

PROYECTO AGENDA COLOMBIA-VOL. I

# SALUD, EDUCACIÓN Y DESEMPLEO

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

CUADERNOS  
FEDESARROLLO

4

# Cuadernos de Fedesarrollo

## Número cuatro





## **Cuadernos de Fedesarrollo**

- 1 La tasa de cambio en Colombia  
*Mauricio Cárdenas S.*
- 2 Los dólares del narcotráfico  
*Roberto Steiner*
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010  
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*
- 4 Proyecto Agenda Colombia I  
*Mauricio Reina, Denisse Yanovich*

**Proyecto Agenda Colombia Vol. I**

**Salud, educación y desempleo  
Diagnóstico y recomendaciones**

Documentos elaborados por:

*Mauricio Reina*

*Denisse Yanovich*

Una publicación de Fedesarrollo  
Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número cuatro



• **TERCER MUNDO S.A.** SANTAFÉ DE BOGOTÁ  
TRANSV. 2a. A. No. 67-27, TELS. 2550737 - 2551539, A.A. 4817, FAX 2125976

**Diseño de cubierta: Héctor Prado M.,  
Tercer Mundo Editores**

**Primera edición: septiembre de 1998**

- © Fedesarrollo
- © Tercer Mundo Editores en coedición con Fedesarrollo

**ISBN: 958-601-812-1**

**Edición, armada electrónica,  
impresión y encuadernación:  
Tercer Mundo Editores**

**Impreso y hecho en Colombia  
Printed and made in Colombia**



# Contenido

<b>CAPÍTULO UNO Salud: diagnóstico y recomendaciones</b>	<b>1</b>
1. <b>Introducción</b>	<b>1</b>
2. <b>El sector salud antes de la reforma</b>	<b>1</b>
2.1 <b>Insuficiencia de recursos e ineficiencia</b>	<b>1</b>
2.2 <b>Baja cobertura</b>	<b>3</b>
2.3 <b>Inequidad</b>	<b>4</b>
2.4 <b>Mala calidad de los servicios</b>	<b>5</b>
3. <b>La reforma</b>	<b>6</b>
3.1 <b>Antecedentes</b>	<b>6</b>
3.2 <b>El nuevo sistema</b>	<b>7</b>
4. <b>Avances y logros del nuevo sistema</b>	<b>9</b>
4.1 <b>Mayor cobertura</b>	<b>9</b>
4.2 <b>Mayor financiación</b>	<b>10</b>
4.3 <b>Otros logros importantes</b>	<b>12</b>
5. <b>Problemas actuales y recomendaciones</b>	<b>13</b>
5.1 <b>Problemas originados en el proceso de transición</b>	<b>13</b>
5.2 <b>La evasión</b>	<b>17</b>
5.3 <b>Otros aspectos financieros por depurar</b>	<b>20</b>
5.4 <b>Problemas de actores específicos</b>	<b>22</b>
6. <b>Bibliografía</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO DOS Educación: diagnóstico y recomendaciones</b>	<b>31</b>
1. <b>Introducción</b>	<b>31</b>
2. <b>Situación actual del sector educativo</b>	<b>34</b>
2.1 <b>Cobertura</b>	<b>35</b>
2.2 <b>Calidad</b>	<b>45</b>
2.3 <b>Equidad</b>	<b>52</b>
2.4 <b>Eficiencia</b>	<b>54</b>
3. <b>Causas estructurales de los problemas de la educación en Colombia</b>	<b>58</b>
3.1 <b>Esquema de distribución de responsabilidades</b>	<b>59</b>

*vi* **Contenido**

3.2	Esquema de distribución de recursos	62
3.3	Comportamiento de actores en el sector	64
3.4	Otras características institucionales	67
4.	Ciencia y tecnología	69
5.	Conclusiones y recomendaciones	70
6.	Bibliografía	76
<b>CAPÍTULO TRES Desempleo: diagnóstico y recomendaciones</b>		<b>79</b>
1.	Introducción	79
2.	Desempleo y mercado laboral en Colombia	80
2.1	Reforma al mercado laboral colombiano	82
2.2	La flexibilidad del mercado laboral colombiano: comparación con otros países de la región	85
3.	Determinantes del desempleo en Colombia	89
3.1	Factores coyunturales: la importancia del ciclo económico	89
3.2	Factores estructurales que afectan el empleo	91
4.	Conclusiones y recomendaciones	98
5.	Bibliografía	102

## CAPÍTULO UNO

# Salud: diagnóstico y recomendaciones

### 1. Introducción

LA SALUD de la población constituye un factor fundamental para el desarrollo de un país, no sólo por el beneficio social que de ella se deriva, sino también por el papel que juega en la base del capital humano de un sistema económico.

En Colombia el sector salud ha adolecido tradicionalmente de altos niveles de inequidad e ineficiencia, lo que se ha traducido en una baja cobertura de los servicios prestados y una calidad deficiente de los mismos. Para hacer frente a esta situación, el Congreso de la República aprobó la Ley 100 de 1993, con la cual entró en vigor un nuevo sistema de salud en 1995.

Este trabajo busca hacer un balance de la situación actual de la salud en Colombia, así como de los obstáculos que la reforma enfrenta en la actualidad para su cabal desarrollo. Esta introducción constituye la primera sección del trabajo. En la segunda se hace una breve presentación de la situación del sector salud antes de la Ley 100. La tercera sección presenta una síntesis de los aspectos más importantes de la reforma, mientras que en la cuarta se hace un balance de sus logros. Finalmente se analizan los principales obstáculos que enfrenta en la actualidad el desarrollo del nuevo sistema y se presentan algunas recomendaciones al respecto.

### 2. El sector salud antes de la reforma

El sistema de salud vigente en Colombia antes de la aprobación de la Ley 100 adolecía de problemas de insuficiencia de recursos, ineficiencia, limitada cobertura, inequidad y baja calidad de los servicios prestados.

#### *2.1 Insuficiencia de recursos e ineficiencia*

La ineficiencia vigente en el sector de la salud antes de la reforma se evidenciaba tanto en los altos volúmenes de recursos gastados en



el sector en comparación con países de nivel de desarrollo similar, como en los magros resultados obtenidos con ese gasto.

El cuadro 1 muestra cómo el nivel de gasto público y privado en salud en Colombia ascendía a 5.14% del PIB en 1990, cifra mayor que la ejecutada por países como Perú, Venezuela y Ecuador. Sin embargo, este monto de gasto se encontraba lejos de los niveles de Argentina, Chile y Uruguay, países que presentaban los mejores resultados en la región en cuanto a infraestructura, expectativa de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil (ver cuadros 2-5). Por lo tanto, a pesar de que Colombia gastaba en salud más que los países vecinos, ese nivel de gasto seguía siendo pequeño en comparación con los países con mejores resultados en salud de la región. De otro lado, los hospitales experimentaban crisis financieras recurrentes y el personal estaba mal remunerado.

**Cuadro 1. Gasto total en salud, 1990**  
**Como % del PIB**

País	Público	Privado	Asistencia	Total
Argentina	5.85	3.7	0.01	9.56
Bolivia	1.6	3.1	0.82	5.52
Brasil	2.76	3.64	0.02	6.41
Chile	3.32	3.9	0.03	7.26
<b>Colombia</b>	<b>2.91</b>	<b>2.17</b>	<b>0.06</b>	<b>5.14</b>
Ecuador	2.31	1.1	0.28	3.7
México	3.1	2.36	0.03	5.49
Paraguay	0.98	2.72	0.19	3.88
Perú	1.06	2	0.07	3.13
Uruguay	6.32	1.88	0.06	8.26
Venezuela	1.96	2.2	0.01	4.16
<b>Promedio</b>	<b>2.9</b>	<b>2.6</b>	<b>0.1</b>	<b>5.7</b>

Fuente: BID (1996).

A la insuficiencia de los recursos destinados al sector salud se sumaba una notable ineficiencia en la asignación de los mismos, derivada en buena parte de la coexistencia de tres subsectores con mecanismos de financiación y lógicas de funcionamiento diversas:

- el subsector público, inspirado por el concepto de asistencia pública y orientado esencialmente a atender las necesidades de la población más pobre;

- el subsector de la seguridad social, orientado al sector de la economía formal y financiado con impuestos a la nómina;
- el subsector privado, limitado a los segmentos más pudientes de la sociedad y dependiente de su capacidad de pago.

En 1993 el 59% de los servicios de salud era prestado por el subsector privado, mientras 27% era prestado por el subsector público y 14% por el de seguridad social<sup>1</sup>.

**Cuadro 2. Doctores por cada 1.000 habitantes**

País	1991	1992	1993
Argentina	3,0	3,0	3,0
Bolivia	0,5	0,5	0,5
Brasil	nd	2,0	nd
Chile	0,5	0,5	0,6
<b>Colombia</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
Ecuador	1,2	1,2	1,1
México	1,1	1,1	1,2
Paraguay	0,7	nd	0,7
Perú	0,7	nd	nd
Uruguay	3,4	3,4	3,5
Venezuela	1,8	1,9	1,9
<b>Promedio</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>

Fuente: BID (1998).

## 2.2 Baja cobertura

A juicio de algunos especialistas, el monto de recursos destinado a la salud en Colombia debería ser suficiente para garantizar cobertura universal<sup>2</sup>. Sin embargo, la ineficiencia del sector se traducía en una baja cobertura de los servicios de salud. Antes de la reforma, más del 20% de las personas que requerían servicios de atención médica afirmaban no tener acceso a ella. Este porcentaje era más alto en el caso de la población rural (28,5%), la población pobre (36%) y la po-

1 Ver Molina *et al.* (1994).

2 Restrepo (1996) p. 33.

blación pobre del campo (40%)<sup>3</sup>. Asimismo, 30% de la población aún no contaba con los servicios básicos de promoción y prevención<sup>4</sup>. De otra parte, en 1994 tan sólo 20% de la población estaba cubierta por un régimen de seguridad social en salud, cifra que ascendía a 80% en el caso del sector rural<sup>5</sup>.

**Cuadro 3. Camas de hospital por cada 1.000 habitantes**

País	1990
Argentina	2,2
Bolivia	1,4
Brasil	nd
Chile	2,5
<b>Colombia</b>	<b>1,4</b>
Ecuador	1,7
México	0,8
Paraguay	1,1
Perú	1,5
Uruguay	2,7
Venezuela	2,7
<b>Promedio</b>	<b>1,8</b>

Fuente: BID (1998).

### 2.3 Inequidad

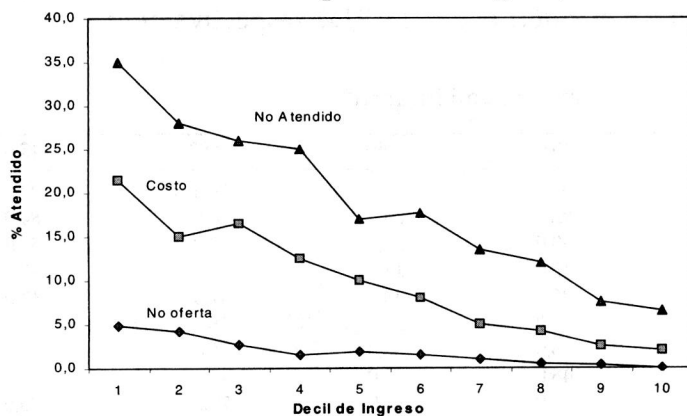
Un resultado natural de las limitaciones de la cobertura era la inequidad que resultaba del sistema, consistente en un sesgo en contra de los grupos menos favorecidos. En 1992 el porcentaje de la población desatendida era tres veces mayor entre los más pobres que entre los más ricos. Mientras tanto, los deciles más bajos de la población gastaban en salud hasta 10 veces más de sus ingresos que los más ricos (ver gráfico 1). Este sesgo estaba asociado no sólo con la desigual asignación de los recursos entre los grupos de la población, sino también entre las regiones del país, el tipo de servicios financiados y los subsectores ejecutores.

3 Ver Harvard, Minsalud (1997).

4 Ver Restrepo (1996).

5 Ver Harvard, Minsalud (1997).



**Gráfico 1. Población no atendida por decil de ingreso, Colombia, 1992**

Fuente: Ministerio de Salud.

**Cuadro 4. Expectativa de vida al nacer (años)**

País	1990	1991	1992	1993
Argentina	70,9	71,1	71,3	71,4
Bolivia	60,0	60,5	60,9	61,4
Brasil	65,6	65,8	66,1	66,4
Chile	71,8	71,9	72,0	72,1
<b>Colombia</b>	<b>68,8</b>	<b>69,0</b>	<b>69,2</b>	<b>69,4</b>
Ecuador	66,0	66,2	66,5	66,7
México	69,5	69,8	70,1	70,4
Paraguay	67,1	67,2	67,3	67,3
Perú	63,0	63,6	64,3	64,8
Uruguay	72,2	72,3	72,4	72,5
Venezuela	70,0	70,1	70,2	70,4
<b>Promedio</b>	<b>67,7</b>	<b>68,0</b>	<b>68,2</b>	<b>68,4</b>

Fuente: OMS, reportes anuales.

### 2.4 Mala calidad de los servicios

Los problemas de ineficiencia y baja cobertura señalados anteriormente estaban acompañados de una mala calidad de los servicios. Si bien no existen indicadores confiables que permitan medir la calidad de los servicios prestados, su limitada eficacia para solucionar los problemas de la salud parece ser un argumento elocuente. Como resultado de esa calidad deficiente, los indicadores básicos de la salud en el país eran inferiores a los de naciones con niveles similares de gasto en el sector (ver cuadros 2-5). A manera de ilustración, la expectativa

de vida al nacer en Colombia en 1993 era 69,4 años, mientras que en Argentina y Venezuela era 72,4 y 71,4 respectivamente.

**Cuadro 5. Tasa de mortalidad infantil\***

País	1990	1991	1992	1993
Argentina	31,0	30,0	29,0	29,0
Bolivia	92,0	89,0	86,0	84,0
Brasil	60,0	59,0	57,0	56,0
Chile	18,0	17,0	17,0	17,0
<b>Colombia</b>	<b>38,0</b>	<b>38,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,0</b>
Ecuador	60,0	59,0	58,0	57,0
México	38,0	37,0	36,0	35,0
Paraguay	48,0	48,0	47,0	47,0
Perú	82,0	80,0	77,0	75,0
Uruguay	22,0	21,0	20,0	20,0
Venezuela	35,0	34,0	33,0	33,0
<b>Promedio</b>	<b>47,6</b>	<b>46,5</b>	<b>45,2</b>	<b>44,5</b>

\* Número de niños menores de 1 año que mueren de cada 1.000 que nacen en ese año.  
Fuente: OMS, reportes anuales.

### 3. La reforma

#### 3.1 *Antecedentes*

El principal elemento inspirador de la reforma de 1993 se encuentra en la Constitución Política de 1991. El artículo 48 de la Constitución establece que la salud debe ser un servicio público obligatorio, irrenunciable y descentralizado, regido por la universalidad, la solidaridad y la eficiencia. Así mismo la Carta asigna al Estado la dirección y la coordinación del sector, aunque permite la participación privada en la prestación y la organización de los servicios.

Antes de reglamentar la ley que le dio vigencia al nuevo sistema, las autoridades adelantaron varios esfuerzos tendientes a cumplir estos preceptos constitucionales, especialmente orientados a lograr la descentralización y la autonomía hospitalaria. Entre ellos sobresale la Ley 60 de 1993, la cual asigna a los municipios la responsabilidad fundamental del servicio de salud en el primer nivel de atención, y a los departamentos en el segundo y tercer niveles<sup>6</sup>. De otra parte, la ley

6 El primer nivel de atención está constituido por los puestos de salud, y los centros y hospitales básicos. A los niveles II y III pertenecen los hospitales que ofrecen niveles de servicio más especializados, tecnificados y de mayor sofisticación.

aumenta las transferencias de la nación a los departamentos y municipios, y establece fórmulas para distribuir esas transferencias. Sin embargo, estos esfuerzos no han tenido efectos significativos, en tanto el proceso de descentralización ha sido lento y desigual entre las distintas regiones.

### 3.2 El nuevo sistema

Tras una extensa discusión que tomó cerca de tres años, en diciembre de 1993 se sancionó la Ley 100. Esta ley, que contiene los elementos fundamentales de la reforma, entró en vigor en 1995. Los objetivos que guiaron la reforma pretendían garantizar la *cobertura* universal de un mecanismo de aseguramiento en salud, aumentar la *eficiencia* de la prestación y mejorar la *calidad* de los servicios. Para lograr estos propósitos se introdujo un novedoso modelo en el que se establece un seguro obligatorio y un esquema de competencia regulada por el Estado. Adicionalmente se distribuyen entre distintos agentes las funciones de dirección y control, las de aseguramiento y las de provisión de los servicios.

#### *Los regímenes contributivo y subsidiado*

En el nuevo sistema todos los individuos deben pertenecer a uno de dos regímenes: el contributivo o el subsidiado.

El *régimen contributivo* abarca a los individuos que tengan un contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Por cada persona comprendida en alguno de estos grupos el sistema recibe una cotización equivalente a 12% de su salario base. En el caso de los empleados, una tercera parte de la cotización está a cargo del trabajador, mientras que las dos terceras partes restantes corren por cuenta del patrono. En el caso de los trabajadores independientes se aplica un sistema de cálculo de ingreso presuntivo.

Esta cotización obliga y da derecho, a quien paga y a su familia, a afiliarse a una Empresa Promotora de Salud (EPS), garantizándole acceso a un Plan Obligatorio de Salud (POS). La escogencia de la EPS por parte de cada individuo se hace de manera libre entre un conjunto amplio de opciones, que pueden tener naturaleza privada, pública o mixta. Las EPS pueden ofrecer servicios complementarios al POS, que son financiados por los afiliados con recursos adicionales a la cotización.



Los recursos de las cotizaciones recaudados por las EPS van al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), el cual les devuelve una suma fija por cada afiliado, denominada Unidad de Pago por Capitación (UPC). Con los recursos de la UPC, las EPS organizan y administran la prestación de los servicios comprendidos en el POS. Las EPS pueden asumir directamente la prestación de estos servicios, o pueden contratarlos en proceso de libre competencia con Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) o con profesionales independientes.

Un punto porcentual de los 12 que comprende cada cotización de los afiliados al régimen contributivo es destinado a cofinanciar el *régimen subsidiado* a través del Fosyga. El régimen subsidiado cubre a las personas que no están en capacidad de cotizar según unos criterios de insolvencia establecidos. El Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben) identifica a los individuos que cumplen con esas condiciones, permitiéndoles así ser beneficiarios de ese régimen. Las principales fuentes de financiación del régimen provienen del Fosyga —el cual, además del punto de las cotizaciones del régimen contributivo, le transfiere los aportes que el Gobierno Nacional le hace para tal fin, así como sus rendimientos financieros—, de las transferencias de la nación a los municipios, de recursos del situado fiscal y de Ecosalud, y de fondos propios destinados por los departamentos y municipios.

Con estos recursos las direcciones departamentales, distritales y municipales suscriben contratos con ARS (Administradoras del Régimen Subsidiado, equivalente de las EPS del contributivo) para que afilien a los beneficiarios y administren el subsidio. Al igual que en el régimen contributivo, los afiliados y sus familias tienen derecho a acceder al POS-S (Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado). Los servicios de este plan ascienden tan sólo a 50% del valor del POS del régimen contributivo. Paulatinamente el contenido del POS-S debe incrementarse hasta igualar al POS del contributivo en el año 2001.

