nueva, no quisiera regresar". Opinión expresada por varios niños en las escuelas La Violeta y La Trinidad. "Mi papá es productor de café, y yo no sabía nada acerca del cultivo. Pero ahora que estoy en la escuela he aprendido muchas cosas acerca del café, y me he dado cuenta de que algunas de las cosas que hace mi papá se pueden mejorar, y que otras no las hace bien. Además, mi papá me escucha y ha hecho algunos cambios". Niño de 8º grado en la escuela La Violeta. "Lo único que le veo de malo a Escuela Nueva es que debería tener hasta el grado 11º. Mi mamá es muy pobre y me ayuda hasta donde puede. Ella quiere que yo siga estudiando hasta donde más pueda. Pero apenas termine aquí el grado 9º yo creo que no voy a poder seguir estudiando, porque en los otros colegios cobran y quedan lejos". Niña de la escuela La Trinidad.

POST-PRIMARIA RURAL MEN

"Esta escuela es mejor porque no cobran pensión, mientras que en la del pueblo sí". Estudiantes de la post-primaria en las escuelas de Tausa. "En la escuela del pueblo no se hacen proyectos productivos, mientras que aquí uno aprende cómo ganarse la vida". Estudiantes de las escuelas de Tausa. "La escuela tiene una biblioteca muy bonita y muy buena, que otras escuelas no tienen". Estudiante de escuela en Tausa.

¹⁰ Las tablas que presentan las opiniones de los estudiantes y docentes, fueron elaboradas con base en las entrevistas realizadas en diferentes escuelas de cada modelo para el presente estudio. Para el caso del SAT, se visitó la vereda Paramillo en el municipio de La Unión (departamento del Valle del Cauca, Colombia); para el caso del modelo Caldas, se visitaron las escuelas de las veredas La Violeta y La Trinidad en el Municipio de Manizales (departamento de Caldas, Colombia), y para el caso del modelo MEN, se visitaron las escuelas de las veredas Páramo Bajo y San Francisco, en el municipio de Tausa (en el departamento de Cundinamarca, Colombia).

III. Determinantes del éxito, dificultades y retos para el futuro

Es indudable que los graves problemas de la educación rural que dieron origen a los modelos educativos aquí documentados, se han visto reducidos significativamente gracias a la implantación y expansión de los mismos. Si bien cada uno parte de aspectos conceptuales, teorías pedagógicas, objetivos específicos, estrategias y contenidos diferentes, tienen en común precisamente ese resultado positivo, lo cual sugiere que podrían ser replicados con éxito en regiones en las cuales todavía no se han comenzado a atacar sistemáticamente el mismo tipo de problemas.

Los tres modelos, en su conjunto, atienden hoy día cerca de 125.000 estudiantes de post-primaria de las áreas rurales del país¹¹. Pero no se trata sólo de resultados en términos de cobertura o expansión. Son muchos otros los resultados que surgen de la aplicación y desarrollo de los mismos:

- Han abierto la *oportunidad* a las personas en las áreas rurales de tener acceso a la educación básica, y a la educación media en el caso particular del modelo SAT.
- Podría hoy en día hablarse de una verdadera *revolución educativa*: de acuerdo con la "Evaluación Censal de Competencias Básicas" adelantada por la Secretaría de Educación de Manizales (Colombia), las dos mejores escuelas (áreas urbana y rural, públicas y privadas) son escuelas rurales públicas de educación básica que utilizan el modelo de Escuela Nueva promovido por el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas en alianza con el sector público.
- Incremento en la *retención y promoción*.
- Algunas evaluaciones señalan que los resultados no son despreciables en términos de *comportamiento democrático y equidad de género*.
- *Fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad y la escuela* generando además actividades de extensión a la comunidad.
- Se han *detenido procesos migratorios*.
- Se ha *fomentado mentalidad de gestión empresarial* desde el colegio a través de los proyectos económicos.
- Se han *cumplido las hipótesis de intervención del modelo SAT* y se ha generado un *impacto en el desarrollo veredal, municipal y regional* mediante la promoción y ejecución de proyectos sociales, educativo-culturales, productivos y de infraestructura.
- Las experiencias de aplicación y expansión de los modelos *han enseñado al sector público que el sector privado puede convertirse en un aliado muy importante a la hora de resolver graves problemas sociales* (en este caso educativos).

¹¹ SAT pasó de atender un grupo de 25 personas en 1975 a cerca de 40.000 estudiantes en el año 2000; la post-primaria rural con escuela nueva (experiencia del Departamento de Caldas) pasó de atender 30 estudiantes en 1988 a 8560 en 2001, y el modelo de post-primaria del MEN pasó de atender pequeños grupos en 1990 hasta contar en la actualidad con 70.000 estudiantes.

Estos resultados se deben a diferentes factores, entre los cuales los más importantes son: la educación rural, por sus características, requiere un grado importante de flexibilización, de innovaciones, de mejoras en las prácticas pedagógicas. Éstas se han venido dando efectivamente a través de nuevas estrategias metodológicas; del rol asignado a los docentes o tutores; del rol (y manejo) asignado al material pedagógico; de las estrategias de formación a los docentes, etc.

En términos generales, una buena parte del éxito de estos modelos educativos se debe a los siguientes factores:

- Adaptación y creación de nuevos conceptos pedagógicos adecuados a la realidad rural.
- Metodologías flexibles que se adaptan al ritmo de vida y a las necesidades de las zonas rurales.
- Generación de redes interinstitucionales o alianzas estratégicas que facilitan la administración, financiación y cualificación de los programas, y reducen los riesgos. En particular, se destaca la interacción entre los sectores público y privado.
- Capacitaciones permanentes de los docentes, las cuales son logradas, en parte, gracias a la existencia de las alianzas estratégicas.
- Optimización en el uso de recursos de infraestructura (en muchos casos, se utiliza la infraestructura existente para primaria), lo cual reduce significativamente los costos de implantación de los programas.

Sin embargo, los modelos también enfrentan hoy diferentes dificultades. La dificultad más

apremiante, es sin lugar a dudas, la falta de recursos para el funcionamiento regular de los programas. Hacia el futuro, éste será uno de los factores determinantes de la continuación de los procesos de expansión que hasta ahora han tenido. Además, en el caso del modelo Caldas, y de los grupos SAT que cuentan con el apoyo de los respectivos Comités Departamentales de Cafeteros, el reciente recrudecimiento de la crisis cafetera, como resultado de la drástica caída de los precios internacionales del grano, tendrá un impacto negativo importante, dado que no sólo las inversiones del gremio en educación y otros programas sociales se han reducido de manera importante durante los últimos cuatro años (Crece (2001b)), sino que éste ya anunció su retiro definitivo de esas inversiones. De esta forma, de no tomarse medidas al respecto, esos programas quedarán en buena parte "a la deriva".

Un problema que enfrenta actualmente el SAT -que no constituye por el momento un obstáculo para la aplicación del modelo- es la falta de actualización de los materiales de aprendizaje. Según Fundaec (Entrevista Fundaec (2001)), hace falta conseguir recursos para que los profesionales encargados del diseño y la modificación de los materiales puedan actualizarlos de acuerdo con los avances en las diferentes disciplinas y de acuerdo con las lecciones aprendidas en los diferentes procesos de expansión. De cualquier manera, este problema ya ha sido enfrentado por algunas de las regiones, en las cuales se han adaptado los contenidos y, en algunos casos, han avanzado en la actualización (Correa & Torné (1995)).

Otro factor determinante para el funcionamiento de los modelos, además del financiero, será la viabilidad administrativa en sí, así como

los costos asociados de los modelos. Esa viabilidad administrativa estará en parte determinada por la descentralización y por sus problemas operativos en cuanto a competencias en el sector educativo.

Finalmente, varios aspectos importantes de los modelos no han sido estudiados y, por tanto, tampoco han sido documentados. El conocimiento de estos aspectos no sólo podría contribuir a superar las dificultades que hoy enfrentan los modelos, o a reforzar algunas de las características que aún requieren modificaciones, sino que también podría ayudar a conocer su grado de replicabilidad y las condiciones que los hacen exitosos. A continuación planteamos una lista de esos aspectos:

- El modelo SAT no ha sido evaluado en Colombia desde el punto de vista de los logros, ni tampoco desde el punto de vista de los diversos impactos en las comunidades.
- El modelo post-primaria rural del MEN no ha sido evaluado desde el punto de vista de los logros.
- Ni en el caso del SAT, ni el del modelo de post-primaria rural del MEN, se ha evaluado la cualificación de los docentes.
- Ninguno de los tres modelos ha sido evaluado desde el punto de vista de los costos totales, incluyendo docentes, capacitación de docentes, personal de apoyo y costos administrativos.
- No se han evaluado los resultados de los proyectos productivos de las post-primarias desde el punto de vista de las adaptaciones de contenidos, así como desde el punto de vista productivo, social y del capital humano, particularmente en el caso del modelo MEN.

Bibliografía

- Cepal (2000), "1999-2000: Panorama social de América Latina", Naciones Unidas-Unicef, Santiago de Chile.
- Comité Departamental de Cafeteros de Caldas-CDCC (1998), "Programa de Educación Básica Rural con Metodología Escuela Nueva en el Departamento de Caldas-Colombia". Documento institucional inédito. Manizales.
- Correa L.; G. & Torné de V., F. (1995), "Para salvar las barreras". El Sistema de Aprendizaje Tutorial- SAT, Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias -Fundaeac, Cali.
- Crece (1999), "Evaluación de Impacto del Programa Escuela Nueva Post-primaria en la Zona Rural del Departamento de Caldas". Informe Final. Manizales.
- _____, IRD (Francia), DANE (2000), "Dinámicas Socioeconómicas del Espacio Colombiano", Bogotá.
- _____, (2001a), "Experiencias alternativas para la expansión del acceso a la educación secundaria para los jóvenes en las zonas rurales: el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) y el modelo de Post-primaria Rural de Escuela Nueva", estudio contratado por el Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____, (2001b), "Cuantificación de los Impactos Micro Macro-económicos y Sociales de la Crisis Cafetera". Documento Inédito. Investigación contratada por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, (2000), "Programa de Reestructuración y Desarrollo de las Regiones Cafeteras: Estrategia Educativa", Bogotá.
- Fundaeac (2001), "El Tutor SAT", Documento inédito elaborado con base en las memorias de los encuentros de coordinadores de campo y de reuniones con tutores, cedido directamente por la institución.
- Gallego, L. H. y J. R. Ospina (1998), "Escuela Nueva Dimensionada en la Educación Básica, Post-primaria Rural de Caldas", Manizales.
- Gamboa, C. I.; Valcárcel, F. de y Correa, Lizcano G. (1997), "Sistematización y caracterización de una experiencia de educación para el campo: El Sistema de Aprendizaje Tutorial- SAT". Fundaeac, Cali.
- Gelvez Suárez, H. (1997), "La Post-primaria: una alternativa para la Educación Básica Rural". Guía del maestro. Ministerio de Educación Nacional.
- Murphy-Graham (2001), "A Colombian Plant in Honduras Soil: Implementing the Colombian SAT Program in Honduras-A Case Study", documento cedido directamente por el autor.
- Parra Arévalo, F. E. (1999), "Estado actual de la post-primaria en Colombia". Informe final. Ministerio de Educación Nacional, Dirección General de Organización Escolar, Oficina de Concursos y Evaluación de docentes. Proyecto Post-primaria Rural. Bogotá.
- Prodebas-Serie Documentos de Trabajo (1995), "Innovaciones Educativas en metodologías activas para las zonas urbano-marginales y para la post-primaria rural. Antecedentes y desarrollo en Colombia"; No 1. Bogotá.
- _____, (1995), "Proceso de Construcción Colectiva de Prodebas en Colombia". No 2. Bogotá.
- _____, (1995), "Un modelo integral de Educación Básica Rural. Municipio de Bal-boa-Risaralda". No 7. Bogotá.
- _____, (1995), "Innovación post-primaria rural Educación Básica Integrada-IPEBI. La Unión-Fómeque-Cundinamarca". No 8. Bogotá.
- _____, (1995), "Post-primaria rural con metodología Escuela Nueva Escuela Hojas Anchas. Supía-Caldas". No 9. Bogotá.
- _____, (1995), "La post-primaria en el sector rural con Metodología Escuela Nueva. Escuela Nueva Los Guaya-betales-Municipio de Pamplonita-Norte de Santander". No 10. Bogotá.
- _____, (1995), "Sistematización por componentes en las innovaciones educativas de Prodebas en Colombia". No 11. Bogotá.
- _____, (1995), "Informe del segundo corte evaluativo Prodebas Colombia". No 12. Bogotá.
- Ramírez, A. y Ramón, J. (1998), "Postprimaria Rural: Una Alternativa Para la Ampliación de la Educación Básica Rural", en "Educación Para la Población Rural: Balance Prospectivo", MEN, Serie Documentos de Trabajo, Bogotá.
- Richards, Michael (1999), "Applying Baha'i social and economic development principles to rural education and development in Latin America". Paper presented at the 3rd Conference of the International Environment Forum, 15-18 August, Sidcot, United Kingdom.
- chiefelbein, P., Sander, B., Zúñiga, L., Carvalho, G., Edwards, B., Wolff, L. & Alleyne, M.H. (2001); "Educación en las Américas: Calidad y Equidad en el Proceso de

Globalización". Este trabajo fue un aporte de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la Secretaría General de la OEA para la II Cumbre de las Américas.

Secretaría de Educación de Manizales (2001), "Evaluación de Competencias Básicas", Manizales, Caldas, Colombia.

Villegas Roldan, Luz Alba (2000). "El Sistema de Aprendizaje Tutorial SAT. Una propuesta educativa para el desarrollo rural humano, armónico y sostenible". Documento presentado en la Conferencia Banco Mundial "Educación y Pobreza: Incluyendo a los Excluidos"; (Madrid, España, 29-31 de marzo).

Inequidades en el empleo en los noventa: ¿quiénes son más vulnerables y por qué?

Javier Eduardo Báez R.¹

Abstract

This paper studies some factors that account for the differences in labor market outcomes in some Caribbean departments and the country as a whole. In the second half of the 1990s, unemployment affected disproportionately the most marginalized groups. Unemployment rates among less skilled workers were close to 36% in 1999. Moreover, cross-sectional evidence indicates that those departments with higher overall unemployment rates exhibited disproportionately large unemployment rates among the unskilled. The paper also shows that poor young individuals, as well as women heads of households, are more likely to join the labor force following the unemployment of a household member. On the whole, the results show that labor market imperfections are especially damaging for the poor and the unskilled.

Resumen

Este trabajo estudia algunos de los factores que explican las inequidades existentes en el empleo en el país y en la Región Caribe colombiana. El desempleo en la segunda mitad de los noventa tuvo efectos sesgados progresivamente mayores en contra de los grupos de población más marginados. La desocupación entre la población de bajos ingresos y menos calificada alcanzaba tasas cercanas a 36% en 1999. Los modelos de corte transversal para 12 centros del país indican que las ciudades con más altas tasas de desempleo y con mayor concentración de la educación generan relativamente más desocupación para los menos calificados. Los jóvenes y amas de casa de hogares de bajos ingresos tienen una mayor propensión a elevar la participación si sube el desempleo en sus hogares. Los resultados econométricos sugieren que los costos de las imperfecciones del mercado de trabajo tienen un efecto adverso superior sobre los pobres y menos educados.