Dado el funcionamiento del sistema, el Fosyga se constituye en el gran asegurador del sistema, en la medida en que recauda los recursos de las cotizaciones individuales y asigna a las EPS y ARS las UPC para cubrir los costos del Plan Obligatorio de Salud de cada régimen. Este sistema de aseguramiento obligatorio busca garantizar la *cobertura* universal del sistema. De otra parte, la competencia existente entre las EPS para captar afiliados, así como aquella entre las mismas EPS, las IPS y los profesionales independientes para ofrecer la prestación del POS, buscan incrementar la *eficiencia* y la *calidad* del sector.

El sistema funciona bajo la vigilancia y el control del Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud. La supervisión del sector está a

cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, entidad adscrita al Ministerio. La dirección del mismo está a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSS), adscrito al Ministerio y conformado por representantes del gobierno, de los empleadores, de los trabajadores, de las EPS, de las ARS, de las IPS, de los profesionales de la salud y de los usuarios rurales. El CNSS tiene a su cargo la definición de los contenidos del POS, el monto de las cotizaciones, el valor de la UPC, los criterios para seleccionar los beneficiarios del régimen subsidiado, el valor del subsidio para cada beneficiario y el régimen de copagos.

#### 4. Avances y logros del nuevo sistema

La reforma del sector salud ha tenido resultados notables en áreas como la mayor disponibilidad de *recursos* financieros para el sector y la expansión de la *cobertura* del sistema. Sin embargo, aún no existe información suficiente para determinar cuál ha sido el efecto sobre la *eficiencia* y la *calidad* de los servicios prestados.

##### 4.1 Mayor cobertura

En 1994 sólo 7,6 millones de colombianos —es decir, cerca del 20% de la población— tenía acceso a algún sistema de aseguramiento en salud, bien fuera a través del Seguro Social o de regímenes especiales<sup>7</sup>. Adicionalmente, un conjunto limitado de individuos de los estratos más altos tenía acceso a la medicina prepagada.

Los efectos de la reforma sobre el número de individuos asegurados han sido más que satisfactorios. Se estima que a finales de 1997 14,6 millones de colombianos estaban afiliados al régimen contributivo, lo que representa un incremento de casi 95% respecto a la cifra registrada tres años atrás<sup>8</sup>. De otro lado, para la misma fecha el régimen subsidiado ya cobijaba a cerca de 7 millones de personas. De esta forma, el número de colombianos con acceso a algún tipo de aseguramiento en salud pasó de 7,6 millones en 1994 a 21,6 millones en 1997 —es decir, el 53% de la población— lo que constituye un incremento de 285% en un poco más de tres años.

---

7 Ramírez (1997).

8 Ver al respecto *Coyuntura Social*, mayo de 1998, sección salud.

La expansión de la cobertura alcanzada en ese período supera incluso las proyecciones más optimistas que se tenían sobre la evolución del sector (ver gráfico 2). Buena parte de este éxito se debe a la notable respuesta de los agentes llamados a ser parte del nuevo sistema. Por ejemplo, hasta el momento se han constituido más de 17 EPS privadas y 12 públicas que compiten con el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en el régimen contributivo, las cuales atienden regiones donde vive el 78% de los colombianos<sup>9</sup>. En el ámbito del régimen subsidiado existen más de 180 ARS trabajando en el aseguramiento de los segmentos más pobres de la población, mientras que el ISS ya ha anunciado que entrará a prestar este tipo de servicios en un futuro próximo<sup>10</sup>.

#### **4.2 Mayor financiación**

Un segundo frente en el que la reforma ha tenido resultados notables es el de la mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector. Los recursos para el régimen general de seguridad social en salud se incrementaron en una suma equivalente a 1,5% del PIB en dos años, al pasar de representar 3,2% del PIB en 1994 a 4,7% del PIB en 1996 (ver gráfico 3). Esta mayor disponibilidad de recursos se debe en buena medida al proceso de descentralización del sector público dispuesto por la Ley 60 de 1993. La mayor parte de estos recursos adicionales se han orientado a financiar subsidios a la demanda, lo que en principio debe haber contribuido a incrementar la eficiencia y la equidad del sistema.

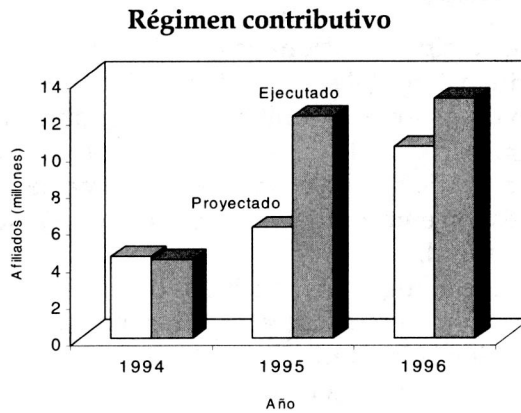
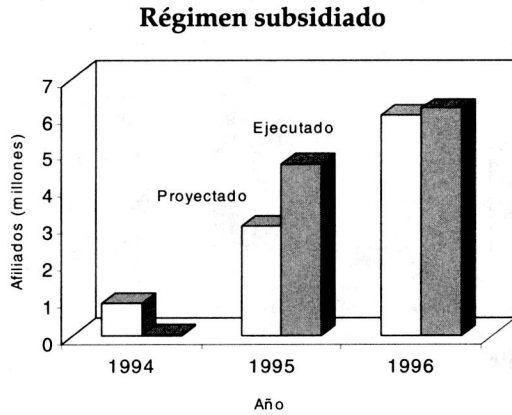
A pesar de la contundencia de las cifras, varios problemas e interrogantes se ciernen sobre las finanzas del sistema. Como se ampliará más adelante, la evasión de los agentes privados del cumplimiento de sus obligaciones con el Régimen Contributivo, así como aquella del Estado del pago de sus aportes al Régimen Subsidiado, se han constituido en la principal amenaza para el logro de las metas de cobertura del sistema. Asimismo, el tiempo transcurrido desde que se inició la transición ha permitido identificar una gran vulnerabilidad de las finanzas del sistema a los ciclos del empleo y a los vaivenes fiscales. De hecho, tras un incremento real de 36% entre 1994 y 1995 de la disponibilidad de recursos públicos para el sector salud, las metas de aumento para los años siguientes no se cumplieron.

---

9 Harvard, Minsalud (1997).

10 Corona (1997).

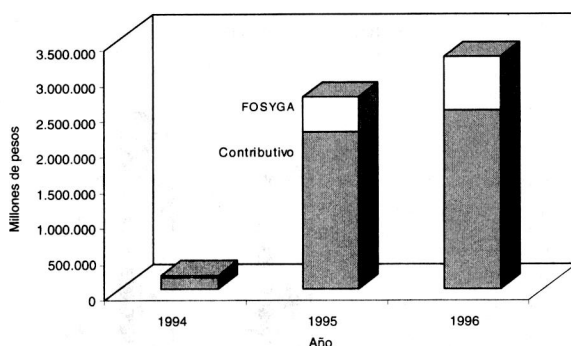
Gráfico 2. Afiliados al sistema, 1994-1996



Fuente: Minsalud 1996.

De otro lado, como se expondrá en detalle más adelante, aún no hay acuerdo acerca de la sostenibilidad de dos elementos claves para la estabilidad financiera del sistema: el valor de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC) y la solvencia del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En el primer caso las EPS han manifestado que se requeriría un reajuste real de la UPC para poder financiar la prestación de los servicios previstos en el POS. De otro lado, el equilibrio financiero del Fosyga estaría en tela de juicio, no sólo por la notable evasión señalada arriba, sino por la incertidumbre que aún existe sobre variables críticas como el tamaño promedio de la familia de los afiliados.

**Gráfico 3. Recursos totales del sistema, 1994-1996**



Fuente: Corona (1997).

### 4.3 Otros logros importantes

Más allá de las cifras relacionadas con la mayor cobertura y el fortalecimiento financiero del sistema de salud, la reforma sin duda ha traído consigo un profundo cambio que ha revolucionado la esencia misma del sector en Colombia. Se trata de la promoción de una mayor eficiencia a través de una creciente competencia y de un mejoramiento en la gestión empresarial de las entidades públicas prestadoras de servicios de salud.

En lo que hace al régimen contributivo, la *mayor competencia* se ha apoyado en la libre elección de EPS por parte de los afiliados. Esta libertad de elección se ha traducido en una creciente variedad de opciones con gran cobertura territorial. Así mismo, la posibilidad que tienen las EPS de elegir entre IPS para contratar los servicios a sus afiliados ha contribuido a mejorar la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, como se verá más adelante, en este caso los avances no son tan claros como en el anterior, debido principalmente a la insuficiente información sobre las opciones existentes. De otro lado, a pesar de que el Régimen Subsidiado se encuentra aún en un estado incipiente de desarrollo, ya se manifiestan las limitaciones que han encontrado las ARS en la contratación de servicios con las IPS, así como sus fuertes ataduras a los tradicionales prestadores públicos.

En lo referente al *desarrollo empresarial de los establecimientos públicos de salud*, ya se han conseguido algunos logros importantes. Para hacer frente a la mayor competencia y aumentar su eficiencia operativa, estos establecimientos han tenido que optar por el proceso de transformación en Empresas Sociales del Estado (ESE), lo que implica asumir

una personería jurídica, crear un patrimonio propio y desarrollar autonomía administrativa, técnica y financiera. Hasta el momento se han transformado en ESE 169 IPS de nivel I, así como 128 de los niveles II y III, para un total de 297 IPS. Estas cifras representan cerca del 74% de las IPS de nivel II y III, y 35% del nivel I, aunque hay que tener en cuenta que en este caso el universo de cálculo es muy variable.

## 5. Problemas actuales y recomendaciones

Transcurridos cuatro años de ejecución de la reforma al sector salud se han hecho evidentes algunos vacíos normativos que ha dejado el diseño de la misma, así como varios obstáculos en el proceso de transición hacia el nuevo régimen. Unos y otros atentan contra la estabilidad del sistema y su sostenibilidad hacia el futuro. En caso de no atender con prontitud estas deficiencias se estarían poniendo en juego los logros alcanzados hasta el momento en cuanto a cobertura, calidad y eficiencia, así como las metas futuras en esas áreas.

Los obstáculos que enfrenta la reforma son diversos en su naturaleza y muchos de ellos están relacionados entre sí de una manera u otra. Sin embargo, estos obstáculos pueden ser agrupados en cuatro grandes categorías: (i) aquellos propios del proceso mismo de transición; (ii) los relacionados con la evasión de distintos actores de sus obligaciones dentro del sistema; (iii) los de tipo financiero; y (iv) los que afectan directamente a actores específicos del sistema. En esta sección se presentan de manera breve los principales problemas y obstáculos correspondientes a esas cuatro categorías, a la vez que se proponen algunas directrices para solucionarlos.

### 5.1 Problemas originados en el proceso de transición

La transición hacia el nuevo régimen ha enfrentado obstáculos al menos en tres áreas: (i) la evolución de un sistema de subsidios de oferta a uno de demanda, (ii) las inconsistencias existentes entre la Ley 60 y la Ley 100, y (iii) la confusión que existe acerca de las competencias y obligaciones de distintos agentes en el nuevo sistema.

#### *La transición entre los subsidios de oferta y de demanda*

El régimen de subsidios de oferta vigente antes de la Ley 100 implicaba que los hospitales recibían recursos del Estado y estaban obligados a atender a la población que solicitara sus servicios. Con el nuevo régimen

de subsidios de demanda los recursos se entregan al usuario a través de la ARS correspondiente, y los hospitales reciben de ellas los recursos correspondientes al pago de servicios prestados a los usuarios.

Esta transición ha sido lenta y compleja. La mayoría de los hospitales sigue recibiendo recursos del municipio para su funcionamiento, provenientes de Ecosalud, las rentas cedidas y el situado fiscal. De persistir esta situación se estaría atentando contra la estabilidad financiera del sistema ya que buena parte de los recursos del mismo se estarían canalizando indebidamente a la financiación directa de hospitales. Adicionalmente, esta situación constituye un estímulo para que la población de bajos recursos siga solicitando los servicios de la manera tradicional, desvirtuando así por completo la esencia de la reforma y replicando los problemas vigentes antes de la misma.

En ese sentido, es fundamental conminar a los hospitales a organizar su administración, reducir sus costos e incrementar su eficiencia, para que puedan subsistir con los ingresos de los contratos que hagan con las EPS y ARS.

A pesar de lo anterior, hay motivos para asegurar que los subsidios a la oferta no pueden desaparecer del todo. En primer lugar, está claro que hay regiones del país que no son atractivas para las EPS o ARS privadas. De otra parte, existe una porción significativa de la población que no tiene acceso a ninguno de los dos regímenes, debido a problemas relacionados con el diseño de la ley y con la transición misma. En efecto, las normas vigentes tienen un vacío ya que hay gente que no es lo suficientemente pobre para acceder al régimen subsidiado ni lo suficientemente rica para pertenecer al régimen contributivo. En el caso de la etapa de transición, muchas de las personas que no han sido identificadas como beneficiarios del Régimen Subsidiado deben seguir siendo atendidas por los hospitales bajo el esquema anterior, hasta tanto estén debidamente carnetizadas.

De esta manera, se deben mantener los subsidios a la oferta en las regiones del país en las cuales ninguna EPS o ARS quiera operar voluntariamente, ya que el gobierno debe garantizar la universalidad en la prestación del servicio. La segunda situación mencionada sólo debe existir mientras se acaba de dar la transición, pues le resta transparencia al sistema y erosiona sus bases financieras.

#### *Inconsistencias entre la Ley 60 y la Ley 100*

Como ya se ha mencionado, mientras la Ley 60 buscaba la descentralización de la prestación del servicio de salud, la Ley 100 propendía

por la transformación del régimen de subsidios de oferta a subsidios de demanda. Sin embargo, para lograr estos propósitos, las dos leyes plantean estrategias que chocan entre sí.

Según la Ley 100 el Estado es responsable de garantizar el aseguramiento de la población pobre, a través de mecanismos de mercado basados en la libre elección y la competencia. Sin embargo, según la Ley 60 el Estado debe proveer los recursos para que las entidades territoriales, departamentales y municipales presten y administren los servicios de salud para los necesitados, en desarrollo de un esquema de corte asistencialista. En este sentido, es fundamental avanzar en una reforma legislativa que armonice los objetivos de las dos leyes y haga consistentes sus propósitos.

#### *Indefinición de competencias*

En el nuevo régimen, tanto los departamentos como los municipios han recibido transferencias de recursos del régimen subsidiado. Sin embargo, la legislación no es clara en cuanto a cuál de las dos instancias es responsable de la administración de dichos recursos.

Por un lado, no es claro quién debe financiar la actualización de la infraestructura y la dotación de los hospitales en el período de transición. De otra parte, no hay certeza acerca de cuál de los niveles territoriales debe financiar el Plan de Atención Básica (PAB), ni de quién es el responsable de implementarlo. Como ya se mencionó, el PAB es un programa de prevención coordinado por el Estado que incluye las actividades de prevención y promoción colectiva de salud, la vigilancia epidemiológica y el control de los factores de riesgo. La financiación del programa se hace con recursos fiscales de la nación y con aportes territoriales complementarios, a cargo del municipio o el departamento<sup>11</sup>.

Dada la indefinición normativa acerca de quién es el responsable de desarrollar el PAB, las autoridades permitieron que las EPS hicieran parte de esta labor a cambio de una transferencia de recursos por cada persona a la que se le aplique el plan. Ante esta situación, los hospitales ya no prestan ese servicio y se han convertido esencialmente en centros de atención curativa, a la vez que los municipios tampoco

---

11 En 1996 las fuentes de los recursos para el PAB fueron el situado fiscal (57%), Ecosalud (3,7%), el FIS (12%), y el Ministerio de Salud (26,6%). Duarte (1997).



asumen dicha responsabilidad. Al autorizar a las EPS a administrar el programa se están confundiendo los objetivos preventivos del gobierno con los curativos del sector privado. De esta manera se está diluyendo la aplicación de un programa que traería inmensas externalidades positivas para la salud de la población.

De otro lado, durante la etapa de transición ha quedado demostrado que los trabajadores de la salud no tienen incentivos para participar más activamente en la prevención de las enfermedades, lo que contribuye a dificultar la efectividad en la impartición del PAB.

Es imperativo definir con claridad las responsabilidades en la administración del PAB. Adicionalmente, se deberían generar incentivos para asociar a los médicos a la prevención y sus resultados, para lo cual es necesario vincularlos con remuneración monetaria a las campañas de prevención. Así mismo, el Ministerio de Salud debería diseñar y aplicar un esquema de control para verificar que se estén cumpliendo las exigencias del programa.

### *Aplicación del Sisben*

Otra aparente indefinición de competencias, al menos en la práctica, ha traído serias dificultades en la aplicación del Sisben<sup>12</sup>. Como ya se mencionó, el Sisben es una encuesta por medio de la cual se identifica a la población elegible para el régimen subsidiado. Según las normas los responsables de aplicar el Sisben son los alcaldes en los municipios, Planeación Departamental en los departamentos y el Departamento Nacional de Planeación.

A pesar de lo que prevén las normas, han surgido varios problemas en la aplicación del Sisben. En primer término, la mayoría de municipios no hicieron la apropiación necesaria dentro del presupuesto para financiar el Sisben. De otro lado, muchos alcaldes han dejado de aplicarlo argumentando que esa es una responsabilidad del sector salud, en cabeza de las ARS o del mismo Ministerio.

Pero más allá de la no aplicación del Sisben, el sistema ha sido objeto de varias críticas relacionadas con su definición misma. Por

---

12 El Sisben es la piedra angular del régimen subsidiado, y cualquier falla en el proceso de identificación de los más pobres pone en entredicho los objetivos de universalidad y solidaridad del sistema. Una vez se identifica a las personas beneficiadas por el régimen subsidiado, este listado se le entrega a la Secretaria Municipal de Salud, y ésta asigna a las personas a las distintas ARS, las cuales deben proceder a carnetizarlos.

ejemplo, en muchos casos se ha señalado que el método de selección no es idóneo en tanto no identifica a la población realmente necesitada. Esto es especialmente cierto en las ciudades porque la encuesta utilizada le da mucho peso relativo a la infraestructura del hogar y a la educación, respecto al ingreso mismo del encuestado. Así mismo, se ha demostrado que en muchos casos el Sisben ha sido manipulado con criterios clientelistas, en la medida en que los caciques electorales locales entregan la afiliación como si fuera un favor político a la población de escasos recursos.

Ante esta situación, es imperativo que se hagan las apropiaciones necesarias en el presupuesto de los municipios para ejecutar el Sisben. Así mismo, el Ministerio de Salud debe prestar asistencia técnica y metodológica a los municipios que lo requieran para identificar de manera eficiente la población beneficiada. Como metodología de largo plazo se debe pensar en diseñar un nuevo mecanismo de identificación de las personas en los estratos 1 y 2, con el fin de focalizar eficazmente los recursos del sistema subsidiado. Adicionalmente, una vez el mecanismo utilizado para identificar a los usuarios sea idóneo, se podría legislar para que sólo los identificados puedan tener acceso al carné y de esa forma se eviten manejos políticos y clientelistas indeseados.

## ***5.2 La evasión***

Como ya se mencionó, uno de los problemas más serios que amenaza la estabilidad del nuevo sistema, y por ende su viabilidad en el mediano plazo, ha sido la evasión por parte de varios actores claves de las responsabilidades que les corresponden a la luz de la reforma. Esta evasión no sólo se da por parte de los trabajadores, tanto dependientes como independientes. El grueso de la evasión corresponde al Gobierno Nacional. De otra parte, muchos analistas aseguran que el Instituto de Seguros Sociales adeuda al Fosyga las sumas correspondientes a la compensación previa a noviembre de 1997. Como se señalará más adelante, esta situación se encuentra en este momento en estudio por parte del Consejo de Estado.

### *Los trabajadores*

Al Régimen Contributivo deben afiliarse las personas vinculadas laboralmente a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados, los jubilados y los trabajadores independientes con

capacidad de pago que devenguen dos o más salarios mínimos. Se estima que el 70% de la población podría estar vinculada a este régimen, bien sea como cotizante o como miembro de su familia.

La evasión a las obligaciones de los trabajadores frente al Régimen Contributivo se da en dos dimensiones. En primer lugar, una parte considerable de los trabajadores independientes no se afilia al sistema. De otro lado, muchos trabajadores formales subdeclaran renta para contribuir con una cotización más baja y acceder a planes complementarios. Esta última modalidad de evasión es fomentada por algunos vendedores de las EPS privadas, quienes reciben una mayor comisión por vender planes complementarios que por vender el POS. Lo grave de esta situación es que si el número de aportes al sistema es menor al proyectado, se pone en riesgo la base financiera para afiliarse a la población más pobre y el equilibrio financiero del mismo, lo que atentaría contra la universalidad, la solidaridad y la equidad del nuevo régimen.

Para hacer frente a esta situación se podrían ensayar varias fórmulas. Por un lado, se deben generar incentivos para que los trabajadores independientes se afilien al sistema, como por ejemplo estímulos tributarios. Así mismo, se podría retener en la fuente el aporte a la salud de los contratos de los independientes. Adicionalmente, se podrían pagar comisiones por recaudos a las EPS, y reglamentar sistemas de sanción e intereses de mora para los evasores.

### *El gobierno*

Según la Ley 100 el gobierno debería aportar al Fosyga recursos del presupuesto nacional equivalentes al monto de los aportes que hacen al mismo los afiliados al régimen contributivo, para incrementar la cobertura de las clases más pobres. En 1996 la Ley fue reformada por presiones generadas por el deterioro de la situación fiscal y ahora el gobierno sólo debe aportar el 50% del valor de los aportes de los afiliados al régimen contributivo.

De esta situación se desprenden varios problemas. En primer lugar, el hecho de que haya sido el mismo gobierno el que hubiera reducido unilateralmente sus aportes constituye el peor ejemplo para los demás actores comprometidos en el sistema. El segundo problema consiste en que, a pesar de que se redujo el monto de los aportes que debe hacer el gobierno, éste no ha cumplido con los compromisos que le corresponden. Se calcula que los pagos incumplidos por el gobierno desde 1994 hasta finales de 1997 suman 600 mil millones de

pesos. De esta manera, el mismo gobierno está erosionando la posibilidad de que el sistema llegue a ser universal y solidario, pues al dejar de aportar se le está negando acceso a la salud a una buena porción de la población pobre del país.

### *El Instituto de Seguros Sociales*

Como cualquier EPS, el ISS está obligado a compensar al sistema por cada afiliado que recibe. Sin embargo el ISS sólo ha asumido esa obligación a partir del mes de noviembre de 1997, amparado en una sentencia de la Corte Constitucional según la cual las EPS públicas sólo estarían obligadas a compensar a partir de esa fecha. Si bien el tema se encuentra pendiente en este momento de un fallo del Consejo de Estado, hasta la fecha el ISS no ha adelantado la depuración necesaria en su contabilidad para precisar los montos de las compensaciones potenciales correspondientes al período comprendido entre 1995 y 1997. La falta de claridad sobre estas cifras constituye una limitante muy grave, especialmente si se tiene en cuenta que observadores como la Asociación Colombiana de Hospitales estiman que las obligaciones del ISS por este concepto podrían ascender a alrededor de 400 mil millones de pesos.

De otra parte, el ISS parece tener serios problemas de cruces en su contabilidad. Si bien sus balances han sido avalados por auditores externos, el superintendente nacional de Salud señaló recientemente que las cuentas del Instituto no eran del todo claras. En particular, según reveló el superintendente en 5 de agosto pasado a los medios, el ISS no está en capacidad de determinar cuánto le adeuda a las IPS y a qué plazos. Como se reseñará más adelante, éste ha sido apenas un episodio más en una cadena de confrontaciones entre la Superintendencia y el Instituto que ha dejado un sabor amargo, no sólo acerca de las cuentas del ISS, sino también sobre la influencia que éste habría ejercido en contra de la independencia del ente encargado de la vigilancia del sector.

De esta manera, resulta fundamental que las autoridades competentes establezcan total claridad sobre la contabilidad del ISS. Así mismo es necesario esperar el fallo del Consejo de Estado con el fin de obtener claridad plena sobre el estado de las obligaciones del Instituto con el Fosyga.

Pero las dificultades del Instituto de Seguros Sociales van más allá. Según la Organización Mundial del Trabajo la EPS del Instituto registró pérdidas en 1996 y 1997 que ascendieron a 61.149 y 211.871 millo-

nes de pesos respectivamente<sup>13</sup>. Estas pérdidas, sumadas a las registradas en 1998, deberán ser cubiertas con ajustes de ejercicios anteriores, lo cual debilita sustancialmente al patrimonio mismo de la institución. Lo más grave de esta situación es que si se mantiene este ritmo de pérdidas en adelante, la EPS del ISS no sería viable. Esta situación terminaría por arrasar todo el sistema de salud dado el tamaño relativo del Instituto dentro del mismo.

En este sentido es prioritario hacer cuanto antes los ajustes administrativos y operativos necesarios para garantizar la viabilidad financiera del ISS hacia el futuro. Entre esos ajustes es prioritario evaluar la conveniencia de reducir el tamaño del POS ofrecido por el ISS, que de hecho es más amplio que el que ofrecen las EPS privadas. Igualmente, es necesario recortar los gastos administrativos de la entidad, que según la misma OIT alcanzan el 26% de los gastos totales del ISS, cifra a todas luces desmesurada para este tipo de institución.

### *5.3 Otros aspectos financieros por depurar*

Además de los problemas de recursos mencionados en las secciones anteriores, existen otros aspectos financieros del sistema que es necesario depurar. Estos abarcan desde temas macroeconómicos, como los criterios para asignar los recursos públicos dentro del sector, hasta elementos microeconómicos como la determinación de la UPC y las tarifas de las IPS.

#### *Criterios inadecuados para la distribución de los recursos*

Varios de los criterios utilizados para asignar los recursos del sector son inadecuados y deberían ser modificados. Por un lado, como es sabido, el 75% del situado fiscal debe destinarse a la educación y el 25% a la salud. Esta distribución de los recursos públicos basada en porcentajes fijos no permite que cada municipio administre los fondos de acuerdo con sus necesidades específicas. De otra parte, las participaciones municipales se distribuyen de acuerdo con un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que no mide objetivamente el estado de la salud de la población. Adicionalmente, las rentas

---

13 Ver el Informe sobre la Valuación Actuarial de los Regímenes de Seguridad Social contenidos en la Ley 100 de 1993 administrados por el Instituto de Seguros Sociales, del Departamento de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo.

cedidas se reparten de acuerdo con el gasto histórico de los hospitales de nivel II y III.

Con estos criterios el esquema vigente no permite dirigir los recursos hacia la población con los mayores problemas de salud. Deberían elaborarse indicadores de morbilidad y del estado de salud de la población en cada municipio para diseñar un esquema de asignación de recursos más eficiente. Así mismo, el gobierno central debería dividir los recursos del situado fiscal entre salud y educación de acuerdo con sus objetivos de política, y luego repartir estos fondos entre los municipios de acuerdo con las necesidades locales de cada sector.

#### *Afiliados morosos*

Las EPS están en la obligación de atender un afiliado hasta 30 días después de su último pago. Sin embargo, la ley eliminó los intereses de mora sobre los aportes de los afiliados morosos. De otro lado, la norma no prevé mecanismos para garantizar el pago de dichos aportes y prohíbe la compensación sobre las cuotas atrasadas del régimen contributivo.

A pesar de que la norma establece como castigo la suspensión del servicio a los morosos, las EPS no lo hacen por temor a asumir responsabilidad civil. Por lo tanto, en la práctica las EPS compensan sobre un número menor de afiliados. Además, las EPS no tienen incentivos para recolectar pagos morosos porque no se les reintegra el valor de la UPC por pagos vencidos recolectados. Para superar esta limitación, deberían implantarse mecanismos para sancionar a los morosos e incorporar incentivos para la recolección de las contribuciones atrasadas (por ejemplo, permitiendo la compensación sobre la recolección de contribuciones morosas).

#### *Valor de la UPC*

Como ya se mencionó, la unidad de pago por capitación (UPC) es el monto de dinero que reciben las EPS del Fosyga por cada persona afiliada al régimen contributivo. Esta tarifa es establecida por el Consejo Nacional de Seguridad Social y debe cubrir el costo del conjunto de servicios contenidos en el POS. De la correcta determinación del valor de la UPC depende la disponibilidad de recursos para el Régimen Subsidiado y el mismo equilibrio financiero de las EPS y del sistema.

Hasta el momento no existe información confiable para determinar si el valor de la UPC es suficiente para cubrir los costos del POS. Sin embargo, muchas EPS argumentan que no lo es y que la UPC no se ha incrementado paralelamente al ritmo de aumento de los beneficios correspondientes al POS.

Es necesario que las IPS y las EPS provean información sólida y confiable sobre las frecuencias de utilización de servicios y de ocurrencia de enfermedades, para poder así calcular adecuadamente la UPC. Además, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud debe establecer una periodicidad específica para revisar el valor de la UPC, teniendo en cuenta la evolución del POS y la inflación del sector.

#### *Tarifas de las IPS*

Las tarifas que utilizan actualmente las IPS y las EPS se basan en información que no siempre refleja los costos de la prestación de los servicios. En la medida en que estas tarifas no se han establecido con base en estudios de costos reales, algunas veces resultan demasiado bajas y otras demasiado altas.

Es importante generar un sistema de tarifas acorde con los costos de cada uno de los servicios prestados. De lo contrario se pone en riesgo la estabilidad financiera de las IPS y se desincentiva la prestación de ciertos servicios por parte de los hospitales. Sin embargo, se debe dejar libertad para que las EPS privadas negocien con las IPS el nivel de tarifas, pues de lo contrario se estaría violando la libre competencia del mercado y generando ineficiencias

#### **5.4 Problemas de actores específicos**

La transición hacia el nuevo sistema de salud ha representado problemas de ajuste para algunos actores, mientras que otros no han cumplido las reglas del juego que ha planteado la reforma. En esta sección se presentan algunos problemas que, aunque diversos en su naturaleza, tienen el rasgo común de estar relacionados con actores específicos del sistema.

#### *Maestros, militares, congresistas y trabajadores de Ecopetrol*

Como ya se ha mencionado, la reforma del sector salud está basada en los principios de solidaridad, equidad y universalidad. Sin embargo, desde sus inicios el nuevo sistema ha adolecido de un inmenso



vacío que atenta contra esos tres principios: la no inclusión de un importante segmento de la población que es objeto de un tratamiento preferencial.

En efecto, los maestros, los congresistas, los militares y los trabajadores de Ecopetrol se rigen por regímenes de salud especiales, que resultan siendo insolidarios en tanto no contribuyen al régimen subsidiado<sup>14</sup>. El vacío que dejan esos miles de colombianos que deberían aportar al sistema implica un costo significativo que termina trasladándose al resto de la sociedad. Es claro que toda la población debería ser objeto del mismo tratamiento, motivo por el cual debería avanzarse lo más pronto posible hacia una homogenización de los distintos regímenes.

### *Los trabajadores de la salud*

Como era de esperar, la reforma ha significado un cambio sustancial para las condiciones laborales de los trabajadores de la salud. Sin embargo, aún no está del todo clara la magnitud y el sentido de ese cambio. Si bien algunos sectores —en particular los médicos— han adelantado un intenso proceso de cabildeo en el Congreso para revertir la reforma, otros actores que han gozado de menos protagonismo han manifestado su conformidad y su apoyo a la misma.

Aunque es claro que es necesario profundizar en el diagnóstico de los efectos de la reforma sobre los trabajadores de la salud, hay algunos hechos que se han evidenciado y sobre los cuales conviene actuar con prontitud. Por una parte, parece existir un exceso de oferta de mano de obra, al menos en algunos sectores y regiones específicas. Esta situación es en buena parte el resultado de la proliferación de escuelas de medicina y enfermería en los últimos años, las cuales en muchos casos no cumplen los requisitos mínimos de calidad académica. Este exceso de oferta, sumado a la mayor competencia introducida por la reforma, ha redundado en una reducción en los ingresos de muchos trabajadores de la salud, lo que ha motivado en buena parte las protestas mencionadas.

Ante esta situación, las autoridades competentes deberían promover la creación de un organismo o una comisión permanente que

---

14 El artículo 42 de la Ley 344 sacó al Congreso del sistema. La Corte Constitucional declaró inexecutable la norma, de manera que los congresistas tienen que volver a afiliarse al sistema de la Ley 100.



evalúe, planee y supervise el desarrollo de los recursos humanos en el sector. Así mismo debería promoverse la migración de esos recursos hacia las áreas del país que no cuentan con oferta suficiente de mano de obra.

### *Hospitales e IPS*

La capacidad de los hospitales y otras IPS de adaptarse a las nuevas condiciones de competencia introducidas por la reforma es un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de la misma. Infortunadamente, en términos generales la red hospitalaria adolece de una baja productividad y de problemas de tipo administrativo, lo que se traduce en una calidad deficiente de los servicios prestados y en dificultades para hacer la transición hacia su conversión en IPS. Adicionalmente hay una presencia muy limitada de hospitales en las zonas rurales.

Por tanto es esencial que el Ministerio de Salud preste la asesoría necesaria a los hospitales para solucionar los problemas administrativos y así facilitar su transición. Así mismo, es importante promover un sistema de acreditación de los hospitales que sirva como guía para las EPS que quieran contratar servicios con distintos proveedores y generar un sistema de facturación común para todas las IPS que permita llevar un control de los costos y facilitar la supervisión y vigilancia por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Adicionalmente, el gobierno debería desarrollar proyectos hospitalarios en las zonas donde no resulten rentables las IPS.

El principal problema detectado hasta el momento en el caso de las IPS, tiene que ver con los desequilibrios financieros a los que se han visto abocadas al hacer la transición hacia el nuevo sistema. Estos desequilibrios obedecen principalmente a dos causas. Por un lado, y como ya se mencionó, bajo el nuevo esquema de subsidios a la demanda las IPS deben generar sus recursos mediante la venta de sus servicios. En ese sentido las entidades deben lograr rápidamente niveles de eficiencia operativa y administrativa tales que permitan operar sin la paquidermia propia del esquema de subsidios de oferta. Y es un hecho que las IPS que han logrado hacer esta reconversión son una inmensa minoría. Por otra parte, los recursos financieros del sistema no parecen estar fluyendo adecuadamente, lo que se termina traduciendo en mayores afugias financieras para las IPS. En efecto, según la Asociación Colombiana de Hospitales, las EPS adeudan inmensos montos a las IPS, situación que sería mucho más grave en el

caso de la EPS del ISS. Si bien existen serias diferencias entre la Asociación y el Instituto alrededor de la magnitud de esta deuda, es un hecho que no existen los mecanismos necesarios para hacer frente a estas situaciones de represamiento de recursos<sup>15</sup>.

Además de estos problemas de tipo administrativo y financiero, hay dificultades en la manera como se fijan sus tarifas frente a las EPS. Existe un marcado desequilibrio en el proceso de negociación entre las IPS y las EPS, que se traduce en que las segundas muchas veces imponen la forma de contratación y las tarifas, lo que en muchos casos se traduce en que los riesgos del sistema terminan transfiriéndose al proveedor de los servicios. Esta situación es mucho más marcada en el caso de las IPS que trabajan con el ISS, ya que éste ejerce una especie de posición dominante basada en su tamaño relativo y sus vínculos tradicionales con un sector de los trabajadores de la salud. Esta situación está atentando contra uno de los pilares de la sostenibilidad del sistema, cual es que todos los actores involucrados encuentren un equilibrio financiero que les permita desarrollar de manera estable sus actividades.

#### *EPS y ARS*

La transición hacia el nuevo sistema de salud ha evidenciado algunos vacíos normativos y regulatorios relacionados con el funcionamiento de actores fundamentales del proceso, como las EPS y las ARS.

En lo referente a las EPS existen dos aspectos que deben ser ajustados, en particular en su relación con las agencias de seguros y las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP). Por un lado, las compañías aseguradoras y las EPS ofrecen productos sustitutos, pero están sometidas a regulaciones distintas y supervisadas por entidades diversas. En efecto, mientras las EPS ofrecen los llamados planes complementarios, las aseguradoras ofrecen pólizas de cirugía y hospitalización. Esta situación conlleva una inequidad en las condiciones de competencia entre los dos tipos de entidades. Las EPS tienen que tramitar sus productos nuevos a través de la Superintendencia Nacional de Salud, lo cual toma alrededor de tres meses, mientras que las agencias de seguros lo hacen en tres días con la Superintendencia

---

15 Mientras la Asociación Colombiana de Hospitales aseguraba que la deuda del ISS con las IPS a fines de julio era cercana a los 500 mil millones de pesos, el Instituto señalaba que sólo ascendía a una suma entre 30 mil y 60 mil millones de pesos. Para el Instituto la diferencia surge principalmente del hecho de que las IPS no están facturando servicios que no deberían.

Bancaria. Está claro que todos los agentes dentro del sistema deberían estar regidos por la misma legislación y sujetos a los mismos trámites para garantizar la igualdad de condiciones.

De otra parte, la ley obliga a las EPS a prestar el servicio de salud en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y señala que éstas deben trasladar el cobro a las ARP. Sin embargo, la falta de claridad en la reglamentación del proceso ha implicado que muchas EPS hayan tenido dificultades al cobrarles a las ARP por los servicios prestados. A esto se suma el que las IPS en el momento de cobrar no establecen con claridad si el servicio prestado corresponde a lo que ofrecen las EPS o se debe a un accidente profesional. Para solucionar esta situación, se deben integrar las ARP y las EPS para que se preste un paquete integral y se evite el problema del cobro diferido o, en su defecto, se deben reglamentar con claridad los pasos a seguir cuando una EPS atiende un servicio que corresponde a una ARP.

Como se mencionó con anterioridad, las ARS son las administradoras del régimen subsidiado. El sistema de ARS está atomizado y desvertebrado, debido a que no existen barreras de entradas para controlar el crecimiento del sector. En la actualidad existen más de 210 ARS, lo cual genera dispersión y hace más difícil la regulación. Hoy en día pueden operar como ARS las EPS autorizadas, las cajas de compensación familiar, las ESS (Empresas Solidarias de Salud) y las empresas autorizadas constituidas para este fin. Lo grave de esta situación es que, en la medida en que crezca la cobertura del régimen subsidiado, aumentarán las obligaciones de las ARS, y un negocio que hasta el momento ha sido boyante será cada vez menos rentable, con el consecuente efecto devastador que ello implica sobre las entidades que no tengan la debida solidez económica.