Palabras claves: desempleo, mano de obra no calificada, modelos de corte transversal, Caribe colombiano.

¹ Director del Departamento de Investigaciones de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe, en Cartagena. Agradece los comentarios de Fabio Sánchez (Universidad de los Andes), Olga Lucía Acosta (Fedesarrollo), Jaime Tenjo (Universidad Javeriana), Adolfo Meisel (Banco de la República), así como la colaboración de María Eugenia Pinto, Alejandro Mateus y Gustavo Duncan (DNP), quienes suministraron buena parte de los datos estadísticos en los que se basa este estudio. Agradece las opiniones del grupo de discusión de la UJTL, Seccional del Caribe y a Ericka Duncan, Sergio Ayola (asistentes del Departamento de Investigaciones, UJTL) y Daniel Toro (Observatorio del Caribe Colombiano), quienes ayudaron en el procesamiento de todas las encuestas de hogares.

"Los criados, los trabajadores y los operarios de todas las categorías constituyen la mayoría en toda sociedad política de importancia. En consecuencia, no puede ser perjudicial para el todo social lo que aprovecha a la mayor parte de sus componentes. Ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables"

Adam Smith (1776)

I. Introducción

Este trabajo se ocupa del estudio de las inequidades existentes en el empleo en el país y en la Región Caribe colombiana, inequidades que, como se verá, han sido profundizadas por diversos factores a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa. A pesar de lo inquietante que resultan los dramáticos niveles de desempleo que ha alcanzado Colombia y de los numerosos interrogantes que lógicamente esto suscita, este trabajo no busca dar respuesta a las causas coyunturales o estructurales que dieron origen a tal volumen de desocupación. Las respuestas a muchas de esas incógnitas han sido amplia y rigurosamente estudiadas en los dos últimos años. Por el contrario, el objeto principal de este estudio es identificar y analizar algunos de los factores, especialmente microeconómicos, que han podido acentuar los efectos sesgados de la fuerte reducción de la demanda laboral de los últimos años sobre la población más pobre y menos calificada.

El mercado de trabajo es el principal canal por el cual un mayor crecimiento puede aminorar la pobreza de los menos "privilegiados", a través de más empleo, más productividad y de unos salarios reales más altos. La mayoría de los hogares -pobres y ricos- tienen en el ingreso laboral el determinante de sus condiciones de vida. Tanto teórica como empíricamente existe un fuerte vínculo entre el desempeño del mercado la-

boral y la pobreza (Yemtsov, 2001). La evidencia, así mismo, muestra que los costos privados y sociales de la desocupación en un país sin un sistema de transferencias de compensación por desempleo y con un alto componente estructural pueden ser extremadamente altos (Feldstein, 1977). El costo privado del desempleo -costo para el que lo soporta y sus dependientes- es relativamente mayor en la población pobre, grupo que no dispone de recursos para financiar un posible reingreso al sistema educativo, a un plan de capacitación o iniciar una adecuada búsqueda de empleo. El costo social neto en este segmento de la población es igualmente alto, no sólo por el beneficio potencial desaprovechado de su capacidad de trabajo, sino por los costos que impondrán más adelante las políticas para erradicar la pobreza y el atraso que un estado de alta desocupación genera.

El deterioro de la posición de los trabajadores con menor educación se manifiesta tanto en una caída del salario relativo como en menores chances de ser empleado. Dicho deterioro se ha ido acrecentando en los últimos años en el país, contribuyendo al aumento de la desigualdad. No obstante, esas inequidades en el empleo no sólo tienen efectos en la distribución de la riqueza, también limitan el principal recurso con que cuentan los pobres: su capacidad para poder laborar. Una vez que se observa como, en 1999, en algunos centros urbanos del país cerca de 4 de cada 10 personas participantes de quintil 1 de ingresos no tenían una ocupación remunerada, es prácticamente imposible no adentrarse en el estudio de las desigualdades que se generan en el mercado laboral entre tipos de trabajo y grupos de ingresos.

Este trabajo consta de cinco secciones. La primera es una ambientación de la evolución del

mercado de trabajo en las dos últimas décadas, complementada con una revisión de la evidencia empírica nacional e internacional sobre el estudio del nexo entre inequidades en el empleo, el desempleo y la distribución. En la segunda sección, a través de algunos simples ejercicios estadísticos, se identifican y analizan algunos de los aspectos que sugieren la existencia de elementos adversos para la población pobre y menos educada en el mercado de trabajo, haciendo especial énfasis en las tres ciudades de la Costa Atlántica incluidas: Barranquilla, Cartagena y Montería. En la tercera sección se trabajan algunos modelos econométricos de corte transversal para el año 1999 con el propósito de estudiar la relevancia de ciertos elementos en la explicación del grado de inequidad en el empleo en 12 ciudades del país. En la cuarta sección se hacen estimaciones Probit de modelos empíricos de probabilidad de desempleo, discriminados para el total nacional y las ciudades de la Región Caribe, así como por quintiles de ingresos y educación. Las dos últimas secciones presentan, en su orden, las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

II. Antecedentes

En 1986 el país enfrentó la tasa de desempleo más alta que habría de registrarse en los años ochenta. En ese momento, el 14,6% de la población económicamente activa (PEA) no tenía

empleo, cifra superior en casi dos veces a la tasa con la que se inició la década y explicada en gran parte por el modesto desempeño de la economía en ese momento. Desde entonces y hasta el año de 1994 la tasa de desocupación se redujo paulatinamente, ubicándose en 8,2%, inferior en cerca de 2,5 puntos a la que generalmente se ha considerado como su nivel de tasa natural de los últimos 20 años². Esto, como es obvio, hizo de la desocupación un problema menos agobiante en ese momento.

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los noventa, el panorama en materia de empleo se deterioró considerablemente, tanto que, para septiembre del 2000 el país alcanzó un nivel de desempleo de 20,5%. Este registro, sin precedentes en la historia nacional desde que se recogen este tipo de estadísticas, se constituye en el nivel de desocupación más grande de Latinoamérica³. Es, además, inferior en apenas 3,5 puntos a la tasa de desempleo más alta que soportara Estados Unidos en 1933, a raíz de la recesión económica mundial más fuerte del último siglo, la Gran Depresión⁴. Las cifras son muy elocuentes sobre la magnitud de la situación: entre 1994 y 2000 el número de personas sin trabajo en las 7 principales ciudades pasó de 533.000 a cerca de 1'650.000, es decir, que en cerca de 5 años, una población equivalente a la de Barranquilla, o a la suma de la de Bucaramanga y Cúcuta, se añadió al grupo de desempleados exis-

² Henao y Rojas estiman con modelos simultáneos de formación de salarios y precios una tasa natural de desempleo de 10,6% para el período 1982-1996 en el país. Véase Martha Luz Henao y Norberto Rojas, "La tasa natural de desempleo en Colombia", en Archivos de Macroeconomía, DNP, Documento 89, julio, 1998, págs. 6-12.

³ Véase Cepal, Estudio para América Latina y el Caribe, 1999-2000, No. 52, agosto, 2000, págs. 86-88.

⁴ Véase Robert E. Lucas Jr. y Leonard A. Rapping, "Unemployment in the Great Depression: Is There a Full Explanation?", en *Journal of Political Economy*, 1972, Vol. 80, N. 1, 1972.

tentes previamente. Por su parte, Cartagena y Barranquilla pasaron, en su orden, de 17.500 y 54.000 desempleados en 1994 a 75.000 y 109.000 en 1999⁵. De las ciudades de la Costa Caribe estudiadas, Cartagena exhibe las tasas de desocupación más altas, contabilizando en 1999 23,2% de desempleo, en su momento la tasa más alta en Colombia.

No obstante la gran desocupación existente en el país, el aporte de todos los tipos de mano de obra al desempleo no es homogéneo. Por el contrario, hay evidencia que indica que el trabajo menos educado ha venido sufriendo de manera desproporcionada los efectos del cambio estructural y de la reducción en la demanda laboral, elevando las inequidades en el empleo: menor desempleo entre los trabajadores calificados, normalmente de altos ingresos, y mayor desempleo entre los trabajadores más pobres con menor dotación de capital humano.

Algunos estudios internacionales sobre inequidades en el empleo plantean que activos como la educación, que se encuentran desigualmente distribuidos, ayudan a comprender el mayor desempleo de los menos calificados (Wood, 1994; Gregory y Hunter (1995); Nickell y Bell, 1995; Wood, 1997; Pryor y Schaffer, 1999; Glyn y Salverda, 2000; Glyn, 2000). Yemtsov (2001) encuentra evidencia empírica de un fuerte vínculo entre el comportamiento del mercado laboral y la pobreza en la República de Georgia. En el plano nacional, Leibovich (1999) muestra como un aumento de un punto en el desempleo aumenta

en 1,6 puntos la incidencia de la pobreza en los centros urbanos. Además, la prueba de Granger que al autor realiza establece que hay causalidad del desempleo hacia la pobreza y no al contrario.

Glyn y Salverda (2000) muestran evidencia que ilustra como en algunos países de Europa la mano de obra con poca capacitación parece haber sido sustituida por flujos crecientes de importaciones provenientes de países con bajos salarios. Sánchez (2001) señala que los crecientes flujos de importaciones hacia Colombia de países con mano de obra relativamente más barata como China y Vietnam han favorecido la sustitución del trabajo doméstico.

Cárdenas, Sánchez, Núñez y Bernal (1997), utilizando la prueba de cointegración de Johansen para corregir las tendencias estocásticas de algunas de las variables, encuentran relación de largo plazo entre algunas variables macro y la distribución del ingreso en Colombia. Según los autores, la tasa de desempleo en el país tiene un efecto regresivo y significativo sobre la desigualdad. Estos resultados indican que el desempleo provoca un considerable costo social, dado que los trabajadores no calificados deberán registrar una probabilidad más alta de perder su trabajo una vez empieza a disminuir el empleo. En el mismo sentido, Sánchez y Núñez (1998) encuentran una clara relación entre los cambios en la desigualdad y la evolución de los salarios relativos. Los ejercicios de impulso-respuesta de corto plazo para los sistemas del vector de coin-

⁵ Véase Javier Eduardo Báez y María Eugenia Pinto, Mercado laboral, participación y desempleo en la Costa Caribe. Los casos de Barranquilla y Cartagena, Departamento de Investigaciones, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe y Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena, 2000, págs. 14-15.

tegración (Cárdenas *et. al.*) indican que un choque de una desviación estándar en la tasa de desempleo causa un incremento en la concentración del ingreso, aumento que tiende, según los autores, a ser de naturaleza permanente.

De otro lado, Ocampo, Sánchez y Tovar (2000) descomponen los cambios globales en el mercado de trabajo para identificar la pobre capacidad de generación de empleo en la última década, especialmente en sectores transables (agricultura, industria y minería), así como la de los no transables desde 1996. De acuerdo con los autores, el cambio técnico se ha orientado hacia procesos intensivos en mano de obra educada, sobretodo en los sectores de bienes comercializables. Por tanto, de acuerdo con sus conclusiones, los ingresos de los trabajadores menos educados han estado relativamente más asociados al ciclo económico.

Sánchez y Núñez (1998) estudian los efectos de oferta y demanda sobre los salarios relativos. La no existencia de estabilidad en la demanda de factores sugiere que los movimientos en la oferta relativa no pueden explicar por sí solos las alteraciones en los precios relativos entre tipos de trabajo. Por el contrario, los autores encuentran que la demanda laboral tuvo un impacto significativo en los salarios relativos, lo que asocian a cambios tecnológicos, a cambios en la estructura de la producción sectorial, a la productividad relativa de los factores y a los procesos de apertura y ajuste del país. Los autores encuentran que todos los sectores, pero fundamentalmente la industria, disminuyeron la demanda por trabajadores con educación inferior al bachillerato. Las industrias intensivas en mano de obra calificada (productos metálicos, maquinaria y equipo, productos químicos y de-

rivados del petróleo), que han tenido grandes déficits comerciales por su gran utilización de insumos importados, parecen, según sus resultados, haber incrementado la demanda por los grupos con más educación.

Montenegro y Peña (1999), por su parte, mencionan que la apreciación de la tasa de cambio incrementó los salarios reales, aumentando el costo del trabajo, no solo con respecto al capital, sino también con respecto al trabajo en economías competidoras. Esto, señalan los autores, indujo a un uso más intensivo del capital, elevando la relación capital-trabajo, lo que a su vez incrementó la demanda por factores de producción complementarios a la capacidad productiva, básicamente trabajo calificado. Cárdenas y sus colegas muestran como una depreciación real de la tasa de cambio genera mejoras notables en la distribución, posiblemente porque una proporción considerable de las exportaciones colombianas es intensiva en trabajo no calificado y porque la pérdida inducida por el incremento en el precio de los bienes transables puede ser menor que la ganancia, debida al incremento en los salarios reales.

Ramírez y Núñez (2000) identifican desde comienzos de los ochenta un cambio tecnológico predominantemente intensivo en capital y ahorrador de trabajo no calificado en la industria colombiana. Montenegro *et. al.*, sugieren que las nuevas normas de contratación y despido pudieron propiciar el intercambio entre tipos de mano de obra, al disminuir los costos de sustitución. Para Sánchez *et. al.*, los cambios en los precios de los factores no laborales y en los patrones de consumo también han contribuido al aumento de la demanda por trabajadores calificados.

En relación con la Costa Caribe, Báez y Pinto (2000) y Sánchez (2001) han encontrado evidencia contundente que ilustra la escasa capacidad de generación de empleo de los sectores productivos en la Región Caribe en la década de los noventa, especialmente en los sectores agrícola e industrial, con efectos adversos de mayor cuantía sobre los trabajadores con menores niveles educativos.

III. Un primer acercamiento al sesgo del desempleo contra los pobres

En esta sección se utilizan algunos ejercicios de estadística descriptiva con el propósito de lograr una primera aproximación a las inequidades en el empleo, hipótesis central de este trabajo. Como se podrá ver, la PEA y la población desocupada de más bajos recursos tiene una menor dotación relativa de activos (capital físico, capital financiero, capital humano y capital público), lo que, como es apenas lógico, les impone un sesgo adverso que se traduce en unos más altos niveles de desocupación en el mercado de trabajo. Los datos presentados en esta sección corresponden a la evidencia de la Región Caribe, contrastados con la situación del país urbano como un todo y con la de algunas otras ciudades.

A. Capital humano: un activo desigualmente distribuido

La educación es, sin duda, la variable más relevante que posee la población económicamente activa, tanto para elevar la probabilidad de con-

seguir un empleo como para la determinación del flujo de ingresos futuros. La provisión universal de una educación pertinente y de calidad se constituye, por lo tanto, en un medio posible para brindar un activo común a la sociedad, colaborando a aminorar las desigualdades existentes⁶. Pese a que, como se sabe, la relación entre educación e ingresos es de doble vía, la evidencia empírica en el caso nacional y regional sugiere que la adquisición de capital humano está, en principio, fuertemente condicionada a la riqueza familiar. De otro modo, no se entiende por qué después de casi 20 años la brecha de calificación entre individuos pertenecientes a los quintiles de ingresos altos y bajos se ha ampliado.