Por eso las autoridades del sector deben reevaluar los requisitos para el funcionamiento de las ARS, con el fin de garantizar un mayor control en el sector y evitar los problemas que se pueden derivar en el futuro de tener entidades frágiles y dispersas.

### *Otros temas institucionales*

Entre los varios problemas institucionales que deberían ser abordados hay tres que merecen ser mencionados por la relevancia que tienen dentro del funcionamiento del sistema: la debilidad de la Superintendencia Nacional de Salud, la situación de las Cajas de Compensación Familiar, y la desigualdad entre las EPS públicas y las privadas, ilustrada por el caso de Caprecom.

Como ya se mencionó, la *Superintendencia Nacional de Salud* debe cumplir las labores de supervisión y regulación del sistema. Para garantizar el cumplimiento de estas labores, es fundamental que la entidad tenga autonomía, independencia y claridad de mandato. En ese sentido, es necesario separar la Superintendencia del Ministerio de Salud para garantizar su independencia frente al gobierno, el cual es un actor protagónico dentro del sistema. Un ejemplo de la debilidad de la Superintendencia lo constituye el lamentable episodio ocurrido a finales del mes de julio de 1998, cuando la autoridad anunció que retiraría la licencia de funcionamiento a la EPS del ISS. Este anuncio se revirtió tras las declaraciones de las directivas del Instituto en el sentido en que estaba en condiciones de cumplir todos sus compromisos, y todo el episodio terminó con una rueda de prensa de altos funcionarios del ISS acompañados por el ministro de Trabajo, señalando que no había pasado nada. Más allá de lo estrictamente anecdótico, el episodio deja serias dudas sobre la capacidad técnica de la Superintendencia y, en todo caso, acerca de su independencia como ente de control.

De otra parte, es necesario separar las labores de regulación y supervisión del sistema de salud de aquella de los juegos de azar, para aclarar el mandato que tiene el supervisor y facilitar sus labores. Adicionalmente, la Superintendencia debería tener un régimen de intervención y liquidación de las EPS que no cumplan con los requisitos necesarios para operar dentro del mercado de salud, de la misma manera que existen parámetros de acción similares para las entidades del sector financiero.

Las *Cajas de Compensación*, por su parte, han encontrado una severa limitación para competir, al no poder administrar el régimen de riesgos profesionales. Antes de la reforma las Cajas prestaban servicios de salud subsidiados a sus afiliados, así como servicios de recreación, y renta de drogas y otros productos a precios bajos, etc. Con la existencia del Régimen Subsidiado en el nuevo sistema perdió sentido la prestación de servicios de salud subsidiados por parte de las Cajas, motivo por el cual la ley las autorizó a convertirse en EPS o ARS. Sin embargo, la norma no permite a las Cajas administrar el régimen de riesgos profesionales, con lo cual se les resta competitividad ya que no pueden ofrecer paquetes atractivos a las empresas. Esta limitación debería ser prontamente subsanada para que las Cajas puedan competir en igualdad de condiciones con los otros agentes del mercado.

Las preocupaciones sobre la inequidad de varios actores en el sistema se extienden a la esfera de la competencia entre las *EPS públicas y privadas*. En particular, el reciente episodio de Caprecom ha abierto serios interrogantes acerca de la voluntad oficial de permitir que funcione uno de los principios rectores del actual sistema: la competencia. Antes de la reforma Caprecom era una Caja de Previsión Familiar. Con la nueva legislación se convirtió en EPS pública para administrar tanto el régimen contributivo como el subsidiado. Ante el estallido de una crisis financiera de la entidad hace algunos meses, el gobierno intervino para oxigenarla con recursos del presupuesto Nacional que le costaron a los contribuyentes 87 mil millones de pesos. Con esa acción el Estado violó flagrantemente los mecanismos de mercado en los que se basa el sistema, según los cuales Caprecom debió haber sido liquidada por su ineficiencia. Esta situación no sólo constituye un caso grave de competencia desigual para las EPS privadas, sino que atenta contra la piedra angular de la eficiencia del nuevo sistema. Si en el futuro todas las EPS públicas que no puedan adecuarse a las nuevas condiciones llegaran a tener el respaldo infinito de los recursos del Estado, estaría fallando la competencia como instrumento garante de la eficiencia. Por tanto se debe regular y supervisar de igual forma las EPS privadas y públicas, y aplicar los mecanismos de liquidación en los casos que sea necesario.

## 6. Bibliografía

- Asociación Colombiana de la Salud (Assalud) y Fundación FES (1997), *La implantación de la Ley 100, un reto: logros y dificultades*, Informe Técnico No. 1.
- Asociación Colombiana de la Salud (Assalud) y Fundación FES (1997), *La implantación de la Ley 100, seguimiento*, Informe Técnico No. 1.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales*.
- Cárdenas, M.E. y G. Olano (1992) *Reforma de la seguridad social en Colombia*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), Fundación Corona, Fundación para la Educación Superior (FES), y Fundación Restrepo Barco, abril.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Informe Final, Tema III, Descentralización: racionalización del gasto público en salud*, República de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Coyuntura Social (1998), *Sección de Indicadores de Salud*, No. 18, mayo.

- Duarte, J. (1997), "Problema del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- Fundación Corona (1997), "El sistema de salud en Colombia: antecedentes, estructura e implementación", mimeo.
- Jaramillo, I. (1995), *El futuro de la salud en Colombia - Política social, mercado y descentralización*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), Fundación Corona, Fundación para la Educación Superior (FES), y Fundación Restrepo Barco, abril.
- Jaramillo, I. (1997), *El futuro de la salud en Colombia- La puesta en marcha de la Ley 100*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), Fundación Corona, Fundación para la Educación Superior (FES), y Fundación Restrepo Barco, octubre.
- Ministerio de Salud-Universidad de Harvard (1996), *La reforma a la seguridad social, Informe final*, Programa de apoyo a la reforma en salud.
- Organización Internacional del Trabajo-OIT (1998), *Valuación financiera y actuarial del Instituto de Seguros Sociales de Colombia (ISS)*, documento ejecutivo preliminar, marzo.
- Ramírez, J.C. (1997), "Marco de referencia de la reforma en salud: objetivos, logros y metas", presentación en el Foro de Seguridad Social en Salud: *El papel de las cajas de compensación familiar en la reforma de la Seguridad Social en Salud*, Bogotá, octubre 7 y 8.
- Restrepo, M. (1996), "La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada", mimeo preparado para la Cepal, octubre.
- Sarmiento, A. y J.E. Vargas (1997), "Descentralización en los servicios de educación y salud en Colombia", *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- Seguro Social (1994), *Salud: lo que usted necesita saber sobre el sistema*, Vicepresidencia promotora de salud, Instituto de Seguros Sociales (ISS).



## CAPÍTULO DOS

# Educación: diagnóstico y recomendaciones

### 1. Introducción

LA EDUCACIÓN es uno de los factores determinantes del desarrollo económico y social. El aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral genera crecimiento económico a través de aumentos en la productividad. Así mismo, el desarrollo del sector tiene efectos sobre la distribución del ingreso, la salud, la democracia y, por ende, la violencia.

En efecto, la distribución del ingreso mejora en la medida en que se elimina la inequidad al interior del sistema educativo. Un sistema con problemas de equidad permite que sólo una pequeña porción de la población tenga la oportunidad de completar el ciclo educativo. Por lo tanto, esa proporción de la población tendrá acceso a salarios más altos que remuneran la educación, deteriorando así la distribución del ingreso. Igualmente, en la medida en que la población es más educada disminuye la tasa de fertilidad, la tasa de mortalidad infantil, la incidencia de diferentes enfermedades en la población y los ciudadanos cuentan con mayores herramientas para participar en el proceso democrático del país.

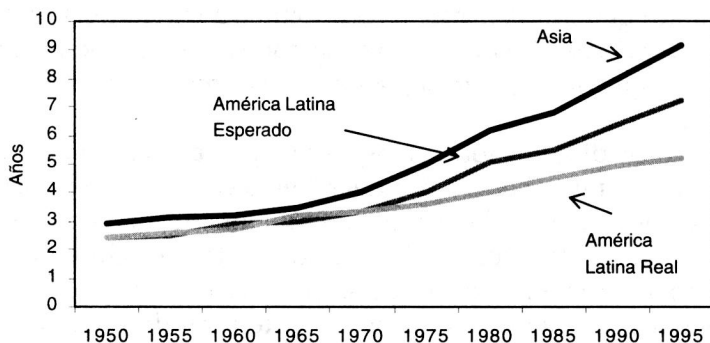
A pesar de los múltiples efectos positivos que tiene la educación sobre el bienestar económico y social, los países latinoamericanos se han quedado rezagados en materia educativa. Mientras en la década de los cincuenta los países de la región y los países asiáticos tenían niveles de educación similares, hoy en día existe una brecha considerable entre estos dos grupos de países. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que los países latinoamericanos se han rezagado no sólo en relación con la experiencia asiática, sino también con respecto a las metas esperadas para países con niveles de ingreso similares. En 1995 la fuerza laboral de los países asiáticos tenía en promedio 9,2 años de educación, 4 años más que el promedio latinoamericano. Además, la escolaridad promedio de los países de la región se encontraba 2 años por debajo del nivel esperado (gráfico 1).

La situación de Colombia es igual o peor que la del resto de naciones de la región. El país se encuentra rezagado en cobertura, calidad



y equidad, no sólo en comparación con las economías asiáticas, sino también con respecto a otras latinoamericanas. En 1990 el promedio de escolaridad de los colombianos mayores de 25 años era 4,25 años, mientras que para 11 países latinoamericanos era 5,4 y para 9 países asiáticos, incluidos China, Malasia e Indonesia, era de 6,6 años<sup>1</sup>. La tasa de repetición en Colombia ese año fue 12% en primaria y 20% en secundaria, mientras que el promedio latinoamericano fue 9,9% y 9% respectivamente.

**Gráfico 1. La dinámica de la brecha en educación en la región**



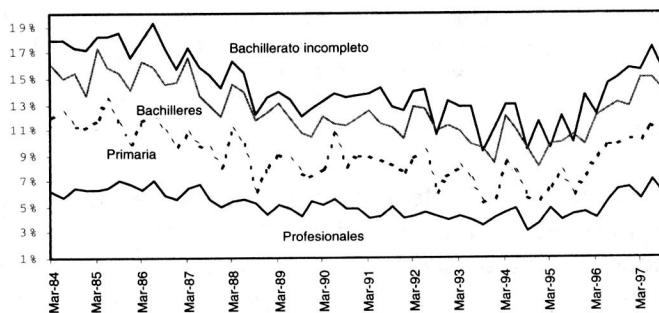
Fuente: BID (1996).

El problema del país en materia educativa cobra especial relevancia dada la evolución reciente del mercado laboral. Basta con observar las cifras de desocupación por tipo de calificación para corroborar que el problema del desempleo en el país obedece en buena parte a un aumento en la demanda por trabajo calificado, sin que se haya dado una respuesta proporcional de la oferta (gráficos 2 y 3). En efecto, la participación de la mano de obra calificada en el empleo urbano aumentó de 28% en 1982 a 50% a finales de 1996, mientras que la participación del empleo no calificado cayó de 72% a 50% en el mismo período (gráfico 4). Por lo tanto, los salarios de los trabajadores calificados han crecido a tasas más altas que los salarios de los obreros, aumentando así la inequidad (gráfico 5).

<sup>1</sup> Los países incluidos para el cálculo del promedio fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela para Latinoamérica, y China, Corea, Japón, Malasia, Singapur y Tailandia para los países asiáticos.

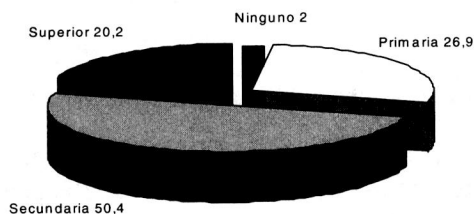
Para enfrentar el rezago educativo en el país se ha intentado hacer múltiples reformas, la mayoría de ellas sin éxito (ver cuadro 1). En 1987 se inició el proceso de descentralización de la educación al entregarle a los municipios el manejo de la infraestructura física de las instituciones educativas. En 1988 se trató de implantar la administración de docentes por los alcaldes, pero esta medida fue reversada, y en 1991 se reglamentó la descentralización de la gestión, la cual todavía no ha entrado en vigencia pues los departamentos no han estado dispuestos a transferir los recursos correspondientes a los municipios. Adicionalmente, con la Ley General de Educación se intentó reformar la estructura del sector. Sin embargo, esta experiencia no fue exitosa ya que la mayoría de los cambios propuestos fueron modificados en el paso de la Ley por el Congreso por la influencia de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode)<sup>2</sup>.

**Gráfico 2. Tasa de desempleo por nivel de calificación**



Fuente: DNP.

**Gráfico 3. Desempleo por nivel de calificación, 1996**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

2 Ver Montenegro (1996).

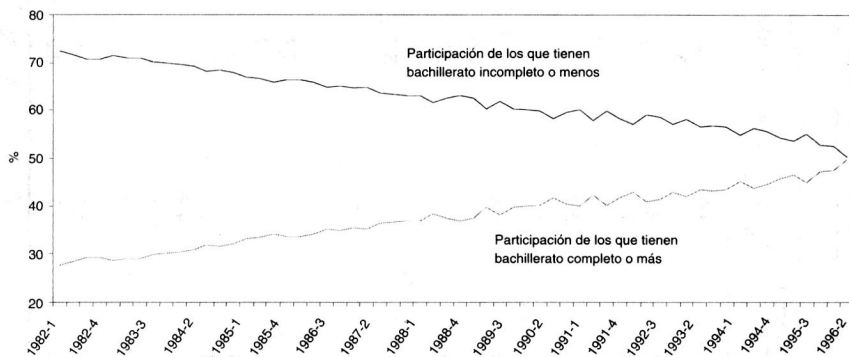
**Cuadro 1. Resumen de reformas al sector educativo**

Ley / Decreto	Objetivo
<b>Decreto 2277 de 1979</b>	Define el Estatuto Docente, regula la situación laboral de los maestros y la forma de definir sus salarios, entre otros.
<b>Decreto 077 de 1987</b>	Traslada a los municipios la responsabilidad de la dotación de las escuelas y la inversión en infraestructura educativa.
<b>Ley 29 de 1988</b>	Transfiere la responsabilidad de nombrar, trasladar y remover maestros a los alcaldes.
<b>Ley 52 de 1989</b>	Reforma la estructura del MEN y traslada a los departamentos la administración de los establecimientos educativos. También dio marcha atrás a la Ley 29 al reforzar la autoridad de los gobernadores en el manejo del personal y administración de las escuelas.
<b>Ley 60 de 1993</b>	Regula el mecanismo de transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios.
<b>Ley 115 de 1994</b>	Esta es la ley macro del sector (Ley General de Educación) la cual legisla sobre todos los aspectos educativos. Principalmente le asignó un mayor rol a los departamentos en la administración de los fondos públicos y del sector en general.

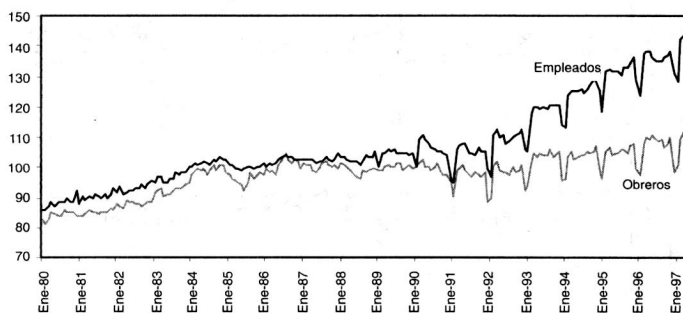
Con estos antecedentes, este documento busca identificar los principales problemas del sistema educativo colombiano y formular algunas recomendaciones para hacerles frente. El documento está dividido en cuatro partes, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda parte se hace una breve evaluación de la situación actual del sector y se identifican sus principales problemas. La tercera parte establece las principales causas y las consecuencias de los problemas identificados. En la cuarta y última parte se hacen las recomendaciones respectivas.

## 2. Situación actual del sector educativo

Los resultados educativos en Colombia no son satisfactorios en comparación con otros países del mismo nivel de desarrollo. El sistema educativo del país se encuentra atrasado en cobertura y calidad cuando se le compara con otros países latinoamericanos. Adicionalmente, el sector educativo presenta problemas de equidad y de eficiencia. En esta sección se hace una evaluación de la situación del país en cuanto a cobertura, calidad, equidad y eficiencia.

**Gráfico 4. Participación en el empleo urbano por calificación**

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

**Gráfico 5. Índice de salarios reales en la industria**

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

## 2.1 Cobertura

Como ya se mencionó, el desempeño de los países asiáticos en materia educativa era muy similar al de los países latinoamericanos a comienzos de la década de los sesenta, especialmente en cuanto al porcentaje de la población con educación superior y al número de años promedio de escolaridad (ver cuadro 2). Los años de escolaridad de la población mayor de 15 años en los países asiáticos se encontraban tan sólo 0,4 años por encima de la de los países de la región, mientras que el porcentaje de la población con educación superior era mayor en los países latinoamericanos. Sin embargo, en los 30 años siguientes los países asiáticos lograron avanzar más en educación que los países de la región. Para 1990 la diferencia en años promedio de escolaridad había aumentado a 2.

Cuadro 2, Tendencias en los logros educativos de la población

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
Argentina	1960	71,8	19,5	14,8	5,4	3,0	1,8	5,3
	1965	70,8	22,1	14,4	5,0	4,1	2,5	5,5
	1970	69,3	30,5	19,3	6,4	4,0	2,4	6,2
	1975	67,4	25,6	18,9	5,8	5,5	3,3	6,3
	1980	61,4	31,5	26,2	8,9	6,1	3,7	7,0
	1985	58,5	24,9	25,5	8,0	8,2	5,0	7,1
	1990	51,2	32,0	30,7	10,0	12,0	7,2	8,1
Brasil	1960	36,4	9,9	14,3	4,6	2,0	1,4	2,9
	1965	41,7	13,0	13,4	4,2	2,0	1,3	3,0
	1970	47,4	20,8	13,5	4,7	2,0	1,4	3,3
	1975	61,6	5,2	7,7	2,4	4,3	2,9	3,0
	1980	59,0	6,3	9,3	2,7	5,0	3,4	3,2
	1985	60,1	10,2	8,6	2,5	6,4	4,3	3,4
	1990	63,9	6,9	11,3	3,6	7,2	4,9	3,8
Chile	1960	56,2	23,8	24,6	10,7	2,1	1,4	5,2
	1965	58,3	17,0	23,9	9,3	2,4	1,7	5,0
	1970	57,6	14,3	28,9	10,8	3,8	2,6	5,7
	1975	58,0	13,5	27,4	9,5	4,8	3,3	5,7
	1980	52,5	11,9	33,5	11,6	7,2	4,9	6,4
	1985	51,8	11,6	33,6	11,0	8,3	5,7	6,5
	1990	50,1	11,2	33,7	11,0	9,7	6,6	6,7
Colombia	1960	52,8	11,2	14,0	4,0	1,9	1,3	3,2
	1965	60,4	11,9	10,5	3,8	1,8	1,2	3,0

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 2)

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
Ecuador	1970	57,6	12,7	11,1	2,8	2,0	1,4	3,1
	1975	55,0	12,2	23,0	6,7	3,3	2,2	4,3
	1980	53,1	11,8	22,7	6,5	4,3	2,9	4,4
	1985	52,0	11,5	22,8	6,4	5,7	3,9	4,6
	1990	49,6	11,0	22,8	6,7	7,3	4,9	4,7
	1960	56,7	14,1	9,2	2,9	1,4	1,0	3,2
	1965	56,3	16,7	9,2	2,8	1,6	1,1	3,3
	1970	56,6	19,0	9,2	2,6	1,9	1,3	3,5
	1975	54,6	24,3	16,9	7,1	3,2	2,2	4,6
	1980	48,4	34,4	25,0	11,4	7,6	5,2	6,1
1985	48,2	19,0	22,3	7,0	13,6	9,2	5,9	
1990	48,2	13,9	22,1	6,8	17,6	12,0	5,9	
México	1960	52,2	12,0	6,5	1,9	1,4	0,8	2,8
	1965	51,1	14,6	6,9	2,1	1,6	1,0	2,9
	1970	56,7	17,5	10,6	4,4	2,6	1,5	3,7
	1975	56,4	17,9	11,9	2,8	3,3	1,9	3,9
	1980	46,4	18,7	20,4	5,6	5,4	3,2	4,8
	1985	48,1	16,5	22,7	6,3	7,3	4,3	5,2
	1990	42,8	19,7	35,0	14,6	9,2	5,4	6,7
	Perú	1960	48,0	12,5	12,0	4,3	2,6	1,8
1965		46,0	13,0	11,9	4,0	2,9	2,0	3,4
1970		47,3	16,8	20,5	9,4	4,5	3,1	4,6
1975		47,6	15,8	19,5	7,0	5,8	3,9	4,6

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 2)

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
Venezuela	1980	41,4	16,6	30,5	12,6	10,1	6,9	6,1
	1985	42,4	12,1	28,2	10,0	12,0	8,1	6,0
	1990	44,6	11,0	25,1	8,1	14,3	9,8	6,2
	1960	48,5	18,0	7,5	2,4	1,5	1,0	2,9
	1965	51,1	14,0	8,7	2,1	2,0	1,4	3,1
	1970	40,0	9,7	13,9	3,7	2,6	1,8	3,2
	1975	40,4	9,3	15,0	3,4	4,5	3,1	3,6
	1980	45,1	10,2	30,5	9,9	7,0	4,8	5,5
	1985	45,6	10,2	27,6	8,6	10,0	6,8	5,6
1990	56,4	12,5	14,9	4,9	11,8	8,0	5,0	
<i>Promedio América Latina</i>	1960	52,2	14,8	15,7	5,2	2,4	1,6	3,9
1965	54,3	15,5	14,2	4,6	2,6	1,8	3,9	
1970	53,5	16,7	17,6	5,9	3,2	2,2	4,3	
1975	54,8	16,3	18,5	6,0	4,4	3,0	4,7	
1980	51,8	17,2	24,2	8,2	6,3	4,3	5,4	
1985	51,1	14,1	24,3	7,4	8,3	5,6	5,5	
1990	51,0	14,1	24,5	7,8	10,5	7,0	5,8	
China	1960	.	.	.	.	1,1	0,9	.
	1965	.	.	.	.	1,0	0,9	.
	1970	.	.	.	.	1,0	0,8	.
	1975	27,5	10,4	31,4	9,6	1,0	0,8	4,4
	1980	31,3	11,8	33,7	9,9	1,0	0,9	4,8
	1985	33,3	12,5	34,3	10,9	1,1	0,9	4,9
	1990	34,6	13,0	41,3	13,5	2,0	1,7	5,9

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 2)

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
Corea	1960	36,2	32,4	17,4	7,7	2,6	1,9	4,3
	1965	39,5	37,6	24,7	8,7	3,6	2,7	5,4
	1970	39,1	16,5	25,3	8,7	5,6	4,1	4,9
	1975	36,5	16,0	39,8	14,5	6,9	5,1	6,6
	1980	28,3	14,0	49,2	27,5	8,9	6,6	7,9
	1985	20,9	13,7	54,7	23,4	11,7	8,7	8,7
	1990	16,1	15,5	61,9	44,7	13,4	9,9	9,9
Japón	1960	47,2	22,8	44,8	26,9	6,3	3,9	7,8
	1965	42,9	20,1	48,7	12,1	6,8	4,3	7,6
	1970	47,3	21,9	42,9	11,1	5,5	3,4	7,5
	1975	43,7	20,1	44,7	12,2	7,3	4,6	7,8
	1980	38,6	17,7	45,5	12,5	14,4	9,0	8,5
	1985	35,3	16,2	47,8	13,2	16,0	10,0	8,8
	1990	32,1	14,7	50,0	13,8	21,2	13,3	9,0
Malasia	1960	38,6	13,6	10,1	3,2	1,5	1,3	2,9
	1965	44,2	15,8	12,9	3,4	1,4	1,2	3,4
	1970	46,7	17,4	16,6	4,6	1,5	1,3	3,9
	1975	46,6	19,2	20,7	6,2	1,6	1,3	4,4
	1980	46,0	23,8	25,1	7,9	1,4	1,2	5,1
	1985	45,6	23,4	28,7	10,0	2,0	1,7	5,6
	1990	45,4	23,2	31,8	11,9	2,8	2,4	6,0
Singapur	1960	21,3	8,5	32,5	9,4	0,0	0,0	4,3
	1965	25,5	10,2	32,9	8,4	0,5	0,3	4,7

(Continúa página siguiente)



(Continuación Cuadro 2)

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
	1970	29,7	11,9	33,9	8,5	2,0	1,4	5,1
	1975	32,8	13,1	35,4	8,8	3,0	2,0	5,5
	1980	23,5	9,4	37,7	9,7	3,4	2,3	5,5
	1985	26,3	10,5	40,0	11,0	4,3	2,9	6,1
	1990	37,4	15,0	34,8	10,0	4,7	3,2	5,9
Tailandia	1960	55,3	42,6	7,0	2,0	0,6	0,6	4,3
	1965	59,9	23,2	7,2	1,8	0,9	0,9	3,8
	1970	67,3	23,9	6,9	1,6	1,1	1,1	4,1
	1975	65,6	17,8	8,3	1,6	1,5	1,5	4,0
	1980	70,2	4,1	12,3	4,3	2,9	2,9	4,4
	1985	68,4	22,3	10,4	2,7	5,0	5,0	5,2
	1990	67,1	29,5	9,6	2,7	8,0	8,0	5,6
<i>Promedio Países Asiáticos</i>	1960	39,4	21,0	19,1	7,8	2,3	1,5	4,3
	1965	40,9	20,0	22,3	7,4	2,7	1,8	4,6
	1970	44,6	19,2	24,3	7,8	2,9	1,9	5,0
	1975	42,2	17,5	28,8	10,7	3,5	2,3	5,4
	1980	40,3	17,3	33,1	13,8	5,5	3,6	6,2
	1985	39,4	17,8	35,6	12,9	6,6	4,4	6,6
	1990	38,9	19,0	37,7	16,8	8,5	5,7	7,1
Alemania	1960	80,6	44,5	16,8	5,2	1,8	1,0	7,8
	1965	78,9	43,6	18,2	6,4	2,4	1,4	8,0
	1970	78,0	43,1	18,6	6,7	3,1	1,8	8,0
	1975	77,0	42,5	17,7	6,0	5,5	3,1	8,2
	1980	74,0	40,9	20,1	5,6	6,9	3,9	8,4

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 2)

País	Año	Educación						Años promedio de educación***
		Primaria*		Secundaria*		Superior**		
		Parcial	Completa	Parcial	Completa	Parcial	Completa	
España	1985	69,0	38,1	23,4	7,2	7,7	4,4	8,5
	1990	64,2	35,5	24,2	8,1	10,4	5,9	8,8
	1960	75,3	46,5	2,1	0,1	3,4	1,9	3,7
	1965	69,8	47,2	4,2	0,5	3,5	2,0	3,8
	1970	78,2	65,1	7,2	2,7	3,7	2,1	4,9
	1975	72,8	46,9	11,5	1,9	4,3	2,5	5,0
	1980	56,8	34,0	25,8	11,5	7,1	4,0	6,4
	1985	61,9	27,5	27,9	12,9	7,0	4,0	6,3
	1990	56,1	25,0	30,7	9,5	9,8	5,6	6,9
Estados Unidos	1960	36,8	17,2	46,7	16,5	16,5	10,0	8,5
	1965	34,5	27,0	46,9	17,3	18,2	11,0	9,1
	1970	32,6	29,6	45,6	18,6	21,3	12,9	9,6
	1975	30,2	20,2	43,5	20,2	25,3	15,3	9,7
	1980	5,1	3,0	66,2	49,3	29,8	18,0	11,9
	1985	4,9	2,5	61,9	33,4	33,7	20,4	11,6
	1990	8,6	4,1	47,3	22,0	45,2	27,3	11,7
Promedio países desarrollados	1960	69,9	44,0	20,2	5,1	4,6	2,7	6,2
	1965	66,6	41,5	22,1	6,1	5,3	3,1	6,3
	1970	65,2	43,2	24,4	7,6	6,9	4,1	6,8
	1975	61,4	34,6	25,9	8,1	9,3	5,4	7,0
	1980	48,5	24,7	35,9	16,3	11,4	6,6	7,8
	1985	46,8	22,5	37,0	13,8	13,1	7,5	7,9
	1990	44,4	21,3	35,4	11,7	16,8	9,7	8,2

\* % del total de la población mayor de 15 años; \*\* % del total de la población mayor de 25 años; \*\*\* de la población mayor de 25 años.  
Fuente: Barro y Lee (1997).

La brecha entre Colombia y los países asiáticos aumentó más que la brecha entre éstos y el promedio de los países latinoamericanos. El país se encontraba por debajo del promedio latinoamericano en el número de años promedio de escolaridad en la década de los sesenta. Para ese entonces, la población colombiana mayor de 15 años tenía 0,7 años menos de escolaridad que el promedio de América Latina, mientras que en 1975 esta diferencia se había reducido a 0,4 años. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta el país se estancó en materia educativa y como consecuencia para 1990 la diferencia en escolaridad había aumentado a un año<sup>3</sup>.

Estos resultados son producto de la baja cobertura de la educación a nivel secundario y superior en el país<sup>4</sup>. A pesar de que en Colombia se han logrado avances significativos en cobertura a todos los niveles, los resultados en secundaria y universitaria todavía no son satisfactorios (gráfico 6). Tan sólo el 60% de la población asiste a la escuela secundaria y 23% a la universidad.

Otra forma de medir los resultados de cobertura por niveles es utilizando datos del porcentaje de la población que tiene educación primaria, secundaria y universitaria como proporción de la población total. En 1990 el 22,8% de la población colombiana sólo contaba con educación secundaria incompleta y tan sólo 6,7% de la población había logrado completar el ciclo secundario. Ese mismo año el promedio de la población que contaba con educación secundaria incompleta y completa en los países de América Latina era 24,5% y 7,8% respectivamente. La situación en educación superior era aún más preocupante. En 1990 sólo 7,3% de la población colombiana tenía educación superior incompleta y 4,9% había logrado terminar el ciclo de educación superior, mientras que el promedio del porcentaje de la población con educación superior completa en América Latina era 7,0%.

Las deficiencias de cobertura educativa son más inquietantes en los quintiles de menores ingresos y para los habitantes en las zonas rurales del país (cuadro 3). En 1993 la cobertura secundaria para el

---

3 Para hacer comparaciones con otros países de la región y los países asiáticos, el último año disponible de información comparable es 1990. Sin embargo, como se verá más adelante para Colombia se tienen datos de cobertura hasta el primer semestre de 1996.

4 La cobertura es una medida de asistencia escolar. Lo que se mide es el porcentaje de personas que asisten al nivel primario, secundario y universitario con relación a la población que podría asistir a cada nivel. Por ejemplo, la cobertura primaria mide el porcentaje de niños que se encuentran en primaria con relación a la población entre 7 y 11 años.

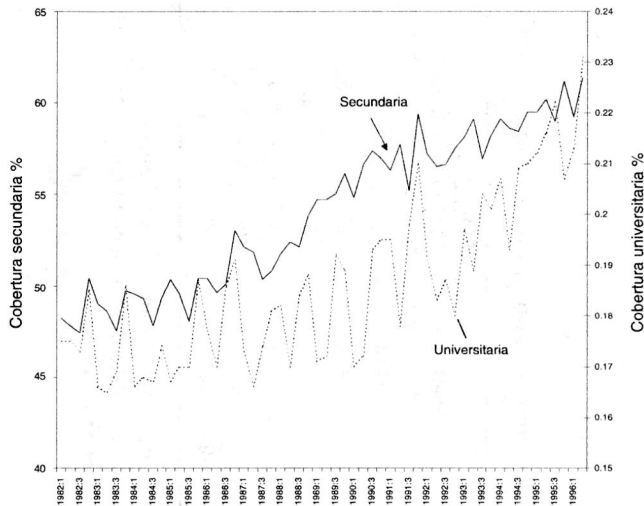
quintil más bajo era de tan sólo 55,1% y en las zonas rurales ésta descendía a 34%. En el caso de la educación superior sólo 12,2% de la población más pobre asistía a la universidad y de la población rural sólo lo hacía 8%.

Gráfico 6

**Cobertura bruta de educación primaria**



**Cobertura bruta secundaria y universitaria**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

**Cuadro 3. Coberturas por quintiles, zona y por tipo de institución, 1993**

Quintil	Primaria			Secundaria			Universitaria		
	Cobertura neta*	Urbano	Rural	Cobertura neta*	Urbano	Rural	Cobertura neta*	Urbano	Rural
1	78.4	86.7	72.5	55.1	70.8	34.0	12.2	14.1	8.0
2	83.6	90.7	77.5	70.2	76.9	42.7	22.9	24.0	1.5
3	90.6	94.6	81.3	78.3	83.7	51.2	25.9	26.0	28.6
4	92.4	95.3	86.3	82.6	85.7	58.3	38.6	41.3	12.0
5	97.2	97.4	88.0	89.1	90.3	65.8	50.8	50.9	34.1
Cobertura media	88.5	92.9	81.1	75.1	81.5	50.4	30.1	31.3	16.9

\* Cobertura neta = [(Número de estudiantes que asisten al nivel X que tienen la edad correspondiente al ciclo X) / (Número total de personas en la edad correspondiente al ciclo X)] \*100

Fuente: Sánchez y Núñez.

De esta manera, está claro que los niveles con la situación de cobertura más crítica son el secundario y el superior. Es así como las políticas dirigidas a ampliar la cobertura deben concentrar sus esfuerzos en estos dos niveles. Como se mencionará más adelante, también es importante considerar las desigualdades que existen entre los quintiles y las regiones del país en el momento de formular políticas.

## 2.2 Calidad

Los niveles de calidad del sistema educativo colombiano son difíciles de precisar debido a que no existen sistemas de información adecuados y confiables. Esta misma situación se presenta en la mayoría de los países de la región. Para hacer un diagnóstico de calidad es necesario contar con un sistema que evalúe el rendimiento tanto de los profesores como de los alumnos en diferentes puntos del ciclo educativo. Adicionalmente, es importante que los países participen en exámenes internacionales para así poder comparar los rendimientos y evaluar los diferentes sistemas.

A pesar de la pobre situación en la que se encuentra el país en materia de indicadores de calidad educativa, existen algunos que permiten hacer un diagnóstico general de la evolución de la calidad de la educación en el país y de la situación nacional con respecto a otros países. Entre ellos se cuenta con series quinquenales de la relación profesor/alumno, y de las tasas de deserción y repetición en primaria y secundaria para 1965-1990 (Barro y Lee, 1996). Adicionalmente, existe información sobre logros educativos de dos fuentes. La primera son los resultados de un estudio reciente de la CEPAL sobre el rendimiento de alumnos de trece años en matemáticas y ciencias en cinco países, mientras la segunda es una recopilación de Barro y Lee (1996) de resultados de pruebas internacionales para estudiantes de 13 años en ciencias y matemáticas<sup>5</sup>. En este último caso, Colombia es el único país latinoamericano para el cual se tiene información. Esta información permite comparar la situación de Colombia con la de otros países, así como el rendimiento relativo de los distintos tipos de instituciones.

---

5 En el estudio de la Cepal (1995) se evalúa el rendimiento por tipo de institución. Las escuelas se dividen entre escuelas privadas de élite, escuelas privadas de bajos ingresos o públicas de altos ingresos, escuelas públicas de bajos ingresos y escuelas públicas rurales. Los datos de Barro y Lee (1996) corresponden a 1993.

Al igual que en el caso de las tasas de cobertura, Colombia no tiene buenos resultados en calidad con respecto a otros países de la región ni a los países asiáticos. A pesar de que la relación alumno/profesor en primaria ha venido descendiendo, todavía está por encima del promedio latinoamericano (ver cuadro 4). En secundaria el país también se encuentra por encima del promedio de la región. Sin embargo, a este nivel la situación es más preocupante ya que la relación ha tendido a empeorar con el tiempo. Mientras en 1965 había 13 estudiantes por cada profesor de educación secundaria, para 1990 esta relación había aumentado hasta 19,9 alumnos por cada profesor.

Las tasas de repetición también son una señal de que existen problemas de calidad en la educación que se está ofreciendo, ya que los estudiantes no alcanzan a obtener los conocimientos necesarios para avanzar en el ciclo educativo. Colombia se ha caracterizado por tener mayores tasas que el promedio de los países de América Latina, a pesar de que la tasa de repetición en primaria ha venido descendiendo desde 1970 (cuadro 5). En 1965 el 19% de los estudiantes repetía años en primaria mientras que para 1990 esta tasa había caído a 12%. Entre los países de la muestra, el país ha obtenido la primera o segunda tasa de repetición más alta del grupo. La situación en secundaria es aun más crítica. En 1985 y 1990 Colombia ocupó una posición relativa peor que la registrada en el caso del ciclo primario. De hecho, el país tiene las tasas más altas de repetición secundaria para los dos años en los que se tiene información.

La situación colombiana en el caso de las tasas de deserción tampoco es alentadora. El país se ha ubicado muy cerca del promedio latinoamericano en los últimos años, con tasas cercanas al 44%. Sin embargo esta situación no resulta satisfactoria. En 1990 los países de la región presentaron, en promedio, tasas de deserción en primaria 5 veces mayores que las del promedio los países asiáticos y 9 veces más altas que las del grupo de países desarrollados (cuadro 6).