Muchos de los indicadores calculados, como el presentado en el Gráfico 1, ilustran lo desigual que resulta el acceso a la educación. Por ejemplo, mientras en 1999 27% de la población del quintil 5 de Montería tenía algún año de educación superior, solo 2% de la perteneciente al quintil 1 posee un tipo de calificación similar; y lo más grave es que, lejos de reducirse, la diferencia para los dos grupos se ha ampliado progresivamente en las tres ciudades bajo estudio. Lo anterior conduce a que, de igual forma, la escolaridad promedio de ambos grupos exhiba una disparidad en perjuicio de la población más pobre. En 1982 en Cartagena, por citar un caso, una persona del quintil 5 y otra del quintil 1 tenían, respectivamente, 7,3 y 3,9 años de educación promedio. Dos décadas después, la brecha absoluta se ha mantenido casi intacta: el del quintil 5

⁶ Sánchez y Núñez muestran que, pese al aumento de la escolaridad de los pobres frente a los ricos, la educación es el elemento que más ayuda a explicar la desigualdad en Colombia en los últimos 20 años. Véase Fabio Sánchez y Jairo Núñez, "Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997", en Archivos de Macroeconomía, DNP, junio, 1998, pág. 11.

exhibe una escolaridad media de 9,8 años frente a 6,3 años para el del quintil 1. De mantenerse este ritmo, se necesitarán al menos 22 años adicionales para que la población más pobre de Cartagena alcance, en promedio, los 9 años de educación básica, sin ser esto, claro está, un gran logro en términos de acumulación de capital humano (Gráfico 2).

Algunos cálculos adicionales permiten confirmar la alta inequidad existente en la distribución de la educación. La suma de los años de escolaridad de todos los individuos de una respectiva ciudad puede utilizarse como una medida aproximada del capital humano total de ese respectivo centro urbano. Entonces, aplicando los mismos criterios que normalmente se siguen para la ordenación de la distribución de ingresos, es posible estimar algunas medidas análogas. Una de ellas, el coeficiente de Gini, oscila entre 0,32 y 0,38, para una muestra de 12 ciudades del país en el año 1999. Montería y Cartagena, con coeficientes, en su orden, de 0,37 y 0,34, sobresalen como las ciudades de la Costa con mayor concentración del capital humano, característica que, por otro lado, contrasta con los resultados obtenidos para Barranquilla (Gráficos 3 y 4).

Es imposible desconocer que en las tres últimas décadas la cobertura educativa, tanto en la Región Caribe como en el país, ha crecido de manera considerable, y que dicha expansión ha facilitado el acceso de los jóvenes a la edu-

cación primaria y secundaria. No obstante, la educación superior continúa exhibiendo niveles de cobertura bastante bajos y, lo que es aún peor, limitada en buena parte a la población de más altos recursos⁷. Dado que este nivel de educación reporta los mayores efectos incrementales sobre los ingresos futuros -o las mayores tasas de rentabilidad educativas, la realidad en el país insinúa que la provisión de la educación superior ha estado muy distante de haber funcionado como un mecanismo de naturaleza progresiva que permita mejorar la distribución de la renta.

B. Deterioro del empleo no calificado y salarios relativos

Una de las implicaciones más evidentes de las crisis de empleo de la década de los noventa ha sido la fuerte reducción del trabajo de baja calificación, compensado con una mayor contratación de empleo calificado. La evidencia nacional (Birchenall, 1997; Sánchez y Núñez, 1998) muestra como gran parte del aumento en la concentración del ingreso urbano laboral y per cápita del hogar en el país está íntimamente vinculado a los cambios relativos en la demanda de trabajo y sus implicaciones sobre los salarios relativos.

Como se deduce de los indicadores elaborados que se presentan a continuación, los resultados teóricos esperados provenientes de una reducción laboral -concentrada especialmente

⁷ La evidencia para la Costa Caribe muestra como el acceso a educación primaria y secundaria se ha equiparado entre quintiles de ingresos en las últimas décadas. Por el contrario, ejercicios estadísticos previamente realizados muestran como el factor ingresos, debido entre otros a los altos costos de oportunidad de los jóvenes, limita considerablemente la asistencia en este nivel. Véase, Javier Báez y Gustavo Duncan, "La educación básica y media en la Costa Caribe", en *El Rezago de la Costa Caribe*, Haroldo Calvo y Adolfo Meisel (Editores), Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe, Bogotá, 1999, pgs. 231-246.

Gráfico 1
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN LOS
QUINTILES 1y 5 CON EDUCACIÓN SUPERIOR
1982-2000

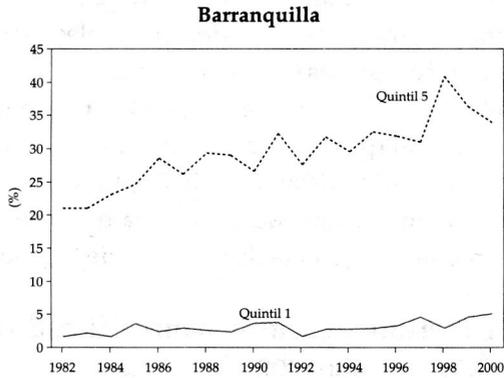
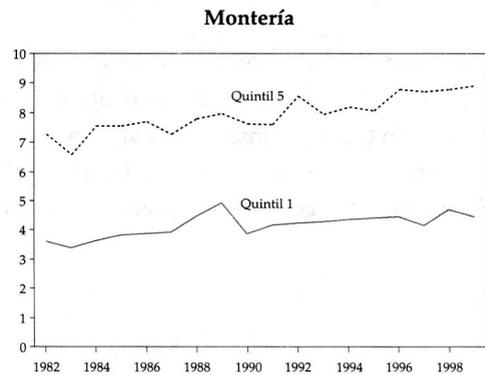
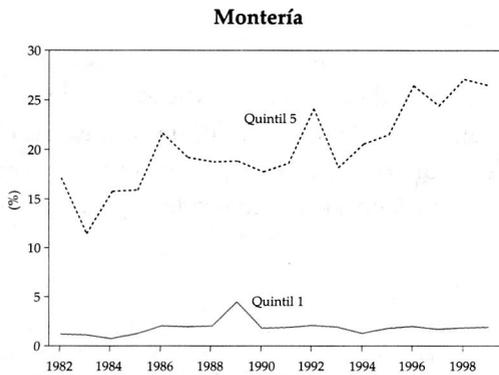
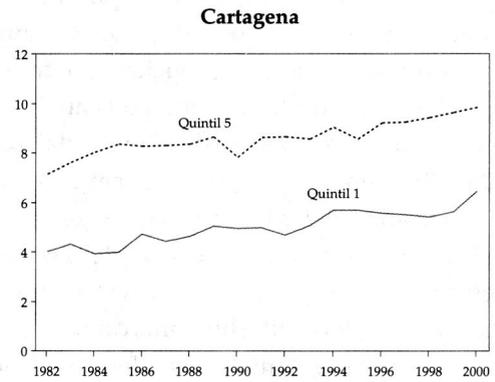
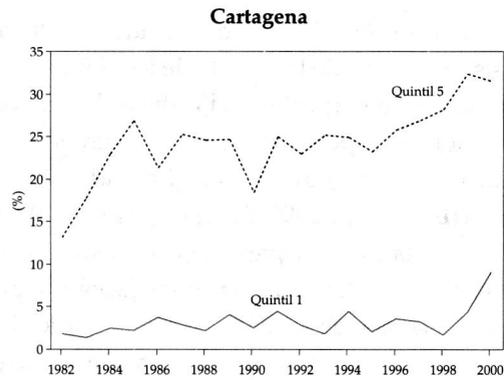
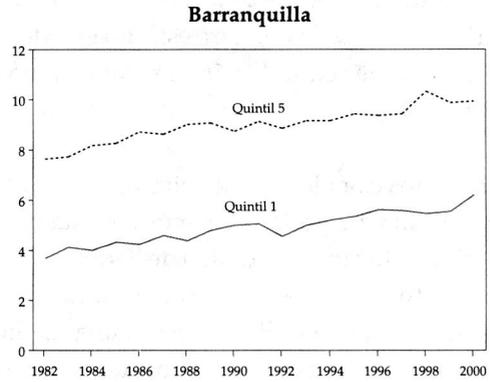


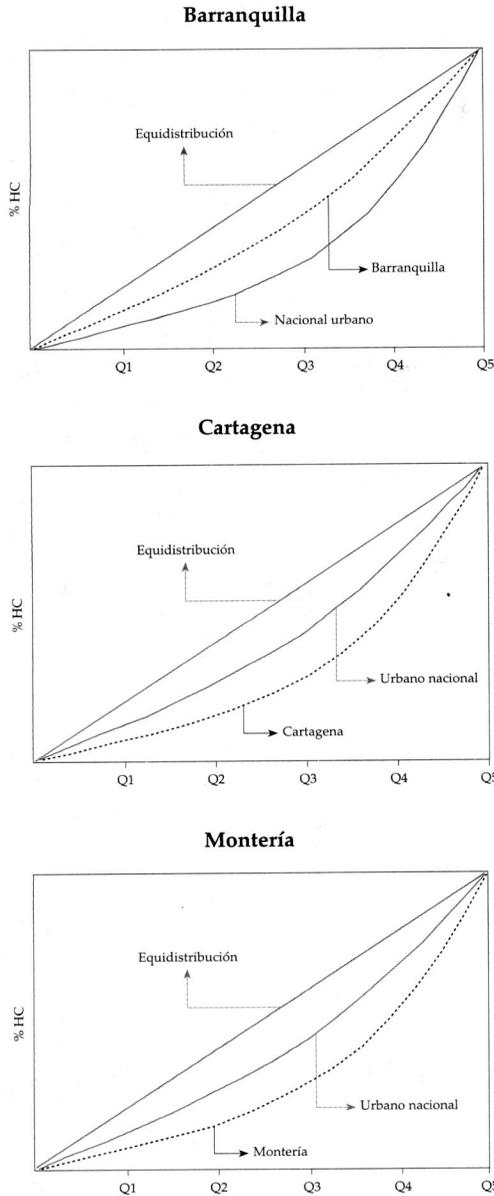
Gráfico 2
AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO
EN LOS QUINTILES 1 Y 5
1982-2000



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

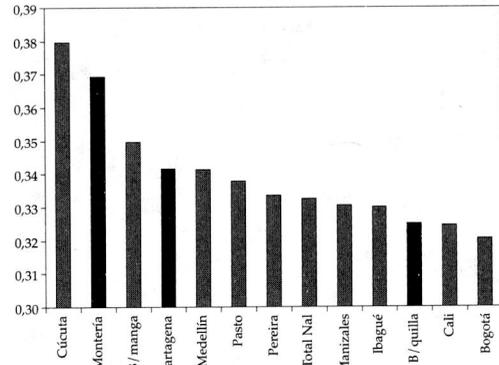
Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Gráfico 3
CURVAS DE LORENZ PARA LA
DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL HUMANO POR
CIUDADES 1999



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE (1999).

Gráfico 4
COEFICIENTE DE GINI CALCULADO CON
BASE EN LA DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL
HUMANO POR CIUDADES 1999



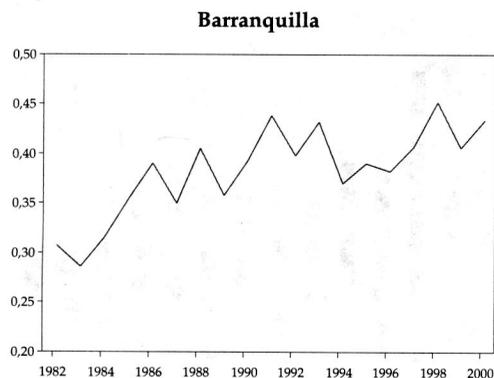
Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE (1999).

en el trabajo no calificado- se han cumplido, tanto en el ámbito nacional como en el regional. En primer lugar, y como se ilustra en el Gráfico 5, ha crecido en Barranquilla, Cartagena y Montería, la relación entre empleo de trabajadores calificados y no calificados, sobretodo en la segunda mitad de los noventa. En segundo lugar, y como consecuencia de esa sustitución entre tipos de trabajo, se ha presentado un aumento apreciable de los salarios relativos en favor de la mano de obra de más alta calificación (Gráfico 6). Así mismo, se identificaron resultados en igual dirección, aunque en menor cuantía, para el total de las 7 principales ciudades y para centros como Bogotá, Cali y Medellín.

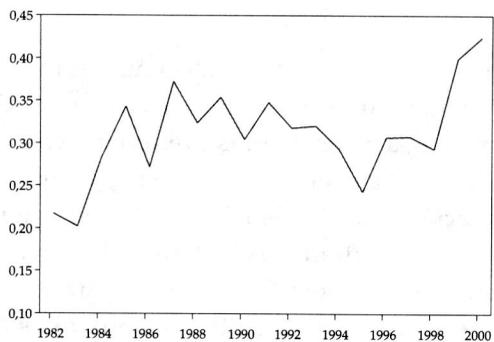
Uno de los resultados más sorprendentes se obtuvo al estimar tasas de desempleo, diferenciando por quintiles de ingresos⁸ La población de más bajos recursos posee normalmente características que, por un lado, los hacen más propensos a soportar mayores niveles de deso-

Gráfico 5

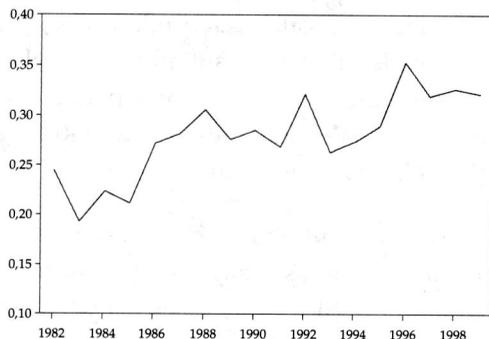
**EMPLEO RELATIVO ENTRE TRABAJADORES CALIFICADOS Y NO CALIFICADOS
1982-2000**



Cartagena



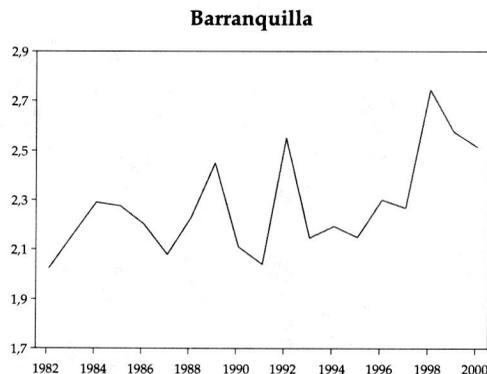
Montería



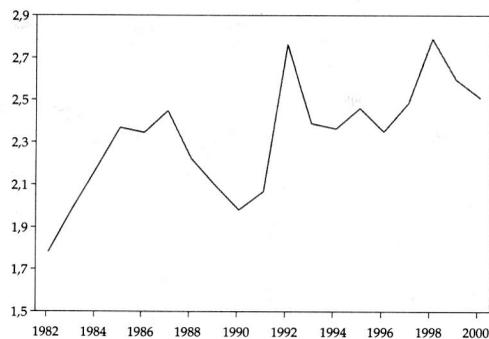
Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Gráfico 6

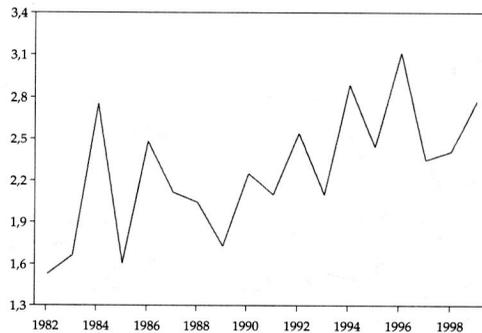
**SALARIO RELATIVO ENTRE TRABAJADORES CALIFICADOS Y NO CALIFICADOS
1982-2000**



Cartagena



Montería



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

ocupación (menores niveles educativos, menor riqueza familiar⁹, mayor dependencia económica, mayor vulnerabilidad por las rigideces que impone un salario mínimo, menor acceso a la información). Pero, por otro lado, presentan otras características que les reducen la probabilidad de estar desempleados o de perder sus trabajos (salarios de reserva más bajos, mayor representatividad en las uniones sindicales, entre otros). Al menos, utilizando como soporte la evidencia analizada, se puede inferir que en el caso regional y en el nacional predomina ampliamente la primera de esas condiciones, y su persistencia puede, además, indicar un fuerte componente estructural en la desocupación de este grupo. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, las tasas de desempleo promedio para la PEA del quintil 5 y 1 en Cartagena fueron 13,6% y 24,8%, en Barranquilla 12,3% y 20,6% y en Montería de 12,6% y 21,1%, respectivamente (Gráfico 7).