Los resultados de Colombia en las diferentes pruebas de matemáticas y ciencias también son preocupantes. El país ocupó en 1992 el cuarto lugar en matemáticas y en ciencias entre 5 países latinoamericanos (cuadro 7)<sup>6</sup>. Sin embargo, existe una alta dispersión en los resultados de los distintos tipos de instituciones al interior del país,

---

6 Los países incluidos en el estudio de la Cepal son: Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela.

**Cuadro 4. Número de alumnos por profesor en primaria y secundaria (%)**

	Primaria						Secundaria					
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Argentina	20.3	19.2	18.2	20.2	20.0	17.7	7.2	7.3	7.7	7.4	7.8	7.6
Bolivia	27.9	26.6	22.2	20.0	25.2	24.7	17.4	15.5	18.2	21.9	24.6	17.6
Brasil	28.2	28.0	21.8	25.6	23.8	23.0	14.9	13.2	14.5	14.2	14.6	14.4
Chile	52.3	50.0	34.9	33.8	33.0	27.1	16.9	13.7	15.2	19.9	16.3	14.3
<b>Colombia</b>	<b>36.0</b>	<b>38.2</b>	<b>32.1</b>	<b>30.6</b>	<b>30.4</b>	<b>29.9</b>	<b>13.0</b>	<b>17.2</b>	<b>19.5</b>	<b>20.4</b>	<b>20.2</b>	<b>19.9</b>
Ecuador	37.4	38.2	37.7	36.2	32.4	29.3	12.7	13.8	16.4	17.0	15.4	n.d
México	46.6	45.9	44.8	39.1	33.6	30.5	13.5	14.5	17.3	17.7	17.2	16.7
Perú	35.8	35.5	39.1	37.5	34.8	29.1	12.7	17.3	23.8	24.6	20.8	19.7
Venezuela	34.1	34.8	30.4	34.1	32.7	22.9	18.3	18.5	18.0	17.4	17.3	9.1
<i>Promedio América Latina</i>	35.4	35.2	31.2	30.8	29.5	26.0	14.1	14.6	16.7	17.8	17.1	14.9
China	n.d	n.d	28.8	27.3	24.2	21.5	n.d	n.d	21.0	17.9	17.2	14.6
Corea	62.4	56.9	51.8	47.5	38.3	35.6	35.0	36.5	37.1	39.1	34.3	25.2
Hong Kong	31.3	33.0	31.1	30.1	27.6	27.0	22.0	21.9	24.3	29.3	24.0	23.0
Indonesia	41.4	28.9	29.5	32.4	25.3	23.3	21.4	13.1	19.8	14.9	15.3	12.9
Japón	28.2	26.2	25.5	25.1	23.9	20.7	22.2	18.4	17.3	17.2	17.9	16.7
Malasia	27.5	31.0	31.9	27.3	24.1	20.4	24.0	25.8	27.3	22.8	22.1	19.1
Singapur	29.3	29.7	30.5	30.8	26.8	25.8	24.3	19.9	23.1	19.4	22.2	20.8
Tailandia	34.7	34.7	28.0	24.7	19.3	17.8	16.9	15.5	27.2	23.0	21.2	17.9
<i>Promedio países asiáticos</i>	36.4	34.3	32.1	30.7	26.2	24.0	23.7	21.6	24.6	22.9	21.8	18.8
Alemania	27.4	25.5	23.5	18.4	17.0	17.8	15.2	12.3	14.6	14.4	15.4	13.9
España	33.8	34.0	21.2	28.3	25.3	22.0	22.6	21.5	14.6	20.9	21.0	16.7
Estados Unidos	28.1	21.8	22.5	20.1	19.6	18.5	20.6	19.4	18.5	13.6	13.4	14.3
Francia	29.6	26.0	22.5	24.0	20.6	12.2	16.8	15.8	15.5	19.6	16.8	12.5
Italia	21.8	21.6	18.9	16.2	13.5	11.5	12.4	11.5	11.3	10.2	9.5	8.7
Reino Unido	24.0	23.3	20.0	18.9	17.6	19.8	14.2	15.9	16.0	15.3	13.9	13.4
<i>Promedio países desarrollados</i>	27.4	25.4	21.4	21.0	18.9	17.0	17.0	16.1	16.1	15.1	15.7	15.0
<b>Promedio total</b>	<b>33.1</b>	<b>31.6</b>	<b>28.3</b>	<b>27.5</b>	<b>24.9</b>	<b>22.3</b>	<b>18.2</b>	<b>17.4</b>	<b>19.1</b>	<b>18.6</b>	<b>18.2</b>	<b>16.2</b>

Fuente: Barro y Lee (1997).



Cuadro 5. Tasa de repetición en Primaria y Secundaria (%)

	Primaria						Secundaria				
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990
Argentina	12.0	11.0	10.0	nd	nd	nd	7.0	6.0	nd	nd	nd
Bolivia	nd	nd	nd	nd	nd	3.0	2.0	nd	nd	nd	5.0
Brasil	19.0	19.0	15.0	20.0	20.0	19.0	14.0	5.0	7.0	nd	nd
Chile	10.0	10.0	12.0	10.0	7.0	7.0	12.0	12.0	8.0	nd	nd
<b>Colombia</b>	<b>19.0</b>	<b>17.0</b>	<b>15.0</b>	<b>13.0</b>	<b>17.0</b>	<b>12.0</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>20.0</b>	<b>20.0</b>
Ecuador	12.0	12.0	11.0	10.0	7.0	nd	9.0	8.0	10.0	11.0	nd
México	15.0	15.0	11.0	10.0	10.0	9.0	nd	2.0	2.0	2.0	3.0
Perú	nd	17.0	10.0	19.0	14.0	nd	9.0	9.0	9.0	10.0	10.0
Venezuela	16.0	2.0	3.0	11.0	10.0	11.0	nd	11.0	7.0	7.0	7.0
<i>Promedio América Latina</i>	14.7	12.9	10.9	13.3	12.1	10.2	8.8	7.6	7.2	10.0	9.0
China	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	nd	nd	nd	nd	2.0
Corea	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hong Kong	4.0	4.0	4.0	4.0	2.0	2.0	nd	nd	7.0	8.0	nd
Indonesia	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0	10.0	nd	3.0	2.0	2.0	1.0
Japón	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	10.0	11.0	13.0	12.0
Malasia	nd	nd	0.0	0.0	0.0	0.0	nd	nd	nd	nd	nd
Singapur	8.0	8.0	8.0	7.0	1.0	1.0	5.0	4.0	12.0	5.0	nd
Tailandia	10.0	10.0	10.0	8.0	3.0	3.0	5.0	5.0	5.0	nd	nd
<i>Promedio países asiáticos</i>	5.7	5.6	4.9	4.5	2.9	2.8	4.5	4.4	6.2	5.6	3.8
Alemania	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	5.0	5.0	3.0	4.0	3.0
España	6.0	6.0	6.0	6.0	5.0	3.0	nd	nd	11.0	11.0	12.0
Estados Unidos	5.0	5.0	5.0	4.0	4.0	3.0	8.0	10.0	11.0	13.0	12.0
Francia	13.0	13.0	9.0	9.0	8.0	5.0	9.0	9.0	12.0	14.0	11.0
Italia	11.0	7.0	3.0	1.0	1.0	1.0	8.0	5.0	8.0	7.0	7.0
Reino Unido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	10.0	11.0	13.0	12.0
<i>Promedio países desarrollados</i>	6.3	5.7	4.3	3.7	3.3	2.3	7.6	7.6	7.8	9.3	10.3
<b>Promedio total</b>	<b>8.9</b>	<b>8.0</b>	<b>6.7</b>	<b>7.2</b>	<b>6.1</b>	<b>5.1</b>	<b>7.0</b>	<b>6.5</b>	<b>7.0</b>	<b>8.3</b>	<b>7.7</b>

Fuente: Barro y Lee (1997).

especialmente para la prueba de matemáticas. Los estudiantes de las escuelas privadas de élite obtuvieron puntajes en matemáticas 53% mayores que los estudiantes de los otros establecimientos. Este resultado muestra la diferencia que existe entre la calidad de la educación que reciben los alumnos que tienen acceso a colegios privados de élite y la impartida al resto de la población. Esto mismo ocurre con los puntajes de ciencias, aunque en este caso la diferencia es del 20%. Este tema se tratará en mayor detalle más adelante cuando se hable de los problemas de equidad del sistema educativo.

**Cuadro 6. Tasa de deserción en Primaria (%)**

	1970	1975	1980	1985	1990
Argentina	36.3	34.3	34.3	34.3	34.3
Bolivia	56.0	56.0	56.0	56.0	56.0
Brasil	78.0	78.0	78.0	78.0	80.0
Chile	22.7	33.3	24.2	15.0	23.0
<b>Colombia</b>	<b>43.0</b>	<b>43.0</b>	<b>43.0</b>	<b>43.0</b>	<b>44.0</b>
Ecuador	53.8	43.0	34.9	37.0	37.0
México	11.1	11.1	11.9	14.1	28.0
Paraguay	50.0	50.0	50.0	50.0	41.0
Perú	34.2	34.2	29.8	29.8	29.8
Uruguay	14.0	14.0	14.0	14.0	7.0
Venezuela	40.5	38.8	31.5	26.9	52.0
<i>Promedio América Latina</i>	40.0	39.6	37.1	36.2	39.3
China	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Corea	4.8	7.6	6.1	1.0	1.0
Hong Kong	2.3	2.3	2.3	2.0	3.0
Indonesia	20.0	20.0	20.0	20.0	23.0
Japón	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Malasia	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
Singapur	6.3	5.1	10.0	5.0	0.0
Tailandia	57.0	57.0	23.3	18.2	13.0
<i>Promedio países asiáticos</i>	13.3	13.5	9.7	7.8	7.4
Alemania	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0
España	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0
Estados Unidos	11.0	11.0	11.0	11.0	11.0
Francia	6.0	6.0	6.0	6.0	3.0
Italia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Promedio países desarrollados</i>	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
<b>Promedio Total</b>	<b>4.4</b>	<b>19.2</b>	<b>19.2</b>	<b>17.1</b>	<b>16.1</b>

Fuente: Barro y Lee (1997).

**Cuadro 7. Rendimiento en matemáticas y ciencias en 5 países por tipo de escuela, 1992**

Matemáticas	Tipo de escuela				Promedio simple
	Privadas de élite	Privadas de bajos ingresos o públicas de altos ingresos	Públicas de bajos ingresos	Públicas rurales	
Argentina	50	41	33	29	38.3
<b>Colombia</b>	<b>66</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>40.0</b>
Costa Rica	72	59	44	43	54.5
República Dominicana	60	41	29	31	40.3
Venezuela	44	29	55	33	40.3

Ciencias	Tipo de escuela				Promedio simple
	Privadas de élite	Privadas de bajos ingresos o públicas de altos ingresos	Públicas de bajos ingresos	Públicas rurales	
Argentina	45	43	37	28	38.3
<b>Colombia</b>	<b>47</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>37.3</b>
Costa Rica	66	59	50	50	56.3
República Dominicana	52	38	29	29	37.0
Venezuela	55	38	37	35	41.3

Fuente: Preal (1998).

Lo más sorprendente de los resultados de estas pruebas es que en Colombia los estudiantes de las escuelas públicas rurales obtuvieron mayores puntajes, tanto en ciencias como en matemáticas, que los de las escuelas públicas urbanas de altos y bajos ingresos. Estos resultados surgen como consecuencia del programa Escuela Nueva implantado en las zonas rurales del país<sup>7</sup>. Según el estudio de Uribe (1998) sobre eficiencia escolar, en general las escuelas nuevas son más eficientes que las de metodología tradicional<sup>8</sup>. De 629 escuelas tradicionales tan sólo 6% son eficientes, mientras que de 333 escuelas nuevas el 20% lo son.

A partir de los resultados de las pruebas en ciencias y matemáticas para estudiantes de 13 años disponibles para 1993 es posible comparar el desempeño de Colombia respecto al de un grupo de países

7 El programa de Escuela Nueva se inició en 1975. Éste se concentra en el área rural y se caracteriza por ser intensivo en textos, por desarrollar un programa multigrado como solución a la escasez de docentes, y con énfasis en el trabajo en grupo.

8 El concepto de eficiencia educativa se define en la sección 2.4 de este documento.

asiáticos y de algunos países desarrollados. Como es de esperar, dados los resultados anteriores, Colombia es el país con el menor puntaje en las dos áreas entre 11 países (cuadro 8). Los resultados del país son mejores en ciencias que en matemáticas comparativamente. La diferencia entre el puntaje de Colombia y los países asiáticos en matemáticas fue de 25%, mientras que en ciencias fue de 19%. Respecto a los países desarrollados evaluados las diferencias son aún mayores –32% en matemáticas y 26% en ciencias– manteniéndose del mejor rendimiento comparativo de Colombia en ciencias.

De esta manera, a pesar de que el sistema educativo colombiano ha logrado aumentar su cobertura, especialmente en primaria, todavía subsisten problemas importantes en la calidad de la educación. No obstante, no es posible determinar si esta situación ha tendido a mejorar a través del tiempo porque no existen indicadores que midan la evolución de la calidad del sistema.

Por último es importante mencionar que, a pesar de la importancia que tienen los maestros como insumo para lograr la calidad, es imposible hacer una evaluación y un seguimiento del estado de capacitación de los docentes del país. Por lo tanto, el país no está en capacidad de formular políticas remediales para mejorar el nivel de conocimiento de los docentes porque no cuenta con la información necesaria para hacerlo.

**Cuadro 8. Resultados de exámenes de calificación de alumnos de 13 años en matemáticas y ciencias, 1993-1998**

	Matemáticas	Ciencias
<b>Colombia</b>	<b>36.9</b>	<b>38.7</b>
Corea	56.4	49.5
Hong Kong	49.5	49.3
Japón	49.2	45.1
Singapur	44.8	47.7
Tailandia	47.0	49.0
<i>Promedio países asiáticos</i>	<i>49.4</i>	<i>48.1</i>
Alemania	47.6	50.8
España	57.1	53.1
Estados Unidos	57.7	53.5
Francia	60.1	54.5
Reino Unido	48.4	49.9
<i>Promedio países desarrollados</i>	<i>54.2</i>	<i>52.4</i>
<b>Promedio Total</b>	<b>50.4</b>	<b>49.2</b>

Fuente: Barro y Lee (1997).

### 2.3 Equidad

El problema de inequidad en el sistema educativo colombiano tiene varias dimensiones. Por un lado, existen grandes diferencias entre las *regiones del país*. Así mismo la cobertura y la calidad de la educación es muy desigual entre *las zonas urbanas y las rurales* y entre los diferentes *niveles de ingreso*. Por último, el tipo de educación que ofrece el *sistema público* y el *privado* difieren mucho, especialmente en cuanto a calidad se refiere.

Los resultados educativos por *departamentos*, medidos a través de la tasa de analfabetismo y la tasa de cobertura neta de primaria y secundaria, son muy desiguales (cuadro 9)<sup>9</sup>. La tasa de analfabetismo por departamentos en 1993 se movió dentro de un rango muy amplio<sup>10</sup>. La tasa máxima fue la de Cundinamarca con 27,3% de analfabetas y la mínima la de Bogotá con 1,6%. Departamentos como Chocó y Sucre tenían tasas de analfabetismo por debajo del promedio nacional (9,9%), mientras que el Valle del Cauca, Bolívar y Amazonas se situaron por debajo.

En general las bajas tasas de analfabetismo estuvieron acompañadas de altas tasas de cobertura neta en primaria y secundaria. En el Valle del Cauca, departamento que tenía 5,6% de analfabetas en 1993, la cobertura neta de primaria fue 79,3%. Mientras tanto, en el Chocó la tasa de cobertura neta en primaria fue 58,6% con un nivel de analfabetas correspondiente a 23%. No obstante existían casos como el de Amazonas y Bolívar que tenían tasas de analfabetismo por debajo del promedio y mostraban tasas de cobertura por debajo del promedio nacional. Sin embargo, estos dos departamentos son casos aislados.

Asimismo, existen grandes diferencias en la cobertura educativa entre las *zonas urbanas y las rurales*, especialmente en el nivel secundario y superior (cuadro 3). La cobertura de la educación superior en la zona urbana es 85% más alta que en la zona rural. En educación secundaria la diferencia es de 62%, mientras que para primaria disminuye a 14%.

---

9 La cobertura neta, a diferencia de la bruta, mide el número de niños que asisten a primaria entre 7 y 11 años como porcentaje de la población total entre 7 y 11 años. Es decir, la cobertura neta excluye del cálculo a los niños por fuera del rango de edad correspondiente al nivel de educación medido.

10 Los últimos datos disponibles a nivel departamental son los arrojados por el Censo de 1993.

**Cuadro 9. Tasa de analfabetismo y escolaridad para algunos departamentos colombianos, 1993**

	Analfabetas	Tasa neta de participación		Tasa bruta de participación	
		Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
		Amazonas	2.6	28.8	18.9
Antioquia	12.0	74.0	39.5	106.3	55.9
Atlántico	13.0	77.6	51.6	117.4	74.5
Bogotá	1.6	84.2	61.7	116.2	87.9
Bolívar	6.4	72.8	40.0	116.4	59.4
Cauca	12.1	63.8	26.5	97.3	38.5
Chocó	23.0	58.6	26.2	104.8	43.3
Cundinamarca	27.3	82.0	42.7	116.4	59.2
Putumayo	13.8	19.0	10.9	28.9	15.9
Risaralda	7.7	75.4	41.7	107.6	59.5
San Andrés y Providencia	7.0	97.4	72.1	136.8	102
Sucre	25.0	68.5	30.5	119.8	45.7
Valle del Cauca	5.6	79.3	48.3	121.4	69.1
Vichada	17.7	20.0	3.9	13.7	6.3
<i>Total Nacional</i>	9.9	74.0	41.0	110.5	59
<i>Desviación Estándar</i>	8.2	24.5	18.9	18.9	18.9

Fuente: Vargas y Sarmiento (1997).

Igualmente, la cobertura de la educación primaria, secundaria y superior varía mucho entre los distintos *quintiles de ingreso*<sup>11</sup>. En 1993 la cobertura de la educación primaria para el quintil más pobre estaba 24% por debajo de la del quintil más rico. Esta diferencia aumentaba hasta 62% en secundaria, mientras que en el caso de la educación superior la cobertura del quintil de mayores ingresos era tres veces mayor que la del quintil más pobre.

Otra diferencia importante que se debe mencionar es la que existe entre la calidad de la educación de *los colegios privados y los públicos* (cuadro 7). La diferencia en los puntajes obtenidos por los estudiantes colombianos de 13 años que asistían a escuelas privadas de elite y aquéllos que asisten a colegios públicos urbanos y rurales de altos y bajos ingresos fue de 53% en matemáticas y 28% en ciencias en 1992. Comparado con otros países de la región, Colombia es el país que

11 Existen 5 quintiles de ingreso. El quintil 1 corresponde a la población que tiene el nivel de ingreso más bajo y el quintil 5 a la población con el ingreso más alto.

presenta mayores diferencias entre los dos sistemas. A modo de ilustración cabe mencionar que en Venezuela la diferencia es de 11% en matemáticas y 33% en ciencias, mientras en Argentina es de 32% y 20% respectivamente.

Los resultados del Icfes para el período comprendido entre 1981 y 1995 confirman esta diferencia y revelan que la misma ha ido aumentando a través del tiempo (gráfico 7). En 1995 sólo 8,4% de los colegios públicos obtuvieron puntajes altos en el Icfes, mientras que 22,9% de las instituciones privadas se ubicaron en esa categoría<sup>12</sup>. En contraste, 62,9% de los colegios oficiales obtuvo puntajes bajos en esa prueba mientras que sólo 49,9% de los colegios privados lo hicieron. Es importante mencionar que el porcentaje de colegios que obtiene puntajes altos en el Icfes ha descendido con el tiempo. En 1981 17,3% del total de colegios obtuvo puntajes altos, mientras que para 1995 esa proporción había caído hasta 15,7%. De otro lado, en 1981 38,4% del total de colegios obtuvo puntajes bajos y en 1995 56,4% de los colegios los obtuvieron. A pesar de que el número de colegios privados y públicos que obtienen puntajes altos ha disminuido, esta caída ha sido más pronunciada en el caso de los colegios públicos, lo que revela que ha aumentado la brecha entre la educación que imparten estos dos tipos de instituciones.

La evidencia presentada en esta sección muestra que es importante formular políticas que busquen solucionar los problemas de equidad en los diversos frentes aquí mencionados. No es suficiente reducir la brecha educativa entre los diferentes quintiles. También es importante eliminar la inequidad que existe entre las diferentes regiones del país, entre las zonas urbanas y las rurales, y entre los colegios públicos y los privados.

## 2.4 Eficiencia

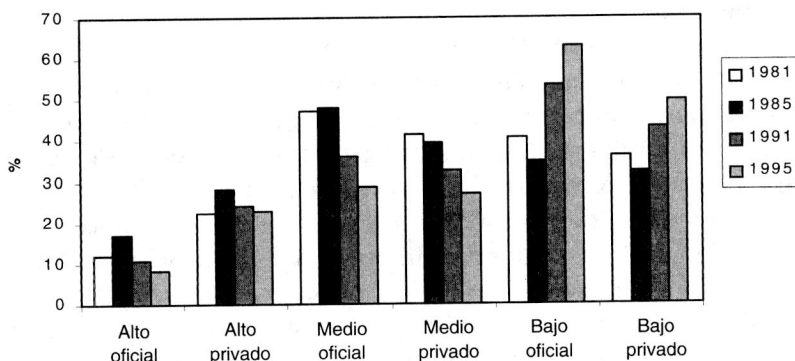
En el sistema educativo colombiano existen dos grandes tipos de ineficiencias. La primera tiene que ver con el funcionamiento de las

---

12 Siguiendo las categorías de clasificación del ICFES, la categoría de rendimiento bajo agrupa a aquellos colegios que tuvieron en promedio un rendimiento inferior al promedio nacional, la de rendimiento alto agrupa a aquellos colegios cuyo promedio fue estadísticamente superior al promedio nacional; y el rendimiento medio agrupa a los colegios que obtuvieron un puntaje promedio estadísticamente igual al promedio nacional. *Coyuntura Social* (mayo, 1996)

escuelas y la segunda con *el gasto*. Estas fallas inciden sobre diferentes aspectos del sector. En el primer caso se afecta directamente el tipo de educación que reciben los estudiantes, mientras que el segundo afecta el funcionamiento global del sistema.

**Gráfico 7. Distribución de los colegios por rendimiento en el Icfes por tipo de institución**



Fuente: *Coyuntura Social*, mayo 1996.

Se entiende por ineficiencia al interior de *las escuelas*, la no optimización de todos los insumos disponibles, sean físicos, de capital o humanos. En Colombia, la mayoría de las escuelas son ineficientes como consecuencia del poco margen de maniobra que les otorga la legislación actual en el manejo de los recursos. Según Uribe (1998) de 306 escuelas, tanto urbanas como rurales, tan sólo 18% son eficientes<sup>13</sup>.

El otro tipo de ineficiencia que existe en el sector educativo es la *del gasto* en educación. En la década de los ochenta, Colombia presentaba niveles de gasto público muy inferiores al promedio latinoamericano. Sin embargo, desde entonces el nivel de gasto público en el país ha aumentado considerablemente, hasta el punto que en esta

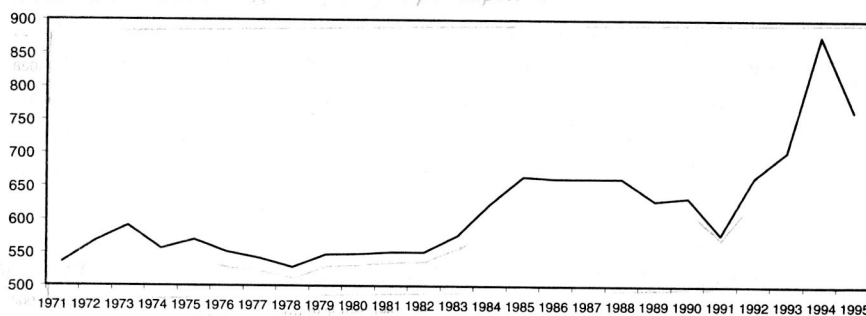
13 Esta cifra se obtiene encontrando el promedio del índice de eficiencia construido por Uribe (1998) para todas las escuelas públicas incluidas en las pruebas SABER, y calculando el porcentaje de las escuelas que obtienen puntajes por encima del promedio más una desviación estándar. Además, se podría esperar que el porcentaje de escuelas públicas ineficientes aumente si se compara el índice de eficiencia de las públicas con el promedio de todas las escuelas de la muestra la cual incluye escuelas privadas.



década es igual al promedio de la región (ver cuadro 10 y gráfico 8)<sup>14</sup>. A pesar de este aumento en el gasto los logros educativos del país no han mejorado con respecto al promedio de la región como se mostró en las secciones anteriores. Adicionalmente, si tenemos en cuenta que Colombia es el país latinoamericano con la más alta participación de la matrícula privada, se puede concluir que el gasto en educación ha estado por encima del promedio de la región sin obtener los resultados esperados.

Vargas y Sarmiento (1997) muestran que una de las fuentes principales de la ineficiencia en el gasto son las altas tasas de repetición, en especial a nivel primario. A través de esta práctica se pierden recursos considerables. Al comparar las tasas netas y brutas de cobertura en primaria y secundaria se encuentra que 36,5% y 18%, respectivamente, de los estudiantes que asisten al colegio están por fuera de la edad correspondiente al nivel de educación (ver cuadro 9). Por lo tanto una proporción importante de los recursos se están dedicando a financiar estudiantes que están repitiendo años o por fuera de la edad correspondiente al nivel que están cursando.

**Gráfico 8. Índice de gasto público *per cápita* en educación**



Fuente: Robbins (1998).

Otra evidencia de que existe ineficiencia en el gasto tiene que ver con la forma en que se distribuyen los recursos entre niveles de edu-

14 Para el cálculo del promedio de gasto público en educación se utilizaron datos del BID (1996) de gasto público en educación como porcentaje del PNB y se incluyeron dentro de la muestra los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**Cuadro 10. Gasto público total en educación como % del PNB y matriculación privada como porcentaje de la matriculación total**

	% PNB		1980			1990-1992		
	1980	1990s	Preescolar	Primaria	Secundaria	Preescolar	Primaria	Secundaria
Argentina	2.7	3.3	32.0	18.0	39.0	30.0	20.0	29.0
Bolivia	4.4	2.7	8.0	8.0	17.0	10.0	10.0	26.0
Brasil	3.6	4.6	46.0	13.0	nd	26.0	12.0	nd
Chile	4.6	2.7	20.0	20.0	24.0	49.0	40.0	43.0
<b>Colombia</b>	<b>1.9</b>	<b>3.5</b>	<b>64.0</b>	<b>14.0</b>	<b>45.0</b>	<b>58.0</b>	<b>17.0</b>	<b>40.0</b>
Ecuador	5.6	3.0	42.0	16.0	34.0	40.0	16.0	nd
México	4.7	6.0	11.0	5.0	19.0	9.0	6.0	12.0
Paraguay	1.5	2.8	63.0	15.0	27.0	50.0	14.0	22.0
Perú	3.1	1.5	27.0	13.0	15.0	20.0	12.0	16.0
Uruguay	2.3	2.8	25.0	16.0	17.0	29.0	16.0	16.0
Venezuela	4.4	5.2	17.0	13.0	26.0	17.0	15.0	35.0
<i>Promedio</i>	3.5	3.5	32.3	13.7	26.3	30.7	16.2	26.6

Fuente: BID (1996)

cación. Todas las investigaciones del sector coinciden en que la distribución de recursos entre los distintos niveles de educación tiene una estructura regresiva. Colombia dedica tan sólo 29% del gasto total a secundaria, en comparación con 40% de los países de la OECD, a la vez que orienta 20,5% del gasto al nivel superior, proporción similar a la que destinan los países desarrollados. Esta distribución resulta regresiva en la medida en que los subsidios a la educación superior los reciben los quintiles de ingresos más altos. Por lo tanto, el gasto no se está asignando de acuerdo con las necesidades por nivel y se están profundizando las diferencias entre los niveles de ingreso.

Finalmente, es importante mencionar que existe otra fuente de gasto privado en educación de la cual no se han obtenido mayores resultados. Se trata de los aportes obligatorios al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>15</sup>. Sobre este tema se profundizará más adelante, pero por ahora es importante mencionar que los recursos destinados al SENA no han rendido los resultados esperados.

De esta manera, las políticas educativas deben estar orientadas a incrementar la eficiencia del gasto en el sector, más que a aumentar su monto. La mayor parte de los estudios sobre el tema coinciden en que los niveles de gasto actuales son suficientes para alcanzar los objetivos de universalidad de la educación<sup>16</sup>. En adelante las políticas deben estar dirigidas a aumentar la eficiencia de la gestión de las escuelas y del gasto. En la próxima sección se identifican algunas de las fallas estructurales del sector que entorpecen el buen funcionamiento del sistema, y que por lo tanto son generadoras de ineficiencias.

### **3. Causas estructurales de los problemas de la educación en Colombia**

Las deficiencias al interior del sistema educativo colombiano identificadas en la sección anterior surgen como consecuencia de problemas estructurales del sector. A pesar de que estos problemas son de diversa índole y están íntimamente ligados entre sí, pueden ser agru-

---

15 Como es bien sabido, los empresarios deben entregar al SENA recursos equivalentes al 2% del valor de su nómina. Estos recursos representan una fuente de ingresos considerables ya que en 1993 fueron equivalentes a 0,5% del PIB.

16 Véanse entre otros Gómez Buendía (1998), Preal (1998), Vargas y Sarmiento (1997) y Duarte (1996).

pados en cuatro grandes categorías: problemas relacionados con (i) el esquema de distribución de responsabilidades, (ii) el esquema de distribución de recursos, (iii) el comportamiento de los actores en el sector y (iv) otras características institucionales.

### **3.1 Esquema de distribución de responsabilidades**

La forma como están distribuidas las responsabilidades dentro del sector tiene efectos importantes sobre los resultados de la educación. El BID en su informe sobre progreso económico y social de América Latina y el Caribe de 1996, destaca algunos casos en la región en los que se ha modificado la estructura de asignación de responsabilidades, mejorando así la calidad, la cobertura, la eficiencia y la equidad en el sector<sup>17</sup>.

En el caso colombiano existen tres fallas principales en el esquema de distribución de responsabilidades que afectan los resultados educativos. Éstas son: (i) la administración centralizada, (ii) la falta de autonomía de las escuelas y (iii) la falta de participación de los usuarios.

#### **3.1.1 La administración centralizada**

En 1986 se inició en el país el proceso de descentralización del sector educativo con la transferencia de la administración de la infraestructura escolar a los municipios. Dos años después, con la Ley 24 de 1988, se profundizó el proceso al transferir la gestión del sector a los departamentos, en cabeza de las Secretarías de Educación departamentales. En esa misma ley estaba estipulado que para 1994 esta responsabilidad quedaría en manos de los municipios. Sin embargo, este último paso del proceso de descentralización no se ha dado todavía y la mayoría de las decisiones del sector siguen centralizadas en el Ministerio de Educación o en las Secretarías de Educación departamentales<sup>18</sup>.

La decisión de mantener centralizado el manejo del sector es especialmente crítica en dos aspectos: (i) *los salarios de los maestros se*

---

17 Dentro de ellos cabe destacar la experiencia del municipio Minas Gerais en el Brasil, el programa EDUCO en El Salvador para las comunidades rurales y los programas pilotos de descentralización en Nicaragua. BID (1996).

18 Ver Duarte (1997).

definen a nivel central y (ii) *los maestros son promovidos y seleccionados* por la Secretaría de Educación departamental. Estas dos características tienen efectos negativos sobre la calidad, la cobertura, la eficiencia y la equidad del sector.

Actualmente *los salarios de los maestros* se definen de acuerdo con criterios establecidos en el estatuto docente. Se utilizan variables como la antigüedad, el nivel educativo y el nivel en el cual enseñan los docentes, entre otros, para establecer la escala salarial. Esta situación afecta directamente la calidad de la educación, en la medida en que los aumentos salariales, nombramientos y promociones no dependen directamente del rendimiento de los docentes. Por lo tanto, no se producen los incentivos necesarios para mejorar la calidad de la enseñanza impartida por los maestros en las escuelas.

Igualmente, *los profesores son seleccionados y promovidos* por la Secretaría de Educación, lo cual también tiene efectos perjudiciales sobre la calidad. Generalmente las Secretarías de Educación no tienen la información necesaria para evaluar la gestión de los docentes. Es así como la selección y promoción de los maestros se hace utilizando criterios distintos a aquellos relacionados con el rendimiento medido a través de los logros de los estudiantes y la capacitación. Por lo tanto, los maestros no reciben incentivos para mejorar su rendimiento y recibir capacitación, en tanto son premiados por motivos distintos a su labor como docentes.

Estas dos dimensiones del manejo centralizado tienen otros efectos en el sector, especialmente sobre la eficiencia y la equidad. Ante decisiones centralizadas, los grupos con menor representación en el gobierno tienen menor capacidad de cabildeo que los grandes grupos de interés. Como consecuencia, las organizaciones que tienen mayor vocería dentro del gobierno logran orientar las políticas para satisfacer sus propósitos. Esta situación tiende a agravar los problemas de equidad dentro del sistema. Igualmente, la mayoría de las decisiones centralizadas son ineficientes porque al tomarlas no se cuenta con la información suficiente para evaluar los impactos de las políticas.

Queda claro que a pesar de que se ha empezado un proceso de descentralización del sector, todavía subsisten rasgos centralistas dentro del sistema. Decisiones cruciales siguen estando centralizadas, lo cual afecta la calidad, la eficiencia, la cobertura y la equidad en el sector.

### 3.1.2 *La falta de autonomía de las escuelas*

La mayor parte de las decisiones del sistema educativo están centralizadas en el Ministerio de Educación o en las Secretarías departamentales de Educación. De esta manera, las escuelas no cuentan con autonomía para tomar decisiones sobre aspectos fundamentales del funcionamiento de la institución. Consecuentemente, ni los directores de los establecimientos educativos, ni los estudiantes, ni los padres de familia tienen capacidad de influir sobre el funcionamiento de las escuelas. Esta deficiencia afecta en especial la calidad y la eficiencia del sistema educativo.

A pesar de que el rector es la persona más idónea para tomar decisiones sobre el funcionamiento de la escuela, no tiene las herramientas para hacerlo. La distribución de responsabilidades tal y como está diseñada actualmente no le entrega ningún instrumento de poder al rector. En consecuencia, éste no tiene la capacidad para incentivar aumentos en la productividad de la planta docente.

Esta falla en el esquema de distribución de responsabilidades también genera ineficiencias. Algunas teorías educativas describen las escuelas como una entidad empresarial que debe maximizar la producción, medida en términos de los logros de sus estudiantes. Sin embargo, en el caso colombiano la escuela no se puede caracterizar de esta manera porque el rector (el equivalente al gerente) no puede optimizar la combinación de los insumos, y por lo tanto no está en capacidad de maximizar la producción sujeta a una restricción presupuestal. En efecto, la combinación de insumos la decide el Ministerio de Educación y/o las Secretarías de Educación departamentales. Por último, como consecuencia de la falta de autonomía de las escuelas, es muy difícil responsabilizar algún actor específico sobre los resultados del sector. No obstante, si las decisiones sobre la escuela se tomaran por un ente cohesionado como lo es la rectoría o el consejo directivo de la escuela, se podría generar responsabilidad frente a los resultados.

### 3.1.3 *La falta participación de los usuarios*

Los estudiantes, los padres de familia y la comunidad son actores principales del sector educativo. Sin embargo, a pesar de su importancia, ellos no tienen espacios de participación dentro del sistema colombiano. Esta deficiencia del sector tiene consecuencias directas sobre la calidad y la eficiencia.

En cualquier sistema de prestación de servicios es esencial que exista retroalimentación de información de los usuarios hacia la institución que presta el servicio. De esta forma se facilita la identificación de las áreas en las cuales se está fallando, para así mejorar la calidad. Igualmente, el flujo de información entre los usuarios y las entidades prestadoras del servicio permite ajustar el tipo de producto que se está ofreciendo (en este caso el curriculum) de acuerdo con las necesidades de la comunidad local. En Colombia, con la Ley 115 y el Decreto 1860 de 1994, se crearon los consejos directivos en los establecimientos escolares, pero no se les entregó ninguna autoridad para influir sobre las escuelas. Es así como el sistema colombiano no le ha entregado a los estudiantes, a los padres y a la comunidad los poderes necesarios para influir sobre las decisiones del sector.

Como consecuencia de esta deficiencia, se está desaprovechando una participación que resultaría muy valiosa para mejorar la gestión educativa. Siendo los estudiantes y los padres los principales usuarios del sistema, ellos son los más capacitados para actuar como veedores del desempeño de las distintas escuelas. De esta manera se aprovecharía una sinergia importante dentro del sistema. Finalmente, la participación de los usuarios generaría mayor eficiencia ya que al tener más información sobre las fallas del sector se podría focalizar el gasto en las áreas que presentan mayores problemas.

### *3.2 Esquema de distribución de recursos*

A pesar de que las transferencias del gobierno central han venido perdiendo importancia como fuente de recursos del sistema educativo a nivel regional, éstas siguen siendo importantes para la financiación del sector<sup>19</sup>. En 1994 el 83,9% de los gastos en educación se financiaban con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Para 1996 esta proporción había descendido a 80,8%. Por lo tanto, dada la importancia de las transferencias como fuente de financiación del sistema, las fallas en su distribución afectan considerablemente el funcionamiento del sector.

El sistema de transferencia de recursos del nivel central hacia las regiones presenta dos fallas que afectan negativamente el funciona-

---

19 Las fuentes de las transferencias a las regiones son: (1) el situado fiscal que se transfiere a los departamentos, (2) la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, (3) los recursos de cofinanciación, y (4) los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

miento del sector. Por un lado, los recursos nacionales se distribuyen con *criterios inadecuados* y como consecuencia su asignación termina siendo inequitativa. Además, se utilizan pautas de distribución diferentes dependiendo de la fuente de los recursos, lo que genera incoherencias y poca transparencia. El segundo problema son las *rigideces en la distribución de las transferencias*. La repartición de los recursos entre salud y educación es muy rígida porque se decide a nivel central. Como consecuencia, las instancias territoriales no tienen discrecionalidad sobre el manejo de los recursos, lo cual genera ineficiencias en la utilización de los mismos.

Los *criterios utilizados* para distribuir las transferencias a las regiones no siempre son indicativos de las necesidades del sector educativo. En el caso del situado fiscal, los recursos se asignan de acuerdo con la planta docente que existía en el departamento en 1993. Este criterio favorece a los municipios más grandes y a las zonas urbanas, aumentando así las diferencias entre las regiones y entre las zonas urbanas y las rurales. Además, esta distribución favorece a los departamentos más ricos, ya que éstos eran los que tenían la planta docente más grande en 1993. Igualmente, no se generan incentivos sobre el rendimiento ya que los recursos se asignan con criterios de oferta y no por resultados.

De otro lado, las participaciones municipales se reparten con base en las necesidades básicas insatisfechas de cada región. Este no es un *criterio adecuado* para distribuir recursos para educación porque no tiene en cuenta las variaciones en el costo unitario de la educación entre las regiones. Un criterio adecuado de distribución de recursos debe tener en cuenta características específicas de las escuelas como ubicación, ciclo que enseña y número de estudiantes. Es así como el esquema actual de distribución de los recursos de las participaciones municipales no necesariamente genera equidad ni incentiva la calidad.