Lo anterior indica que, en primer lugar, el aporte de la población pobre al volumen de desempleo total es mayor y, en segundo lugar, que en momentos de drásticas reducciones de la demanda laboral, y esencialmente en medio de transformaciones estructurales como las de los últimos años, la población menos calificada es, y por mucho, la más vulnerable a perder el empleo y enfrentar una desocupación de larga du-

ración (Cárdenas *et. al.*, 1997). En 1999, año de muy alta desocupación, la tasa de desempleo en Cartagena para la PEA del quintil 1 de ingresos fue 38%, contrastada con una tasa más de tres veces inferior para el quintil 5, 12,1%. Para las otras dos ciudades se obtiene una diferencia de magnitud semejante. Del mismo modo, se observa como la duración del desempleo de los grupos más pobres de la Costa y del país se ha elevado considerablemente entre 1994 y 2000, cambio que ha sido de menor cuantía para los desocupados de más altos ingresos.

Pese a tener la tasa de desempleo más alta, la participación laboral de las personas de ingresos más bajos resulta inferior a la del quintil 5 en todos los centros urbanos a lo largo del período 1982-2000. No obstante, se observa desde 1996 un fuerte y generalizado aumento de la participación del quintil 1, que contrasta con el leve incremento del quintil 5 (Gráfico 8). Esto apunta a que en los últimos tres años, conviviendo con una sucesiva mayor desocupación, la población con menor dotación de ingresos y de capital humano ha elevado considerablemente la oferta de mano de obra, con el propósito de suplir las limitaciones de recursos en los hogares y elevar la probabilidad de que más miembros de estos puedan acceder a un trabajo¹⁰ Por tanto, más mujeres y jóvenes en edad escolar de hogares

⁸ Es preciso advertir que la tasa de desempleo, no obstante, no refleja exactamente diferencias en la probabilidad de tener trabajo para personas con diferentes niveles de calificación.

⁹ La probabilidad de conseguir empleo para una persona se eleva si esta tiene un mayor acceso a los canales de información, dado que estos le permiten enterarse de las vacantes disponibles y dar a conocer sus habilidades y preferencias laborales. Al existir información imperfecta, una buena medida de esa accesibilidad es la riqueza familiar, o lo que comúnmente se conoce como "Efecto Oportunidades". Por tanto, una mayor riqueza en el hogar implica unas mayores posibilidades de recoger un volumen más grande de información sobre el mercado, reduciendo el componente friccional del desempleo.

¹⁰ Esto normalmente se conoce como "efecto del trabajador adicional", lo que a su vez puede conducir a una mayor oferta, un más prolongado desempleo y una desmejora de los salarios relativos de la población bajo estudio.

Gráfico 7
TASA DE DESEMPLEO EN LOS
QUINTILES 1 Y 5
1982-2000

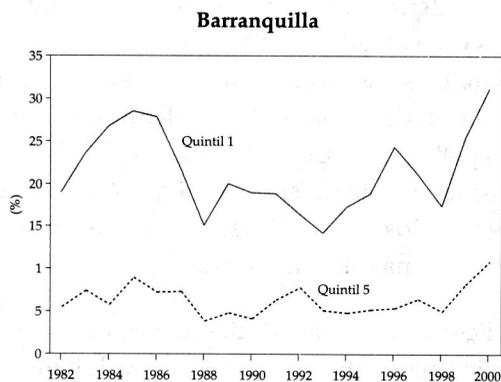
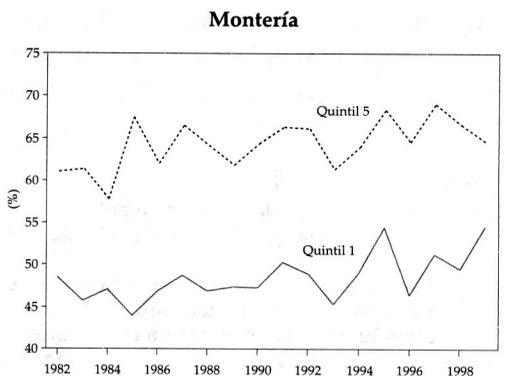
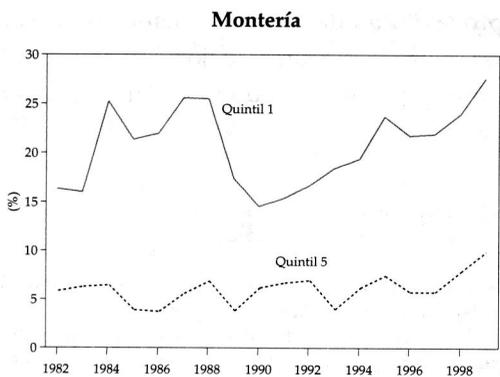
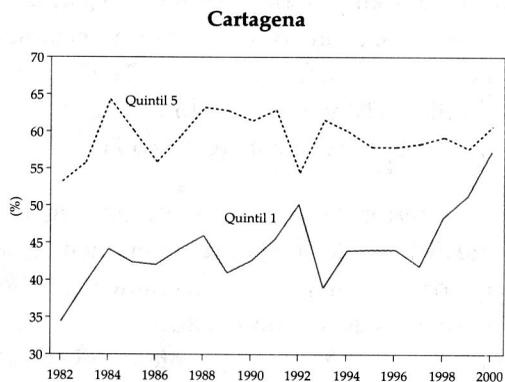
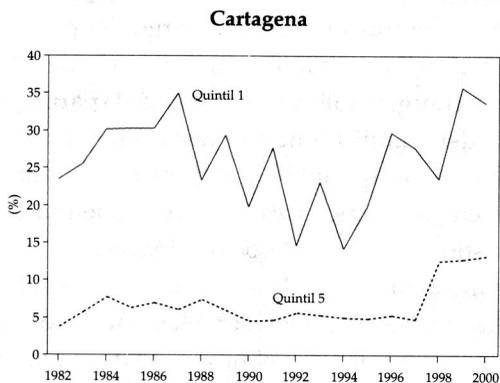
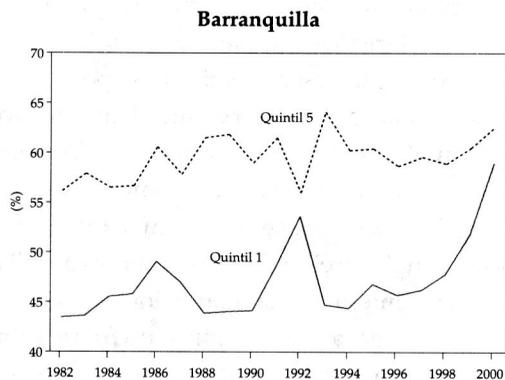


Gráfico 8
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL
EN LOS QUINTILES 1 Y 5
1982-2000



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

pobres han salido al mercado de trabajo para tratar de aminorar los efectos de la reducción en los ingresos al interior de los mismos, generada tanto por la evolución de los salarios relativos como por el fuerte desempleo imperante¹¹. En el caso regional, en efecto, se encontró que entre 1993 y 2000 la participación laboral de la población entre 12 y 17 años en Cartagena se elevó de 3,9% en 1993 a 7,4% y su asistencia escolar se redujo de 90,5% a 84,2%. En Barranquilla, ambos indicadores pasaron, en su orden, de 10,5% a 14,1% y de 80,1% a 77,4%; en Montería, por su parte, de 9,3% a 17,9% y de 88,8% a 82,5%. En los hogares más pobres los jóvenes ayudan a aminorar las limitaciones de los bajos recursos, pero sacrifican sus posibilidades futuras al abandonar el proceso de educación.

C. Salarios relativos, desempleo y desigualdad

Ante las numerosas y enormes desventajas de tipo social y económico que exhibe la población de más escasos recursos, la mano de obra se convierte en la mayoría de los casos en el único activo de este grupo para, a través del mercado de trabajo, tratar de superar el estado de carencia que los caracteriza. Sin embargo, la evidencia muestra paradójicamente que las oportunidades laborales de estas personas son relativamente más limitadas, especialmente en momentos de recesión y de cambios estructurales como los de la última década. De lo contrario ¿cómo se explica que en 1999, año de alta desocupación, el quintil

1 muestre una tasa de desempleo tres veces superior a la del quintil 5?

Así las cosas, el desempleo en el país y en la Región Caribe no es, ni ha sido, un fenómeno que se distribuye por igual entre unos y otros; por el contrario, discrimina en contra de la fuerza de trabajo menos calificada. Por tanto, aumentos notables de la desocupación conllevan a efectos regresivos que replican la desigualdad. Y es que la realidad ilustra con suma claridad lo inquietante de este punto: en las ciudades de la Costa estudiadas, en promedio entre 1997 y 2000, el quintil 1 devenga apenas 4,6% de los ingresos totales y, como si fuera poco, aporta entre 29% y 39% del volumen total de desempleados.

Es precisamente el vínculo entre desempleo e inequidad, que ha sido rigurosamente tratado en otros trabajos para el caso nacional (Sánchez et.al., 1997; Núñez et.al., 1998 Cárdenas et.al.; 1997), el que a través de un primer y simple ejercicio de estadística descriptiva se pretende abordar en esta parte, más específicamente para el caso regional. Para ello se estudió, en primer lugar, la relación entre el desempleo y una medida de la distribución del ingreso como el coeficiente de Gini. Advirtiendo de la poca rigurosidad estadística y de la limitada solidez de algunos resultados, se identifican, no obstante, algunos aspectos interesantes. Por ejemplo, la aparente correlación entre la tasa de desempleo (en t_{-1}) y el coeficiente de Gini (t)¹², lo que puede sugerir, especialmente en Cartagena y Montería, es que un

¹¹ Esto genera a su vez un círculo vicioso de enormes costos sociales, especialmente porque crece la deserción escolar, restringe y deprecia el stock de capital humano entre los jóvenes más pobres, lo que limita la generación de más altos ingresos en el futuro y reproduce la desigualdad.

¹² Los coeficientes de correlación obtenidos fueron: Barranquilla (-0,15), Cartagena (0,49), Montería (0,39) y total nacional (7 principales ciudades) (0,32).

aumento de la desocupación de un determinado año puede empeorar la distribución del ingreso en el siguiente (Gráfico 9)¹³.

Dado que el desempleo -sobretudo el de los últimos años- ha propiciado una marcada sustitución entre tipos de trabajo, se hacen más precisos los ejercicios estadísticos si se implementa una variable que ilustre tal comportamiento (Sánchez *et.al.*). Es así como, al correlacionar los salarios relativos con la medida de distribución del ingreso utilizada se obtienen resultados más robustos. Con coeficientes de relación que oscilan entre 0,75 y 0,87 para las ciudades de la Costa y algunas otras del país¹⁴, se muestra como el aumento observado en el índice de salarios relativos, que básicamente ha sido generado por una reducción de la demanda de trabajo no calificado, puede estar fuertemente asociado con un empeoramiento de la distribución del ingreso (Gráfico 10). Esta situación es evidentemente más clara en la segunda mitad de la década de los noventa, en donde, se presentó un aumento generalizado del desempleo en todos los centros urbanos del país, acompañado de un incremento casi generalizado en la desigualdad.

D. Desempleo, ingresos e indicadores sociales

Una vez identificadas las enormes diferencias en la tasa de desempleo entre quintiles, y advir-

tiendo de sus efectos contrarios sobre la distribución, resulta interesante examinar las condiciones sociales que exhiben los desocupados pertenecientes al grupo más alto y más bajo de la escala de ingresos. Los resultados, obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE (ENH) de 1999, apuntan a una relativa desventaja en el mercado de trabajo de los desempleados de los grupos más pobres en términos de capital físico y financiero, capital humano y capital público, haciendo más difícil para ellos abandonar el estado de desocupación que presentan.

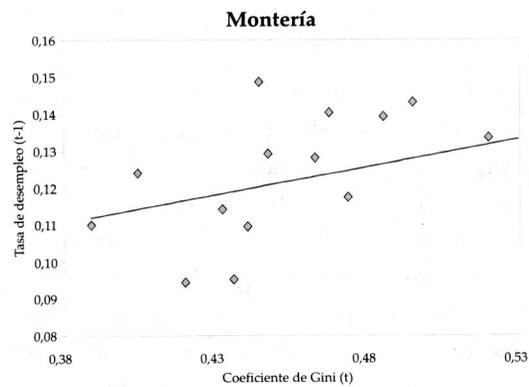
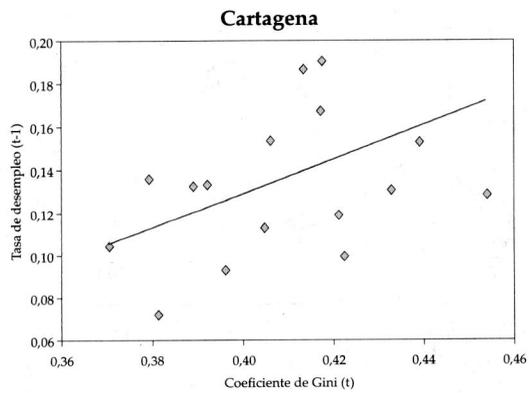
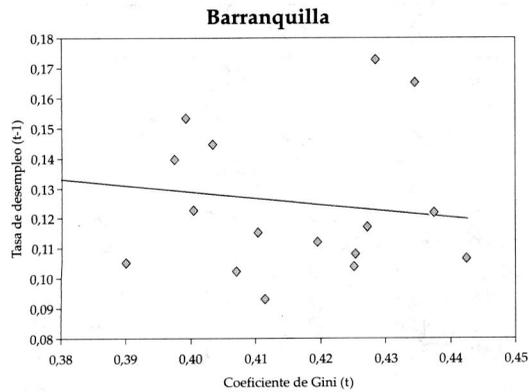
Como se muestra en el Cuadro 1, en términos de capital humano es evidente el rezago de los desempleados más pobres, especialmente en lo que a educación superior se refiere: solo 5,9% de ellos en el país tiene algún año cursado en este nivel, frente a 45,8% del quintil 5. Esto conduce a que, en promedio, los desempleados de los grupos más ricos posean alrededor de 50% mayor de escolaridad. El orden y la magnitud de estas disparidades es bastante parecido en el caso regional, donde sobresale Montería como la ciudad con las mayores diferencias. El analfabetismo, aunque un problema de escasa dimensión, es más notorio entre los pobres y prácticamente nulo para los más ricos.

El estado civil y la posición en el hogar de la población desocupada permite identificar tendencias igualmente llamativas. Cerca de 60% de

¹³ Es conveniente precisar que las conclusiones de estos resultados deben tomarse con mucho cuidado, pues un análisis de este tipo puede conducir a planteamientos erróneos y debe refinarse. Es necesario identificar, a través de pruebas de raíz unitaria la posible existencia de tendencias estocásticas en la variable dependiente e independiente y realizar las pruebas cointegración requeridas. Ejercicios de relación de largo plazo entre la tasa de desempleo y medidas de distribución han sido rigurosamente aplicados para el caso nacional. Véase M. Cárdenas, F. Sánchez, J. Núñez y R. Bernal, "El desempeño de la macroeconomía y la desigualdad: 1976-1996", en La distribución del ingreso en Colombia: Tendencias recientes y retos de la política pública, Fabio Sánchez (Compilador), DNP, 1998, págs. 104-109.

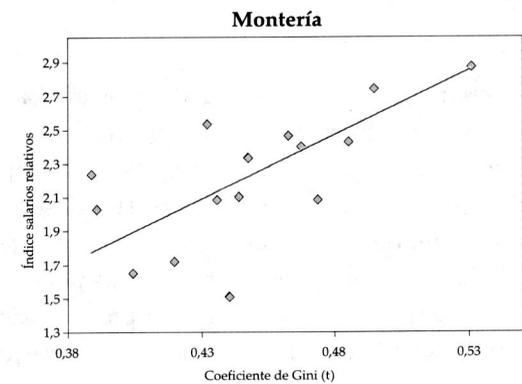
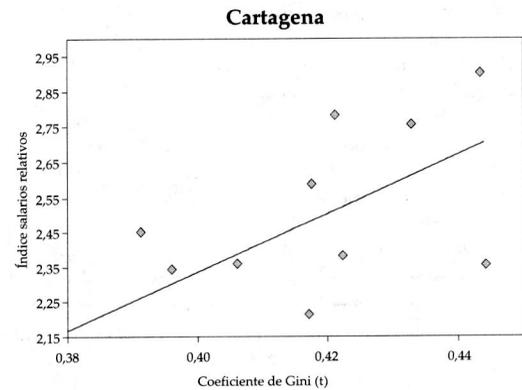
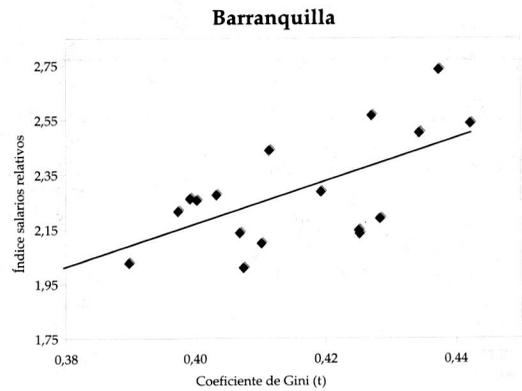
¹⁴ En este ejercicio los coeficientes de correlación obtenidos fueron: Barranquilla (0,81), Cartagena (0,82), Montería (0,73), Bogotá (0,87), Medellín (0,81) y total nacional (7 principales ciudades) (0,73).

Gráfico 9
RELACIÓN ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO
REZAGADA Y EL COEFICIENTE DE GINI
1982-2000



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Gráfico 10
RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE LOS
SALARIOS RELATIVOS Y EL COEFICIENTE
DE GINI 1982-2000



Fuente: cálculos del autor con base en Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Cuadro 1
ALGUNOS INDICADORES SOCIALES PARA DESEMPLEADOS DE QUINTILES 1 Y 5
DE INGRESOS 1999

Indicador	Total Nat.		Barranquilla		Cartagena		Montería	
	Q1	Q5	Q1	Q5	Q1	Q5	Q1	Q5
Sin educación	3,2	0,6	1,5	2,2	4,8	0,0	6,5	1,3
Con educación secundaria	56,8	46,5	65,5	41,6	59,8	58,3	55,6	46,8
Con educación superior	5,9	45,8	11,3	50,6	7,8	36,1	4,6	49,4
Años promedio de educación	7,6	11,6	8,76	12,06	7,8	11,2	4,6	9,6
Porcentaje con analfabetismo	3,5	0,6	1,5	0,2	5,7	0,0	5,9	1,3
Porcentaje de casados o unión libre	50,8	28,5	37,1	22,5	47,6	41,7	45,8	29,1
Porcentaje de solteros	36,9	62,2	46,9	65,2	31,0	50,9	40,5	60,8
Porcentaje jefe de hogar	32,4	8,6	24,2	6,7	35,8	5,6	31,4	6,3
Porcentaje cónyugue	27,3	10,4	20,6	3,4	19,2	6,5	19,0	11,4
Porcentaje hijos solteros	26,2	48,0	34,5	41,6	21,8	32,4	32,0	45,6
No. promedio de personas por hogar	4,3	5,9	4,69	3,71	4,9	5,4	3,3	3,6
NBI en vivienda	2,7	0,1	5,2	0,0	8,4	0,0	-	-
NBI en hacinamiento crítico	12,3	2,8	7,7	5,1	10,5	6,4	8,4	0,0
NBI en dependencia económica	8,6	1,3	7,7	0,0	7,4	0,9	14,4	1,3
Sin conexión a servicio de alcueducto	2,5	0,4	1,5	0,0	15,7	0,0	-	-
Sin conexión a servicio de alcantarillado	7,6	1,6	33,0	6,7	33,6	5,6	-	-
Sin conexión a servicio de energía	0,6	0,0	0,5	0,0	0,9	0,0	-	-
Sin conexión a servicio telefónico	37,4	10,3	71,1	25,8	54,6	15,7	-	-
Años promedio de educación jefe de hogar	6,6	10,3	7,0	9,7	6,6	10,1	3,7	5,2
Años promedio de educación cónyugue	6,1	9,8	6,3	9,2	5,7	9,8	3,8	4,8
Hogares con niños menores de 6 años	34,0	9,8	28,9	7,9	31,0	8,3	29,3	7,3
Tasa promedio de desempleo familiar	68,5	45,1	62,97	39,64	71,1	46,4	34,8	26,5
No. promedio de semanas desempleado	44,7	41,6	51,2	43,3	58,3	50,6	42,6	34,5
Tasa de desempleo en el quintil	28,4	11,5	26,0	9,2	36,0	12,0	29,8	10,9

Nota: Total nacional corresponde a las 7 principales ciudades más Cartagena. Cálculos para total nacional, Barranquilla y Cartagena a partir de ENH-septiembre; cálculos de Montería a partir de ENH-diciembre.
Fuente: cálculos del autor con base en ENH-DANE (1999).

los desempleados más pobres del país estaban casados o en unión libre en 1999, valor que se reduce a 28,5% para los más ricos. En Barranquilla, por ejemplo, cerca de 65% de los desempleados del quintil 5 eran solteros, porcentaje que es 20 puntos inferior para los más pobres. En Cartagena, 35,8% de los desempleados del quintil 1 eran jefes de familia, lo que contrasta con 5,6% para el quintil 5, grupo este en el cual prevalece un alto desempleo de hijos solteros. Los resultados de estos indicadores sugieren

que las consecuencias sociales del desempleo son más severas en los quintiles más bajos, donde predomina una desocupación entre personas casadas y jefes de familia, cuya posición implica mayores responsabilidades de sostenimiento familiar y una más alta dependencia económica. En este último aspecto, pese a que las estadísticas calculadas indican que el número promedio de personas es mayor en los hogares de los desocupados de quintiles más altos, un indicador más preciso como la presencia de niños menores

permite soportar dicha afirmación. En las tres ciudades de la Costa Caribe, en promedio, 30% de los desempleados más pobres en 1999 pertenecieron a hogares con presencia de uno o más niños con edades inferiores a los seis años, valor que es de aproximadamente 8% para aquellos del quintil superior.

Otras características sociales de los hogares apuntan hacia la misma dirección, con un rezago mucho más marcado cuando se estudian para la Costa Caribe. Medidas de NBI en vivienda, hacinamiento crítico y dependencia económica resultaron evidentemente superiores entre aquellas personas sin empleo pertenecientes a los quintiles inferiores¹⁵. El acceso a servicios públicos como acueducto, energía y alcantarillado es prácticamente universal entre desempleados de los grupos de ingresos más altos, pero exhibe aún niveles dramáticos para los de más escasos recursos, sobretodo en cobertura de alcantarillado en las ciudades de la Costa, sin duda, uno de los puntos de mayor atraso en la provisión de servicios de esta naturaleza en esta región del país.

Los desempleados más pobres también revelan desventajas en el acceso y la calidad de la información sobre las oportunidades de empleo en el mercado de trabajo. Entre las varias alternativas para aproximarse a dicha condición se trabajó en este caso con los años de educación del jefe del hogar y del cónyuge, así como la conexión a servicio telefónico -discriminada por quintiles- como variables proxy. En la Costa y en el total del país la educación de los miembros

cabeza es alrededor de 45% más alta en los hogares de los desempleados del quintil superior. Así mismo, la cobertura de servicio telefónico es bastante desigual entre desempleados de diferentes quintiles. En Barranquilla, por citar el caso más extremo, cerca de 71% de las personas sin ninguna ocupación remunerada que pertenecen al quintil 1 no disponen de una línea telefónica en sus hogares. En Cartagena este valor es alrededor de 55%. Ambos indicadores proveen evidencia que permite inferir que las condiciones de pobreza y rezago social son un impedimento para que los desempleados de ese grupo puedan disponer de sistemas eficientes que reduzcan los costos de información y que les permitan valorar las oportunidades del mercado laboral. Esto puede explicar, en cierta medida, el relativo mayor componente friccional en el desempleo de este grupo.

La tasa de desempleo al interior del hogar es ostensiblemente mayor en el quintil inferior, lo que junto a una mayor tasa de desempleo global, es indicio de la pertinencia del "efecto del trabajador adicional" en este grupo. Por otro lado, la duración del desempleo ha venido aumentando desde 1995 entre todos los quintiles, no obstante dicho incremento es relativamente más fuerte en los quintiles más bajos. En 1999, a diferencia de lo observado en los primeros años de la década, la duración del desempleo para los más pobres superó la respectiva del grupo más rico, comportamiento aún más evidente en el caso de la Costa Caribe. En promedio, un desempleado de Cartagena del quintil 1 en 1999 tuvo

¹⁵ Leibovich y Núñez encuentran que programas de inversión pública en acueductos, vías de comunicación, electrificación, escuelas y puestos de salud no favorecen a los pobres sobre los ricos en el país. Véase José Leibovich y Jairo Núñez, "Los activos y recursos de la población pobre en Colombia", Documento CEDE, enero, 1999, pág. 14.

que esperar al menos 58,3 semanas para conseguir una ocupación remunerada. En Barranquilla 51,2 semanas y en Montería 42,6 semanas¹⁶. Entonces, un mayor número de jefes de hogares pobres se encuentran desempleados y soportan una mayor dependencia económica. ¿Será entonces posible entender y cuantificar la magnitud del impacto social que causa la ausencia de ingresos durante 14,5 meses en este grupo de la población con más de 30% de desempleo?

IV. Mercados de trabajo e inequidades en el empleo entre ciudades

Pese a que en todos los centros urbanos del país se observan notorias diferencias entre los niveles de desempleo de la población por niveles de ingresos, es igualmente cierto que existen unas ciudades que generan relativamente mayor desigualdad a través de inequidades en el empleo. Dentro de este grupo es posible incluir a dos de las ciudades de la Costa Caribe bajo estudio: Cartagena y Montería. Con información proveniente de la ENH se realizaron estimaciones de corte transversal para 12 ciudades del país en el año de 1999¹⁷. El principal propósito de esta sección es identificar, a través de la evidencia empírica, algunos factores de tipo microeconómico propios de cada uno de los mercados de trabajo, que puedan estar incidiendo en los sesgos en el empleo entre tipos de trabajo en las respectivas ciudades. Al mismo tiempo se pre-

tende indagar sobre los aspectos que hacen que los mercados de trabajo de la Región Caribe sean altamente regresivos.

A. El modelo

El modelo estimado sigue la metodología aplicada por Glyn y Salverda (2000) para estudiar los factores que han influido en las desventajas que presentan los representantes menos educados de la fuerza laboral en términos de empleo, en una muestra de países de la OCDE. Los autores encuentran que las desventajas en el empleo, por cuartiles de educación, son mayores para los más pobres y los menos educados en aquellos países en que las tasas de desempleo son más altas y en los que hay un alto nivel de importaciones provenientes de países del sur, intensivas en mano de obra relativamente más barata. Además plantean que, en el caso de los hombres, las medidas de calidad de la educación -normalmente inferiores en los cuartiles más bajos- ayudan a explicar las diferencias en empleo entre grupos. Medidas como la dispersión salarial, el empleo industrial, la participación sindical y la protección laboral no resultan en sus ejercicios asociadas con el deterioro de la posición de los menos ocupados en las dos últimas décadas.

El modelo estimado, con algunas modificaciones del original utilizado por Glyn y Salverda, se describe por la siguiente ecuación:

¹⁶ Al estimarse como una longitud eminentemente estática, esta es una medida imperfecta de la duración promedio del desempleo, pues asume que el período de búsqueda concluye al momento de realizarse la encuesta. Por el contrario, existen diversos grupos de población (educación, edad, género, posición) con diferentes probabilidades de concluir su período desempleo después de recogida la información.

¹⁷ Las ciudades incluidas son: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Montería, Pereira, Ibagué y Cúcuta.

$$UR_{Q1-Q5i} = \alpha + \beta U_i + \delta \Delta E_i + \sum_j \rho_j SE_{ji} + \theta SD_i + \lambda YP_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde:

UR_{Q1-Q5i} corresponde a las inequidades en el empleo entre los quintiles 1 y 5 de ingreso entre ciudades.

U_i es la tasa de desempleo global promedio en cada una de las ciudades.

ΔE_i es un índice que mide las diferencias en logro educativo entre los quintiles (por perfil educativo y por años de escolaridad).

SE_i corresponde a la distribución del empleo en las ciudades en algunos sectores económicos.

SD_i es la desviación estándar de los ingresos laborales utilizada como medida de la dispersión salarial en las ciudades.

YP_i hace referencia a la participación juvenil en cada una de las ciudades.

Algunas versiones adicionales del modelo incluyeron variables como la tasa de subempleo, la participación del empleo temporal en la ocupación total, la tenencia de vivienda propia para la población activa (como medida proxy de la movilidad laboral), los salarios relativos y el

acceso a educación privada y oficial entre quintiles (como proxy de la calidad educativa, Leibovich y Núñez, 1999)¹⁸, así como cálculos independientes por género. Igualmente, se hicieron estimaciones donde las diferencias en empleo se calcularon por quintiles de educación, con el objeto de hacer endógenos los efectos de la estructura educacional de cada centro y la experiencia de categorías educativas particulares en el empleo (Glyn y Salverda). Los resultados fueron semejantes a los obtenidos distribuyendo a la población por ingresos.

B. Aproximación a los resultados

Finalmente se seleccionaron cuatro versiones del modelo para cada una de las dos medidas de la inequidad en el empleo: las diferencias entre quintiles en las tasas de desempleo y en las tasas de desocupación¹⁹. El Cuadro 2 agrega los principales resultados de las estimaciones de la ecuación 1.

Una más alta tasa de desempleo parece estar asociada con una mayor divergencia en la tasa de empleo entre ricos y pobres en las ciudades colombianas, lo que sugiere que una disminución en la demanda laboral posiblemente tiene consecuencias sesgadas sobre la población activa más pobre y con menor calificación²⁰. La relación es significativa en la mayoría de los casos

¹⁸ Dado que la educación oficial atiende la mayoría de jóvenes de quintiles bajos de ingresos con una calidad relativamente menor, puede convertirse en un medio que reproduce la desigualdad.

¹⁹ La tasa de desocupación es una mejor medida pues incorpora las diferencias en las tasas de participación que existen entre los dos grupos.

²⁰ Sin embargo, la relación de causalidad también puede plantearse en sentido contrario, es decir, que una disminución de la demanda por trabajo de menos calificación puede reflejarse en una disminución global del nivel de empleo. Véase Andrew Glyn y Wiemer Salverda, "Employment Inequalities", en M. Gregory, W. Salverda y S. Bazen (Eds), *Labor Market Inequalities: Problems and Policies of Low-Wage Employment in international Prospective*, OPU, 2000, pág. 11.

Cuadro 2

DETERMINANTES ENTRE CIUDADES DE LAS DIFERENCIAS DE LA TASA DE DESEMPLEO Y LA TASA DE DESOCUPACIÓN ENTRE QUINTILES 1 Y 5 DE INGRESOS 1999

Variable	Variable dependiente: tasa de desempleo Q1-Q5				Variable dependiente tasa de desocupación Q1-Q5			
	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 3	Ec. 4	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 3	Ec. 4
C	0,515 *	0,245 *	0,205 *	0,772 *	0,266 *	0,239 *	0,224 *	0,199 *
(Pr.)	0,010	0,009	0,041	0,000	0,009	0,003	0,008	0,041
Tasa desempleo global _i	0,025 **	0,023 *			0,017 *	0,019 *		
(Pr.)	0,054	0,014			0,050	0,032		
Indice educacional Q5-Q1 _i	0,009 *	0,000			0,012 *			
(Pr.)	0,018	0,132			0,023			
Empleo comercio _i	-0,096 *	-0,024 *	-0,087 *	-0,46 *	-0,050 *	-0,060 *	-0,059 *	-0,057 *
(Pr.)	0,009	0,000	0,003	0,000	0,005	0,001	0,002	0,011
Empleo industria _i		0,300 *	0,234 *	0,075	0,084	0,170 *	0,148 *	0,147
(Pr.)		0,007	0,101	0,552	0,466	0,036	0,097	0,131
Empleo construcción _i		-0,061 *	-0,076 *	-0,095 *	-0,063 *	-0,244 *	-0,263 *	-0,144 *
(Pr.)		0,002	0,010	0,004	0,037	0,005	0,014	0,039
Trabajo temporal Q1 _i	-0,075	-0,412 *	-0,362 *			-0,140 *	-0,081 *	-0,090 *
(Pr.)	0,25	0,002	0,006			0,014	0,03	0,054
Tenencia vivienda _i		0,519	0,442			-0,102 *	0,09	0,103
(Pr.)		0,303	0,656			0,039	0,112	0,137
Subempleo _i			-0,048 *				-0,024	
(Pr.)			0,006				0,583	
Participación juvenil _i				0,046 *				0,043 *
(Pr.)				0,002				0,043
Dispersión salarial _i				0,000 *				0,000 *
(Pr.)				0,023				0,032
Observaciones	12	12	12	12	12	12	12	12
R ²	0,76	0,82	0,81	0,72	0,77	0,73	0,78	0,77

Nota: * significancia estadística al 5% de confianza; ** significancia estadística al 10% de confianza; coeficientes estimativos a través de MCO.

Fuente: cálculos del autor con base en ENH-DANE (1999).

a 5% de confianza. Si se asume todo lo demás constante, un punto adicional en la tasa de desempleo implica una ampliación de cerca de dos puntos en la brecha en el desempleo entre quintiles. En el mismo sentido, Sánchez y Núñez (1998), usando funciones de ingreso tipo Mincer,

encuentran evidencia para comprobar la pertinencia de la teoría de los salarios de eficiencia en el país en el período 1984-1996 (relación negativa entre la tasa de desempleo y los ingresos laborales del trabajador)²¹, con un sesgo marcado en contra de los trabajadores menos calificados²².

²¹ En un mercado de trabajo deprimido los empleadores pueden pagar salarios reales inferiores a los que establece el mercado debido al menor poder de negociación de los empleados (especialmente de los trabajadores menos educados y de los jóvenes), suscitado por el más alto costo de renunciar y enfrentar un largo período de desocupación.

Las ciudades en donde las diferencias en acumulación de capital humano entre los quintiles superior e inferior son mayores también resultaron ser aquellas en las que se observa el más alto sesgo del desempleo en contra de los pobres. Cálculos adicionales permitieron concluir que la mayor divergencia en este aspecto la genera el limitado acervo de educación universitaria adquirida por las personas activas del quintil de ingresos más bajo²³.

Por su parte, los resultados obtenidos a través de la desagregación del empleo por sectores apuntan a que las ciudades con un mayor peso de la ocupación en ramas como el comercio y la construcción -relativamente más intensivas en trabajo menos calificado- registran menos disparidades en la desocupación. Por el contrario, una mayor participación del empleo industrial en la contratación local aparece como un factor que aparentemente contribuye a elevar el desempleo de la población activa menos capacitada. Glyn, *et. al.* no encuentran evidencia de que una mayor participación del empleo en la industria empeore la distribución. Montenegro, *et. al.*, y Ramírez *et. al.* por su parte, plantean que la apreciación de la tasa de cambio y la renovación tecnológica de la última década en el país ha favorecido profundamente la sustitución de

trabajo no calificado por trabajo calificado, fenómeno que según los autores ha sido más evidente en el sector industrial. Cárdenas *et.al.* encuentran que la industria tiene un efecto progresivo significativo entre 1976 y 1996, lo cual no invalida los resultados obtenidos, ya que si se aislaran los efectos para la década de los noventa la conclusión podría revertirse.

Una mayor contratación de personal temporal, así como una más alta vinculación relativa de temporales del quintil 1, parecen estar asociadas con una menor desventaja en el empleo del grupo de población más pobre. Una relación semejante se observa con la tasa global promedio de subempleo. Una explicación a esto puede sustentarse en que el tipo de trabajo de menor calificación tiene una menor estabilidad y es más propenso a recibir y aceptar ocupaciones por un tiempo definido. Al tanto que, por las mismas transformaciones estructurales del mercado de trabajo en la última década, es igualmente más proclive a entrar en la clasificación de subempleado, es decir, mano de obra subutilizada y deseosa de conseguir alguna ocupación adicional, que le permita elevar sus ingresos y acceder a una canasta mínima de consumo²⁴. Si bien ambas categorías de empleo permiten en cierta medida aminorar la inequidad en el ajuste

²² Los autores también encuentran que los efectos negativos de la inflación sobre el desempleo se concentran en la población más pobre y con menor capital humano, generando efectos adversos sobre la distribución. Véase Fabio Sánchez y Jairo Núñez, "La curva de salarios para Colombia - Estimación de las relaciones entre el desempleo, la inflación y los ingresos laborales, 1984-1996", en *Revista Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol XXIX, No. 3, 1998, pág. 208.

²³ Para un análisis más detallado del caso regional en este aspecto, véase Javier Báez y Gustavo Duncan, *op. cit.*, págs. 139-148.

²⁴ Los efectos de la desaceleración económica han elevado la informalidad, multiplicando las actividades de baja productividad. En los noventa se ha dado un aumento del empleo de trabajadores por cuenta propia. Véase José Antonio Ocampo, Fabio Sánchez y Camilo Tovar, "Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa", en *Revista Coyuntura Económica*, No. XX, 2000, pág. 90.

del mercado de trabajo, no dejan de generar una mayor concentración del ingreso²⁵.

Una mayor participación laboral juvenil, tanto total como relativa solo al quintil inferior, resultó un elemento que, vía oferta de mano de obra, eleva la inequidad en el empleo entre grupos de ingresos. Esto plantea que, en aras de controlar la desigualdad generada por la desocupación y de frenar el desempleo mismo, las autoridades deberían concentrar gran parte de sus esfuerzos en fortalecer una red de protección social que permita elevar la matrícula educativa en los niveles intermedio y superior, incrementar las tasas de retención del sistema educativo e idear programas de entrenamiento, especialmente para la población de más bajos ingresos²⁶.

Una menor movilidad laboral, aproximada por una más alta participación de las viviendas propias dentro de la población ocupada para cada ciudad, resultó relacionada directamente con la inequidad en el empleo, aunque con muy poca relevancia estadística. De igual forma, una mayor dispersión salarial en los mercados de trabajo resultó, con alta significancia estadística, vinculada paradójicamente con una mayor bre-

cha en el desempleo en contra del trabajo menos calificado²⁷.

Se pueden expresar algunas consideraciones finales en relación con el caso de la Región Caribe. Barranquilla es, de las tres ciudades, la que menos "concentración" del empleo presenta, incluso inferior al promedio del país. Cartagena y Montería, por el contrario, sobresalen en el ámbito nacional -especialmente la primera- como las ciudades que mayor brecha presentan en el desempleo en contra de la mano de obra de más bajos ingresos y con menores perfiles educativos. De acuerdo con los resultados obtenidos es posible destacar algunas características que explican dicha regresividad de sus mercados de trabajo. Por el lado de la demanda, la alta tasa de desempleo que en 1999 exhibe Cartagena, e incluso Montería, a pesar de que la medición de la desocupación en esta última se realizó en un mes relativamente más dinámico como lo es diciembre. Como se expresó anteriormente, la contracción de la demanda laboral, al menos empíricamente, sugiere un mayor deterioro del trabajo no calificado, situación que parece cumplirse con cierta contundencia en estas ciudades. Por el lado de la oferta laboral, se pueden señalar

²⁵ La evidencia nacional indica que las ocupaciones de tiempo parcial se constituyen en un factor que explican cada vez una mayor parte de la desigualdad en Colombia. Véase Fabio Sánchez y Jairo Núñez, op.cit., pág. 12; José Leibovich y Jairo Núñez, op.cit., págs. 11-13.

²⁶ En el país se han empezado a crear programas como el de Familias en Acción o el de Jóvenes en Acción, los cuales buscan bien sea darle unos recursos a la madre jefe de hogar para que mantenga sus hijos en la escuela. Una breve descripción de estos problemas de deserción se encuentra en Ulpiano Ayala, Felipe Barrera, Martha Luz Henao y Hugo López, "Todos contra el Desempleo", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, abril, 2001; y en Martha Luz Henao y Alejandro Gaviria, "Comportamiento del Desempleo en los últimos años y estrategias de los hogares para enfrentarlo", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, abril, 2001.

²⁷ Glyn y Salverda muestran como la alta flexibilidad no impide que los menos calificados en los Estados Unidos sufran de una mayor desocupación. Véase Glyn y Salverda, op. cit., pág. 5. Un problema, como lo plantean los autores, es que una menor dispersión salarial puede reflejar una menor dispersión en la productividad de los trabajadores y aún así estar asociada con un alto empleo relativo de los menos educados, más que al revés. Puede haber una inconsistencia de endogeneidad que puede corregirse si se hacen estimaciones donde se controle por cambios en la dispersión en productividad.

algunos factores, como las substanciales diferencias que se observan en el logro en escolaridad entre los quintiles alto y bajo, al igual que las altas de tasas de participación laboral para el total de la fuerza laboral, así como para la población entre los 12 y 19 años. Por el contrario, variables como la dispersión salarial, la baja relevancia del empleo industrial y la alta dependencia de trabajo temporal que registran estos centros urbanos aparecen como factores que favorecen la existencia de unas oportunidades laborales más equitativas en Cartagena y Montería.

V. Ingresos, educación y determinantes de la probabilidad de desempleo

El mercado de trabajo es un escenario de constante cambio. Algunos consiguen nuevos puestos de trabajo, mientras otros abandonan voluntaria o involuntariamente sus ocupaciones. El resultado neto de este flujo de mano de obra determina el volumen de desocupados en un determinado momento. En las circunstancias actuales del país el componente cíclico del desempleo ha tomado más pertinencia, elevando la tasa de destrucción y reduciendo la de creación, lo que se traduce en una mayor probabilidad de desempleo, especialmente de ciertos grupos de población.

En esta sección se estudian, con la evidencia empírica recogida, ciertos determinantes micro-

económicos relacionados con la probabilidad de desempleo, controlando por grupos de ingresos. Con datos extractados de la Encuesta Nacional de Hogares, y después de aplicar la corrección del censuramiento de los ingresos para los datos de 1994²⁸, se hicieron algunas estimaciones econométricas para los años de 1994 y 1999, con el objeto de capturar los efectos del ciclo económico sobre la probabilidad del desempleo entre grupos objetivo. Los ejercicios estadísticos se realizaron tanto para el total nacional urbano como para las tres ciudades de la Costa Caribe de manera independiente.

En definitiva, se seleccionaron dos especificaciones para los quintiles 1 y 5 de ingresos, tanto para el total de la población como para hombres y mujeres por separado. Los resultados, presentados en el Cuadro 3 permiten identificar algunas diferencias interesantes en la influencia que los determinantes microeconómicos incluidos ejercen sobre la probabilidad de no tener un empleo en cada uno de los grupos. Los resultados para el total nacional presentan una mayor solidez estadística que los obtenidos para los casos puntuales de la Costa Caribe²⁹.

Los signos obtenidos para la expresión cuadrática de la edad confirman la convexidad esperada: mayor desempleo entre los más jóvenes y los más adultos. En todos los casos las edades en las que se minimiza el desempleo ($-[\beta_1/\beta_2]$)

²⁸ Se siguió una corrección de multiplicación de los ingresos por la periodicidad, contrastando los ingresos de personas con características socioeconómicas similares. Véase Fabio Sánchez y Jairo Núñez, "Correcciones a los ingresos de las encuestas de hogares y distribución del ingreso urbano en Colombia", en Archivos de Macroeconomía, Documento 66, DNP, septiembre, 1997, págs. 11-14.

²⁹ En este tipo de estimación la interpretación de los coeficientes obtenidos es bastante compleja, ya que en un modelo binario dichos coeficientes no pueden relacionarse con el impacto marginal de la variable independiente sobre la dependiente. Por el contrario, es más útil concentrarse en la dirección de los efectos.

Cuadro 3
DETERMINANTES MICROECONÓMICOS DE LA PROBABILIDAD DE DESEMPLEO
MODELO PROBIT PARA QUINTILES 1 Y 5 DE INGRESOS, 1994-1999

Variables	Nacional - 1994				Barranquilla - 1994				Cartagena - 1994				Montería - 1994			
	Q1		Q5		Q1		Q5		Q1		Q5		Q1		Q5	
	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2	Ec. 1	Ec. 2
C	-0,115	-2,139 *	-0,508	-0,623 *	3,395 *	-0,121	0,608	0,568	-0,535	-1,612 *	-1,272	-0,692	0,840	-2,136 *	0,795	0,568
(Pr.)	0,519	0,000	0,157	0,055	0,000	0,895	0,519	0,543	0,320	0,010	0,433	0,195	0,250	0,033	0,302	0,543
Edad	-0,075 *	-0,074	-0,079 *	-0,063 *	-0,094 *	-0,092	-0,127 *	-0,138 *	-0,228 *	0,165 *	-0,062 *	-0,033 *	-0,096 *	-0,057 *	-0,063 *	-0,128 *
(Pr.)	0,000	0,137	0,000	0,000	0,000	0,492	0,002	0,003	0,003	0,004	0,000	0,043	0,000	0,043	0,001	0,003
Edad ²	0,001 *	0,001	0,001 *	0,000 *	0,001 *	0,001	0,002 *	0,002 *	0,003**	0,002 *	0,001 *	0,000 *	0,001 *	-0,000	0,001 *	0,002 *
(Pr.)	0,000	0,441	0,010	0,033	0,000	0,901	0,019	0,023	0,010	0,002	0,023	0,020	0,005	0,838	0,022	0,023
Escolaridad	0,09 *	0,088 *	0,031 *	0,057 *	0,096	0,240 *	0,019	0,043	0,023	0,112**	0,489 *	0,007	0,070 *	0,032 *	0,007	0,043
(Pr.)	0,000	0,000	0,002	0,015	0,131	0,033	0,647	0,555	0,533	0,069	0,051	0,843	0,039	0,044	0,687	0,555
Escolaridad ²	-0,00**		-0,007 *		-0,009		-0,003		-0,002		-0,041 *		-0,006 *		-0,002 *	
(Pr.)	0,067		0,001		0,331		0,752		0,596		0,049		0,050		0,045	
Dummy secund.		-0,03**		-0,026		-0,206 *		0,009		-0,154 *		0,001		0,079		-0,009
(Pr.)		0,065		0,246		0,103		0,910		0,050		0,572		0,542		0,510
Dummy superior		-0,105 *		-0,138 *		-0,475 *		-0,075		-0,137 *		-0,009		-0,144 *		-0,075
(Pr.)		0,000		0,007		0,093		0,679		0,041		0,344		0,035		0,679
Participación	0,005 *	0,002 *	-0,001	0,000	-0,056 *	-0,090 *	0,003	0,002	-0,003 *	0,000	-0,005	-0,000	0,010 *	0,007**	0,002	0,002
(Pr.)	0,000	0,007	0,907	0,928	0,000	0,000	0,266	0,607	0,035	0,948	0,388	0,873	0,007	0,091	0,580	0,607
Migración	-0,224 *		-0,073		-0,018		-0,001		-0,023		-0,311		0,095		-0,030	
(Pr.)	0,001		0,442		0,938		0,696		0,945		0,402		0,726		0,193	
Ingreso familia		-0,000 *		0,000 *		-0,000 *		0,000		-0,000 *		-0,000 *		0,000 *		0,000
(Pr.)		0,000		0,001		0,000		0,507		0,000		0,000		0,000		0,507
Dummy casado		0,128 *		-0,384 *		0,332		0,065		-0,011		-0,061		-0,185		0,065
(Pr.)		0,027		0,000		0,162		0,807		0,968		0,717		0,594		0,807
Observaciones	4.917	4.917	7.411	7.411	704	704	1.059	1.059	462	462	594	594	376	376	443	443
	Nacional 1999				Baranquilla 1999				Cartagena 1999				Montería 1999			
C	0,388 *	-1,281 *	0,852 *	0,596 *	0,830	-2,481 *	0,389	-0,249	0,543	-1,456 *	-0,006	0,154	-0,124	-1,445 *	0,140	-0,460
(Pr.)	0,005	0,000	0,000	0,006	0,193	0,002	0,445	0,590	0,272	0,000	0,000	0,228	0,785	0,000	0,362	0,566
Edad	-0,067 *	-0,024 *	-0,052 *	-0,062 *	-0,111 *	-0,024	-0,046 *	-0,036 *	-0,088 *	-0,04**	-0,069 *	-0,067 *	-0,054 *	-0,051	-0,131 *	-0,061**
(Pr.)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,307	0,000	0,000	0,000	0,101	0,013	0,047	0,008	0,332	0,016	0,072
Edad ²	0,000 *	0,000 *	0,000 *	0,000 *	0,001 *	0,000	0,001 *	0,000**	0,001 *	0,000 *	0,000	0,001	0,000**	0,000	0,000 *	0,001
(Pr.)	0,000	0,045	0,000	0,000	0,012	0,485	0,002	0,085	0,001	0,030	0,241	0,411	0,078	0,578	0,023	0,141
Escolaridad	0,001 *	0,071 *	0,025 *	0,019	0,053	0,077	0,013	0,037	0,068 *	0,133 *	0,261 *	0,107 *	0,081 *	0,116 *	0,059**	0,145 *
(Pr.)	0,000	0,000	0,029	0,191	0,445	0,191	0,856	0,403	0,000	0,000	0,004	0,039	0,000	0,000	0,076	0,006
Escolaridad ²	-0,000 *		-0,003 *		-0,005 *		-0,002		-0,00**		-0,031 *		-0,009		-0,006 *	
(Pr.)	0,000		0,001		0,386		0,776		0,076		0,000		0,191		0,045	
Dummy secund.		-0,030 *		-0,026 *		0,009		-0,050		0,093 *		-0,09**		-0,043		-0,08**
(Pr.)		0,030		0,076		0,903		0,280		0,038		0,082		0,399		0,093
Dummy superior		-0,073 *		-0,097 *		0,071 *		-0,112 *		-0,156 *		-0,323 *		-0,129 *		0,273 *
(Pr.)		0,000		0,002		0,041		0,024		0,048		0,006		0,014		0,015
Participación	0,004 *	0,003 *	-0,002 *	-0,002 *	0,007 *	0,007 *	-0,002 *	-0,002 *	0,007 *	0,006 *	-0,002 *	-0,002 *	0,005 *	0,002 *	-0,00**	-0,001
(Pr.)	0,000	0,000	0,009	0,013	0,005	0,014	0,038	0,036	0,000	0,002	0,037	0,043	0,033	0,023	0,066	0,176
Migración	-0,061		-0,136		0,105 *		-0,03**		0,041**		-0,231 *		0,142**		-0,019	
(Pr.)	0,288		0,119		0,063		0,090		0,083		0,023		0,059		0,147	
Ingreso familia		-0,000 *		0,000 *		-0,000 *		0,000 *		-0,000 *		0,000 *		0,000 *		0,000 *
(Pr.)		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000		0,015		0,000		0,004
Dummy casado		-0,099 *		-0,248 *		-0,275		-0,402 *		-0,149		-0,022		-0,193		-0,239
(Pr.)		0,024		0,000		0,226		0,007		0,344		0,472		0,322		0,173
Observaciones	6.273	6.273	7.421	7.421	795	795	951	951	736	736	874	874	621	621	722	722

Nota: * significancia estadística al 5% de confianza; ** significancia estadística al 10% de confianza. Coeficientes estimativos a través de modelo binario tipo Probit de distribución normal.
Fuente: cálculos del autor con base en ENH-DANE (1999).

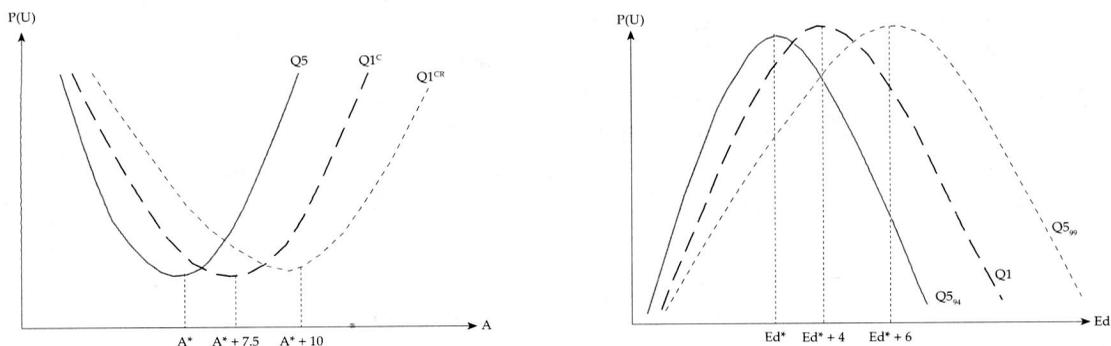
son irrelevantes en términos del horizonte laboral. No obstante, se puede resaltar que, en promedio, el punto de inflexión de la función para la población del quintil 1 es 7,5 y 10 años superior al de la población de más altos ingresos para el país y la Costa Caribe, respectivamente. En otras palabras, la probabilidad de estar desempleado para una persona de 40 años, por ejemplo, es superior si el individuo al que se hace referencia es del quintil 1 que si lo es del 5. Dicha inequidad, como se acaba de ilustrar, es aún mayor en las ciudades costeñas. Algunos cálculos adicionales muestran además que, entre 1994 y 1999, la edad que minimiza el desempleo de la población menos calificada y más pobre se elevó en 3,18 años, valor que se mantuvo constante para la población de más altos ingresos e incluso se redujo en 1,5 años para la población con mayor perfil educativo (Gráfico 11).

Aunque con una más limitada relevancia estadística en el caso regional, se puede confirmar

la concavidad de la relación entre la escolaridad y el desempleo. No obstante, se observan diferencias entre grupos. Tanto en 1994 como en 1999, la población activa del quintil 1 exhibe la máxima la probabilidad de estar desempleado a niveles de educación medios (6,5 y 9,5 años). Sin embargo, la población de ingresos altos lo hace en 1994 en la población con relativamente poca educación (3 y 5 años), pero modifica tal perfil en 1999 a niveles educativos intermedios (8 y 11 años). De tal modo que, pese a la contracción del empleo en la segunda mitad de la década, el trabajo más calificado parece continuar intacto. Tal afirmación gana solidez al evaluar los signos de los efectos aislados de los niveles educativos. Si bien es imposible establecer un patrón determinado en relación con la educación secundaria -además de que su significancia estadística es limitada, se puede afirmar, por el contrario, que un año adicional de educación superior reduce la probabilidad de desempleo, pero especialmente en el grupo de población de más bajos

Gráfico 11

CONVEXIDAD Y CONCAVIDAD DE LA PROBABILIDAD DEL DESEMPEÑO A LA EDAD Y A LA ESCOLARIDAD PARA QUINTILES 1 Y 5 DE INGRESOS EN EL PAÍS Y LA REGIÓN CARIBE 1999



Nota: $Q1^C$ = Quintil 1 para el total del país; $Q1^{CR}$ = Quintil 1 para la Región Caribe; $Q5_{94}$ = Quintil 5 para el año 1994; $Q5_{99}$ = Quintil 5 para el año 1999; A^* = Edad que minimiza la probabilidad de desempleo; Ed^* = Logro educativo que minimiza la probabilidad de desempleo.

Fuente: cálculos del autor con base en ENH-DANE (1994 y 1999).

recursos. Sin duda este es un resultado que plantea interesantes retos para la política educativa.

En los hogares más pobres se presume que existe una relación positiva entre el número de participantes y la tasa de desempleo. Aunque la causalidad en este caso es más compleja de determinar, parece lógico pensar que en estos hogares un mayor desempleo presiona a otros miembros del hogar a emprender la búsqueda de trabajo, con la expectativa de compensar la pérdida de ingresos al interior del hogar. Esta conducta, bastante evidente a nivel nacional y en la Región Caribe, sugiere que una buena estrategia sería idear planes de entrenamiento y capacitación focalizados en los jóvenes y mujeres amas de casa, población más propensa a elevar la participación en los grupos del nivel inferior de la distribución de ingresos. Por el contrario, la población del quintil superior aparentemente exhibe un comportamiento opuesto. Una mayor desocupación, dada la mayor riqueza no laboral de este grupo, desestimula la búsqueda de empleo por parte de otros miembros del hogar.

Los resultados del efecto de la riqueza no laboral sobre el desempleo tienen dos direcciones claramente diferenciables. Por un lado, un mayor ingreso no laboral -que es una proxy de las consecuencias de la información imperfecta en el mercado- reduce la probabilidad de desocupación de los más pobres. No obstante, este efecto parece operar estrictamente en el caso de la población masculina con bajos niveles de ingresos y educación, aspecto que se observa con claridad para el total del país y para Barranquilla y Car-

tagena, no tanto así en el caso de Montería. De otro lado, en concordancia con lo esperado, la evidencia sugiere que para la población de más altos ingresos la mayor riqueza laboral se constituye en una oportunidad de financiar períodos más altos de búsqueda. Este comportamiento se replica para las mujeres de los quintiles bajos, lo que podría explicarse a partir de la menor elasticidad de este tipo de mano de obra al salario, en relación con la de los hombres del mismo grupo. Por tanto, en aras de reducir el desempleo de la población más pobre, una medida efectiva debería concentrarse en reducir su alto componente friccional a través de programas que faciliten los canales de información, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

Por último, pero no menos importante, aparece el efecto de la migración. Los coeficientes para 1994 en el caso nacional son menos sólidos que los de la Región Caribe. Pese a ello, al menos los signos sugieren que, en general, los movimientos migratorios -de pobres y ricos- en ese instante no elevaron las tasas de desempleo de los centros receptores, como es el caso de Barranquilla y Cartagena³⁰. Los resultados para 1999, sin embargo, descubren una situación diferente. Al tiempo que los inmigrantes del quintil 1 y 5 a nivel nacional lucen menos propensos a sufrir de desempleo, las personas activas de bajos ingresos que arriban a las ciudades de la Costa Caribe tienen una mayor tendencia a continuar o entrar en un estado de desocupación, aspecto que no se observa para los trabajadores más educados que llegan a esta zona.

³⁰ Leibovich y Núñez encuentran que la migración reduce la probabilidad de ser pobre en el país. Véase José Leibovich y Jairo Núñez, *op.cit.*, pág. 15.

La explicación más clara para lo anterior parece sustentarse en los crecientes flujos de población desplazada desde 1997, a raíz de la violencia generada en el campo por organizaciones por fuera de la ley (guerrilla y paramilitares) en departamentos como Bolívar, Córdoba, Sucre y Cesar. Cuando se trata de proteger sus vidas, los costos de movilidad que enfrentan son excesivamente bajos. Esto ha presionado a las grandes capitales de la Región Caribe, especialmente a Cartagena y a Montería, a absorber en sus mercados de trabajo a un amplio grupo de personas, campesinos en su mayoría, caracterizados por tener bajos niveles de calificación, en los que predomina el conocimiento en labores estrictamente rurales. A través de algunos ejercicios estadísticos, Sánchez (2001) da evidencia para los noventa del colapso del empleo rural en la Costa Caribe, el que encuentra relativamente más fuerte que en el resto del país. Por su parte, Cárdenas *et. al.* (1997), encuentran con ejercicios de coin-tegración que el crecimiento de la agricultura y la minería tienen un efecto progresivo.

Es claro que unas condiciones favorables en el sector rural reducen la migración de mano de obra no calificada hacia las ciudades. Sin embargo, mientras el país no logre superar su crisis institucional y concretar acuerdos de convivencia que aminoren el impacto de la violencia en el campo, es muy poco probable dejar de referirse a este aspecto. Por el momento, una posible alternativa con esfuerzos conjuntos de autoridades del nivel central y local, por ejemplo a través de redes de protección social lideradas por autoridades municipales, sería capacitar a los individuos a los que es imposible disuadir de regresar al campo, en ciertas actividades artesanales o en oficios en sectores como la construcción o el comercio.

VI. Conclusiones

Como se sabe, en los últimos cinco años Colombia ha registrado un incremento en el desempleo sin precedentes. La desaceleración en el crecimiento del PIB -producto en gran parte de los desajustes macroeconómicos, los cambios estructurales derivados del nuevo modelo de desarrollo, las reformas en diversos frentes de la economía, la apreciación de la tasa de cambio, la alta tasa natural de desempleo, los incrementos en la participación laboral y los problemas institucionales y de orden público son todos elementos ligados de una u otra forma a la pérdida de dinamismo en el empleo.

Sin embargo, lo que no es tan conocido -al menos cuantitativamente- es que el creciente desempleo ha tenido efectos sesgados progresivamente mayores en contra de los grupos de población más marginados. En 1999, la desocupación entre la población de bajos ingresos y menos calificada alcanza cerca de 36%. Los diversos indicadores calculados muestran que la población económicamente activa y la población desempleada del quintil 1 de ingresos tienen una menor dotación relativa de activos (capital físico, capital humano, servicios sociales) que les impone una desventaja en el mercado laboral, elevando la probabilidad de perder el trabajo y reduciendo la probabilidad de acceder a uno nuevo, al tiempo que disminuyen sus salarios relativos. La magnitud de este rezago es, en la mayoría de los casos, superior en los centros urbanos de la Región Caribe, lo que explica el alto carácter de inequidad del empleo en ciudades como Cartagena y Montería.

La evidencia empírica utilizada permite concluir que las ciudades con más altas tasas de de-

empleo y con la mayor concentración de la educación generan las más grandes inequidades en el empleo para la población menos calificada. Otros factores como el empleo industrial, el sesgo en el acceso a la educación superior y la participación laboral juvenil total y del quintil 1 resultaron igualmente asociados a la desigualdad de los mercados laborales. La probabilidad de desempleo desciende a medida que se eleva la edad, sin embargo dicha reducción es de menor cuantía en el quintil 1 de ingresos y de educación. Un año adicional de educación superior reduce la probabilidad de desempleo, especialmente para la población más pobre. Los jóvenes y amas de casa de hogares de bajos ingresos tienen una mayor propensión a elevar la participación si sube el desempleo en sus hogares. Los resultados sugieren que los costos de las imperfecciones del mercado parecen tener un efecto adverso netamente superior sobre los pobres y menos educados. A diferencia de lo que sucede en el país, los flujos migratorios al interior de la Región Caribe aparentemente no son explicados por factores de la demanda laboral. Las migraciones forzadas por la violencia en zonas rurales de la Costa han generado un choque sobre la oferta de mano de obra poco calificada, elevando la probabilidad de desempleo de este tipo de trabajo.

Está visto que el mercado y, más concretamente su variable de ajuste, los salarios reales, no permiten corregir completamente las disparidades que se observan entre uno y otro tipo de factor. Existen rigideces que abren el espacio a la política económica y social para controlar el empeoramiento en la distribución del ingreso. Es conveniente elevar la cobertura de la educación tecnológica y superior para los jóvenes de estratos bajos, lo cual puede lograrse con esquemas de subsidio a la demanda que, como se sa-

be, superan en eficiencia a los subsidios a la oferta. Pueden también diseñarse otros sistemas de financiación que eleven la retención de los jóvenes que ya se encuentran matriculados o entrenar a los que no pueden ser admitidos. No deberían ahorrarse esfuerzos para mejorar la calidad de la educación secundaria y superior en el sector oficial, con el fin de que los jóvenes más pobres sean altamente competitivos en el mercado laboral. Es imperioso equilibrar la educación a los requerimientos de la demanda en el sector productivo. Sería igualmente útil dar cabida a planes de capacitación para personas pobres que se desempeñan en actividades de poca productividad, a la par de promocionar la generación de pequeñas empresas a través de asesorías, créditos y acceso a tecnología. Es necesario aminorar la inflexibilidad y segmentación que caracteriza al mercado de trabajo en Colombia para, por ejemplo, alcanzar una mayor movilidad y reducir los costos laborales. La adopción de contratos de aprendizaje, la eliminación del salario mínimo cuando se presentan otros beneficios y la provisión de sistemas de información de mayor alcance, que faciliten el ajuste entre la oferta y la demanda, pueden colaborar a aminorar las rigideces que normalmente tienen costos superiores entre los más pobres.

Este trabajo debe verse solo como un aporte al estudio de las inequidades en el empleo en el país y en la Costa Caribe, región que, por mucho, es la más pobre de Colombia. Debe considerarse también como una razón más para que el diseño de las estrategias que buscan lograr un mayor crecimiento económico apunten hacia una comunidad más equitativa, que limite las necesidades de distribuir los recursos entre la población. Después de todo, de que nos sirve generar más empleos y más riqueza, cuando, como lo plas-

maron los clásicos hace más de dos siglos "... ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables".

Bibliografía

- Ayala, Ulpiano; Felipe Barrera; Marta Luz Henao y Hugo López (2001), "Todos contra el Desempleo", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, abril.
- Ashenfelter, O. y Layard, R. (1986ed), "The Simple Static Model of Labor Supply", en *Handbook of Labor Economics*, Vol. Y, Elsevier Science Publisher, 1986.
- Báez, Javier Eduardo y Gustavo Duncan Cruz (1999), "La educación básica y media en la Costa Caribe", en *El rezago de la Costa Caribe Colombiana*, Haroldo Calvo Stevenson y Adolfo Meisel Roca (Editores), Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte y Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional Caribe, Bogotá.
- _____ y María Eugenia Pinto (2000), *Mercado laboral, participación y desempleo en la Costa Caribe: Los casos de Barranquilla y Cartagena*, Departamento de Investigaciones, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe y Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena, marzo.
- Birchenall, Javier (1997), "Income Distribution, Human Capital and Economic Growth in Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 70, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá, octubre.
- Cárdenas, Mauricio y Fabio Sánchez; Jairo Núñez y Raquel Bernal (1998), "El desempeño de la macroeconomía y la desigualdad: 1976-1996", en *La distribución del ingreso en Colombia: Tendencias recientes y retos de la política pública*, Fabio Sánchez (Compilador), DNP.
- Cepal, Estudio para América Latina y el Caribe, 1999-2000, N. 52, agosto, 2000
- Corpes Costa Atlántica (1996), "Caracterización del empleo, el desempleo y los ingresos laborales en la Región Caribe: Informe final", en *VI foro del Caribe Colombiano Autonomía, Competitividad y Sostenibilidad*, Montería, octubre.
- Duryea, Suzanne y Miguel Székely (1998), "Los mercados laborales en América Latina: La historia de la oferta", en Seminario *¿Cuál es el problema del empleo de América Latina y cómo enfrentarlo?*, BID, Cartagena, marzo.
- Feldstein, Martín (1977), "The Private and Social Costs of Unemployment", en *Working Paper Series*, NBER y Harvard University, No. 223.
- _____ (1998), "Income, Inequality and Poverty", en *Working Paper Series*, NBER, No. 6770, octubre, 1998.
- Gaviria, Alejandro y Martha Luz Henao "Comportamiento del desempleo en los últimos años y estrategias de los hogares para enfrentarlo", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, abril, 2001.
- Glyn, Andrew (1995), "Unemployment and Inequality", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 1.
- _____ y Wiemer Salverda (2000), "Employment Inequalities", en *Labor Market inequalities: Problems and Policies of Low-Wage Employment in international Prospective*, M. Gregory, W. Salverda y S. Bazen (Eds), OPU.
- Gregory, R.G. y Boyd Hunter (1995), "The Macro Economy and the Growth of Income and Employment Inequality in Australian Cities", en *Labor Market Outcomes: A Cross-National Study*, Canadian International Labour Network, Social Sciences and Humanities Research Council y Mc Master University.
- Heckman, James y Carmen Pagés (2000), "The Employment cost of Labor Market Regulations: Lessons from Latin American and the Caribbean" (mimeo), University of Chicago y BID, mayo.
- Henao, Martha Luz y Norberto Rojas (1998), "La tasa natural de desempleo en Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 89, julio, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá.
- Johnson, George (2001), "Differences in the Analysis of Unemployment in More and Less Developed Economies", en Seminario Empleo y Desempleo del Banco de la República de Colombia, Bogotá, 30 de marzo.
- Killingsworth, Mark, "Extensions of the simple short-run model of labor supply", en *Labor Supply*, Cambridge Surveys of Economic Literature.
- Lachler, Ulrich (1998), "Education and Earnings Inequality in Mexico", (Preliminary Draft), World Bank.
- Lang, Kevin y William Dickens (1999), "Labor Market Segmentation, Wage Dispersion and Unemployment", en *Working Paper Series*, NBER, No. 4073, mayo.
- _____ "The simple static model of labor supply", en *Labor Supply*, Cambridge Surveys of Economic Literature.
- Leibovich, José (1996), "La migración interna en Colombia: Un modelo explicativo del proceso de asimilación", en *Planeación y Desarrollo*, No. 4, octubre-diciembre de.
- _____ y Jairo Núñez (1999), "Los activos y recursos de la población pobre en Colombia", en Documento CEDE, No. 99-11, Universidad de los Andes, Enero.

- López, Hugo (1998), *El empleo en Colombia 1998: situación actual y desafíos futuros*, Departamento Nacional de Planeación y Fundación Social, Medellín, noviembre.
- Lucas Jr., Robert E. y Leonard A. Rapping (1972), "Unemployment in the Great Depression: Is There a Full Explanation?" en *Journal of Political Economy*, 1972, Vol. 80, N. 1, 1972.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998), "Lazos que atan: Protección del empleo y evolución de trabajo en América Latina", en Seminario *¿Cuál es el problema del empleo de América Latina y cómo enfrentarlo?*, BID, Cartagena, marzo.
- Montenegro, Santiago y Ximena Peña (1999), "Labor Reforms, Macroeconomic Imbalances and Unemployment in Colombia", en Documento CEDE, 99-14, Universidad de los Andes, septiembre.
- Núñez, Jairo y Raquel Bernal (1998), "El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, 1976-1998", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 97, septiembre, 1998, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá.
- Ocampo, José Antonio y Fabio Sánchez y Camilo Tovar (1999), "Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa", en *Revista Coyuntura Económica*, No. 78.
- Ramírez, Juan Mauricio y Liliana Núñez (2000), "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia", en *Serie Reformas Económicas*, Nro. 59, Cepal, mayo.
- Ribero, R. y C. García (1996), "Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976-1995", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 48, agosto, 1996, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá.
- Ribero, Rocio y Claudia Meza (1997), "Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 63, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá, agosto.
- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (1998), "Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997", en *Archivos de Macroeconomía*, DNP, junio.
- ____ (1997), "Correcciones a los ingresos de las encuestas de hogares y distribución del ingreso urbano en Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, Documento 66, DNP, septiembre.
- ____ (1998), "La curva de salarios para Colombia - Estimación de las relaciones entre el desempleo, la inflación y los ingresos laborales, 1984-1996", en *Revista Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol. XXIX, No. 3, 1998
- ____ (1998), "Educación y salarios relativos: 1976-1995: Implicaciones para la distribución del ingreso", en *La distribución del ingreso en Colombia: Tendencias recientes y retos de la política pública*, Fabio Sánchez (Compilador), DNP, 1998.
- Tenjo, Jaime (1993), "Cambios en diferenciales salariales entre hombres y mujeres 1976-1989", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV, Diciembre, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- ____ y Rocio Ribero (1998), "Participación, desempleo y mercados laborales en Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 63, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Bogotá, abril, 1998.
- Wood, Adrian (1997), "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom" en *The World Bank Economic Review*, No. 11, Enero.
- Yemtsov, Ruslan (2001), "Labor Markets, Inequality and Poverty in Georgia", Discussion Paper, No. 251, World Bank y IZA, enero.

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA SOCIAL

La revista Coyuntura Social de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas sociales, especialmente el análisis económico de las mismas.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo

Los artículos propuestos deben presentarse en duplicado en cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto escrito en **WORD**, a doble espacio, con un máximo de 50 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
 - a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
 - b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 50 palabras.
 - c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
 - d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
 - a. **Libros:** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
 - b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
 - c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volumen y número de la revista.
5. Las notas de pie de página deben ser de carácter aclaratorio

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores**, para consideración del Comité Editorial de la revista a:

Alejandro Gaviria U. y Martha Luz Henao V., Co-editores Revista Coyuntura Social
Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C

FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

*El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de **Coyuntura** asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en **Coyuntura Económica** y en **Coyuntura Social** o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por **Fedesarrollo** implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.*

*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de **Fedesarrollo** deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Fedesarrollo** aparece una opinión sin firma, como es el caso del Editorial en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

EDITORIAL

INDICADORES DE ENCUESTA SOCIAL ETAPA V

ANÁLISIS COYUNTURAL

Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional

Ulpiano Ayala O.

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

Características del plantel y calidad de la educación en Bogotá

Alejandro Gaviria U.

Jorge Hugo Barrientos M.

El manejo social del riesgo y de las vulnerabilidades de los hogares en Colombia

Mary Lisbeth González G.

Alternativas exitosas de la educación en Colombia

Mauricio Perfetti del C.

Susana Leal A.

Pablo Rolando Arango G.

Inequidades en el empleo en los noventa: ¿quiénes son más vulnerables y por qué?

Javier Eduardo Báez R.