Adicionalmente, las *rigideces en la distribución de recursos* entre educación y salud tienen efectos negativos sobre la eficiencia y la equidad. En efecto, según la Ley 60 de 1993 el 75% del situado fiscal debe ser gastado en educación y el 25% restante en salud. Entre tanto, 30% de las participaciones municipales deben ser utilizadas en educación, 25% en salud, 20% en acueducto y 5% en recreación, deporte y cultura. Estas rigideces en la distribución de las transferencias por sectores muchas veces generan asignaciones que no corresponden a las necesidades relativas de educación en las regiones. Esta situación tiene



efectos directos sobre cobertura y calidad, ya que las regiones con más necesidades no tienen la flexibilidad para dedicar recursos adicionales al sector. Asimismo, dado que la asignación de recursos no está atada a los resultados de las escuelas no se generan los incentivos necesarios para mejorar la calidad ni la cobertura. Igualmente, tampoco se puede disminuir la inequidad porque no existe la posibilidad de focalizar el gasto en los grupos y regiones más necesitados.

### ***3.3 Comportamiento de actores en el sector***

La posición de algunos de los actores dentro del sector ha afectado negativamente el funcionamiento del sistema educativo colombiano. Esto es especialmente cierto en el caso del Ministerio de Educación, del sindicato de maestros (Fecode) y del SENA.

#### ***3.3.1 Ministerio de Educación***

A pesar del gran grado de centralización del sistema educativo colombiano, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se ha caracterizado por tener muy poco control e influencia sobre lo que sucede en las escuelas y colegios públicos del país. De acuerdo con la Constitución Política el MEN debe fijar las políticas y ejercer la inspección sobre todo el sistema educativo. No obstante, el Ministerio no ha jugado otro papel que el de ser asesor de las regiones porque no tiene ningún instrumento para garantizar que sus recomendaciones sean implementadas. A modo de ilustración, el MEN no tiene un sistema de información y supervisión que le permita identificar las fallas del sector para tomar medidas remediales<sup>20</sup>.

Sin embargo, la debilidad del MEN no es el problema más grave del que adolece la institución. La evidencia al interior del sistema es indicativa de que el ministerio y sus dependencias departamentales están altamente politizadas y presentan un importante grado de clientelismo y corrupción<sup>21</sup>. De igual manera el ministerio se ha caracterizado por tener una elevada rotación de ministros como consecuencia del manejo político que se ha dado a ese cargo.

---

20 El problema de la falta de un sistema de información y supervisión se tratará en mayor detalle más adelante.

21 Ver Duarte (1996).

Infortunadamente este tipo de problemas no son exclusivos del MEN. En efecto, en las Secretarías de Educación se presentan situaciones similares. Las Secretarías tienen la responsabilidad de nombrar, promover y remover a los docentes por medio de concursos públicos. No obstante, contrario a lo que dice la ley, los concursos públicos para llenar las vacantes dentro del sistema han sido la excepción y no la norma. Como consecuencia, cada vez que hay cambios en la Secretaría de Educación hay una alta rotación de docentes. La politización en el nombramiento de los docentes tiene efectos devastadores sobre la calidad de la educación, en tanto los maestros no son nombrados por méritos laborales sino por compromisos políticos.

Los factores mencionados son algunas de las consecuencias de la debilidad y la politización del MEN. Adicionalmente, como se verá en la siguiente sección, la debilidad relativa del ministerio frente a otros actores dentro del sector es un factor determinante del mal funcionamiento del sistema educativo.

### 3.3.2 *Fecode*

En contraste con la debilidad del MEN, el sindicato de maestros del sistema educativo colombiano (Fecode) es uno de los más poderosos del país<sup>22</sup>. Fecode se ha caracterizado por su cohesión y por el apoyo amplio que ha recibido de sus miembros como vocero de los intereses de los maestros. Como es natural, este hecho en sí mismo no constituye un problema. Sin embargo, ante la debilidad de su contraparte dentro del sistema (el MEN), Fecode ha logrado modificar la mayoría de los proyectos de reformas del gobierno para el sector de acuerdo con sus intereses y ha obtenido sustanciales concesiones en las negociaciones salariales.

La evidencia más reciente del poder relativo de Fecode es la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). El producto final de la ley fue muy distinto al que originalmente fue propuesto por el gobierno. Con la reforma se buscaba profundizar la descentralización del sector, municipalizar la educación básica, entregar autonomía a los colegios, incrementar la participación de los padres y estudiantes en el sistema, instaurar un sistema de evaluaciones anuales de los estudiantes y profesores, ampliar la competencia entre instituciones educativas y hacer la transición de subsidios de oferta a subsidios de

---

22 Ver BID (1996).

demanda. Sin embargo, los resultados de la reforma no fueron los esperados. Finalmente se logró establecer un sistema de descentralización a tres años, pero muchos de los aspectos municipales no fueron incluidos. Adicionalmente se aprobó una autonomía muy limitada para las escuelas, la participación de los padres y estudiantes fue legislada pero no se les entregó ningún instrumento de poder para ejercer su vocería, se instauraron las evaluaciones a profesores pero con periodicidad de seis años, y se aprobó un sistema de cupones de demanda para secundaria, de alcance muy limitado<sup>23</sup>.

Adicionalmente, el poder relativo de Fecode frente a la debilidad del MEN ha permitido que la mayoría de peticiones salariales de los maestros hayan sido aprobadas. Los ministros de Educación se han caracterizado por tener una visión de corto plazo del sector como consecuencia de su corta duración en el cargo. Por lo tanto, los ministros han tendido a transferir los costos de las negociaciones salariales con los maestros a futuros gobiernos, dejando el presupuesto del sector altamente comprometido con los salarios y los beneficios pensionales de los maestros. Es así como para 1993 el 90% de los recursos fueron utilizados en el pago de docentes, mientras sólo el 10% fueron destinados a inversión<sup>24</sup>.

### 3.3.3 SENA

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fue creado en un momento en que el modelo económico del país estaba sustentado en mecanismos de sustitución de importaciones. Por lo tanto, en sus comienzos el objetivo principal del SENA era formar recursos humanos para una industria con tecnología local. Sin embargo, con la globalización de la economía el papel del SENA en el mercado laboral cambió. Hoy en día esta institución debe tener como únicos objetivos capacitar la mano de obra del país para que se adapte a los acelerados cambios tecnológicos y actuar como un gran intermediario laboral para facilitar la interacción entre la oferta y la demanda de mano de obra.

No obstante lo anterior, el SENA se ha caracterizado por tener objetivos pocos claros y dispersos. El gobierno le ha asignado tareas que nada tienen que ver con las necesidades del sector productivo. Como

---

23 Ver Montenegro (1994).

24 Ver Alviar, Molina y Polanía (1993).

consecuencia, en 1992 la institución dedicó 32% de sus recursos a programas distintos a los de capacitación empresarial, como lo son la pesca artesanal, programas para minusválidos, tenderos, programas del ICBF, el Incora y el PNR entre otros<sup>25</sup>. Adicionalmente, el SENA presenta otras fallas que no permiten que el producto de la institución supla las necesidades de la industria. Entre ellas se puede mencionar que el SENA ofrece más cursos cortos en relación con los cursos largos. Los primeros se caracterizan por impartir un tipo de educación menos flexible a la que se obtiene del aprendizaje, modalidad que corresponde a los cursos largos. También vale la pena mencionar que actualmente el SENA destina parte de sus recursos al desarrollo de nuevas tecnologías, cuando esto debería hacerse al interior de las universidades que cuentan con mayores recursos y el capital humano necesario para hacer ese tipo de proyectos.

Finalmente, dado que el objetivo principal del SENA debe ser capacitar la mano de obra del país de acuerdo con las necesidades de la industria, es importante que la empresa privada tenga participación en el manejo de la institución. Simultáneamente, se debe permitir que las empresas escojan entre instituciones, tanto privadas como públicas, para recibir los servicios de capacitación. De esta manera se introduciría competencia en el sector con los consecuentes aumentos en eficiencia. Ante la competencia, el SENA se vería obligado a modernizar sus servicios. Para esto es esencial que el manejo de la institución se descentralice para otorgarle flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades de cada región.

### ***3.4 Otras características institucionales***

Existen otras características institucionales que afectan el funcionamiento del sector que deben ser mencionadas. Por una parte, no existe un sistema de información y supervisión que cumpla con los requisitos necesarios para lograr un buen desempeño de la educación. Por otra, no hay continuidad entre niveles en el sistema educativo colombiano.

#### ***3.4.1 Sistemas de información y supervisión***

Uno de los requisitos esenciales de cualquier sistema educativo es contar con la información necesaria para poder adoptar políticas oportu-

---

25 Ver DNP (1997).

nas y efectivas dentro del sector. Un sistema adecuado de información para el sector educativo debe constar tanto de indicadores cuantitativos como cualitativos. Paralelo al sistema de información, es necesario tener una institución que supervise y controle los resultados al interior del sistema.

A pesar de la importancia de la información y la supervisión, el sistema educativo colombiano no cuenta con un método que permita evaluar el rendimiento de las escuelas, de los maestros y de los estudiantes. Hoy en día en Colombia no se puede hacer una estimación de la eficiencia del gasto, ni un seguimiento de la evolución de la gestión educativa de las escuelas. Además, tampoco existe una institución que supervise la entidades y los agentes comprometidos con el sector. La poca información disponible respecto al sistema educativo se ha limitado a medir cobertura e insumos físicos, mientras que el aspecto cualitativo ha sido totalmente descuidado<sup>26</sup>.

Esta falla del sistema produce efectos negativos sobre la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación. En la medida en que no existe un sistema que mida los resultados del trabajo de los docentes, no se les puede responsabilizar por los resultados obtenidos y por lo tanto no se generan incentivos para aumentar la calidad. Igualmente, con la información adecuada se podrían identificar con precisión las fallas del sector, lo cual permitiría adoptar medidas específicas para corregirlas. Un buen sistema de información también ayudaría a identificar las regiones y los sectores que presentan situaciones críticas, con lo cual se facilitaría la distribución de recursos con criterios adecuados para reducir la inequidad del sistema educativo.

### *3.4.2 Sistema fragmentado*

Uno de los principales problemas del sistema educativo que reconoce el Plan Decenal de Educación de 1995 es la desarticulación o

---

26 A pesar de que a partir de 1991 se han hecho esfuerzos para implantar un sistema de evaluación de logros educativos al nivel de la escuela, las pruebas SABER, este sistema no ha obtenido los resultados esperados. El sistema se instauró en 1991 con el fin de hacer evaluaciones anuales a los estudiantes de tercero y quinto grado en matemáticas y lenguaje. Sin embargo, como la mayoría de los esfuerzos en educación, este proyecto no ha tenido continuidad y sólo se tienen resultados para 1991, 1993 y 1997. Además estos resultados no son comparables ya que las muestras no son semejantes, lo cual elimina la posibilidad de utilizar los exámenes como diagnóstico de la evolución de los logros dentro del sistema educativo colombiano.

falta de continuidad entre niveles del sistema colombiano. Esta desarticulación afecta la transición de un nivel del ciclo educativo a otro, lo que entorpece el avance de los estudiantes en el ciclo educativo.

Actualmente el sector está dividido en 4 tipos de instituciones: (i) los planteles de educación preescolar, (ii) los que imparten educación primaria, (iii) los establecimientos de educación secundaria y (iv) las instituciones de educación superior. La falta de continuidad entre niveles de educación afecta en especial el paso de primaria a secundaria y de la educación media a la educación superior. Esto no sólo ocurre porque las instituciones están divididas geográficamente, sino que también es consecuencia de la falta de continuidad pedagógica. Por lo tanto, se disminuye la cobertura, especialmente de los niveles secundarios y superior, se deteriora la calidad y la equidad, y se producen ineficiencias. La falta de continuidad pedagógica entre los niveles alarga y hace más difícil el período de transición de un nivel a otro, lo que afecta negativamente los logros académicos de los estudiantes. Además, dada la fragmentación por niveles no se están aprovechando potenciales economías de escala que se pueden generar dentro de una misma institución. Finalmente, la mayoría de los colegios privados ofrecen todos los niveles del ciclo básico, lo que les permite ofrecer una educación de mayor calidad y más coherente. De esta manera, se amplía la brecha entre los logros de los estudiantes de entidades privadas y los de las entidades públicas.

#### **4. Ciencia y tecnología**

A pesar de que para lograr niveles satisfactorios de crecimiento es necesario tener niveles de inversión significativos en ciencia y tecnología, Colombia no ha hecho muchos esfuerzos por lograr mayores desarrollos en estas áreas. Para desarrollar la ciencia y tecnología en el país no sólo es importante dedicar más recursos a la investigación, sino que también es esencial formar mentes investigadoras iniciando con la formación que se imparte en los niveles básicos de la educación.

Ningún país ha logrado desarrollarse sin una inversión significativa en ciencia y tecnología. El desarrollo de estas dos áreas se constituye en la base del crecimiento por medio de ganancias en competitividad. La inversión total es menos productiva en países de menor educación. Sin embargo, para este grupo de países los recursos destinados a los desarrollos de capital humano son más rentables que los utilizados para lograr aumentos en el capital físico. Por lo tanto, es necesario

que el país dedique mayores esfuerzos y recursos al desarrollo de un pensamiento científico de sus profesionales.

Colombia, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, ha dedicado escasos recursos y esfuerzos al desarrollo del conocimiento científico. El país se ha caracterizado por tener una baja producción de científicos al tener tan sólo 33 por cada 100.000 habitantes. Esta cifra no es satisfactoria si se compara con países como el Japón –que tiene 83 científicos por cada 100.000 habitantes– y Corea y Suecia donde existen 96 y 143 respectivamente<sup>27</sup>. El gasto en Colombia en ciencia y tecnología se ha ubicado alrededor de 0,5% del PIB, cifra muy baja si se le compara con el promedio Latinoamericano de 1%, y el de los países desarrollados que oscila entre el 2 y el 4% del PIB<sup>28</sup>. Por esto, no ha habido en el país un esfuerzo tanto de recursos como de estímulo de la sociedad para generar una comunidad científica productiva.

Sin embargo, es importante agregar que no basta con dedicar recursos a la ciencia y la tecnología para lograr un mayor desarrollo científico. También es indispensable plantear un sistema nacional de educación para la ciencia y la tecnología, empezando por el tipo de educación que se les imparte a los alumnos en los niveles primario y secundario.

Como ya se mencionó, los estudiantes de primaria del país presentan bajos rendimientos en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias inclusive cuando se les compara con países de la región. Consecuentemente, no sólo es primordial mejorar el rendimiento de los estudiantes en estas áreas, sino que también es esencial entregar una enseñanza que no se fundamente en la repetición de datos y cifras aislados aprendidos de memoria. Es fundamental enseñar desde los primeros ciclos de la educación un pensamiento en términos de proceso, pensamiento de tipo lógico e imaginativo. Estas son las bases esenciales para lograr una formación de científicos en el país.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

A pesar de la llamada ‘revolución educativa’ que se ha dado en el país desde la década de los setenta, Colombia todavía tiene mucho camino que recorrer en materia educativa. El país ha logrado aumen-

---

<sup>27</sup> Ver Trujillo (1993).

<sup>28</sup> Ver DNP (1994).



tos importantes en cobertura, con la consecuente reducción de la tasa de analfabetismo, especialmente en los niveles primarios. Sin embargo, las coberturas en los niveles secundario y superior todavía son muy deficientes, inclusive al compararlas con el promedio de los países de América Latina. Adicionalmente, el sistema educativo colombiano adolece de problemas de equidad, calidad y eficiencia.

Las siguientes son algunas de las recomendaciones que se desprenden de la evaluación de la situación del sector que se hace en este documento. Aunque no son exhaustivas, estas recomendaciones permiten tener una visión general del sector y señalan las áreas cruciales en las cuales se debe trabajar de inmediato para lograr un funcionamiento del sistema educativo acorde con las necesidades del país.

### **Recomendaciones**

*Descentralizar la promoción y la selección de los maestros*<sup>29</sup>. Actualmente la promoción y selección de los maestros es responsabilidad de las Secretarías de Educación departamentales. Esta situación influye negativamente sobre el sistema porque los maestros no son seleccionados o promocionados de acuerdo con sus capacidades y rendimientos. Por eso es importante que la selección de los maestros la haga el rector de cada institución. Para lograrlo se podría pensar en un mecanismo de veeduría por parte de la comunidad y los estudiantes, de manera que ellos evalúen el rendimiento de los maestros para que el rector elija con base en esa información. De esta forma se evitaría la discrecionalidad de los rectores en esta selección para prevenir situaciones de abuso de poder.

*Generar mecanismos para atar un porcentaje de los salarios de los maestros a su rendimiento.* La forma como se define el nivel de salarios de los maestros actualmente no genera los incentivos necesarios para que se den aumentos en la calidad. Por lo tanto, si se logra atar un porcentaje de los ingresos mensuales de los maestros a su rendimiento se generarían los incentivos adecuados para aumentar la calidad. En algunos países de la región se ha intentado atar el nivel del salario de los maestros a su desempeño y al de sus estudiantes, medido por

---

29 Aunque en 1991 se trasladó el manejo de profesores a los alcaldes, esta medida fue reversada dado que a los docentes les interesa mantener el *statu quo* de selección y promoción.



medio de exámenes de logros y con evaluaciones por parte de la comunidad. Sin embargo, estos sistemas no siempre han sido exitosos. Una alternativa para generar los incentivos necesarios es establecer un salario base de acuerdo con la calificación y la experiencia de los maestros y entregar un porcentaje adicional determinado por rendimientos. En la definición del rendimiento es importante tener en cuenta variables como la asistencia a cursos de capacitación y actualización, el progreso de los estudiantes, los resultados en pruebas del Estado de los maestros y las evaluaciones hechas por la comunidad.

*Darle mayor autonomía a las escuelas en el manejo de los recursos y del personal docente.* Hoy en día las escuelas, en cabeza del rector o del consejo directivo, no tienen la capacidad de modificar el funcionamiento de la institución porque la ley no se los permite. La mayoría de las decisiones educativas son impuestas sobre las escuelas y muchas veces no se ajustan a las necesidades individuales de cada institución. Por lo tanto, es importante dar mayor poder a la figura del rector y al consejo directivo para otorgarles la capacidad de gerenciar la institución y generar incentivos de calidad y eficiencia.

*Crear mecanismos de participación de los usuarios, los padres de familia y la comunidad.* Es importante que los principales usuarios del sector tengan participación activa dentro del sistema, ya que de esta forma se pueden identificar con mayor prontitud las fallas al interior del sector. En la Ley General de Educación de 1994 se crearon los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) los cuales son definidos por la comunidad educativa y los padres de familia. Sin embargo, la ley no le entregó a los padres y a la comunidad las herramientas necesarias para ejercer influencia sobre el sector. A manera de ilustración, los padres y la comunidad no tienen la posibilidad de acceder a recursos para desarrollar los proyectos diseñados.

*Distribuir los recursos de acuerdo con el número de estudiantes y los resultados.* Actualmente los recursos del sector educativo se distribuyen con criterios de oferta y no de demanda. Esta característica no genera incentivos de eficiencia y calidad, y premia a los municipios más grandes, agudizando los problemas de equidad del sector. Por lo tanto se deben idear mecanismos que distribuyan los recursos de acuerdo con el número de estudiantes y con los resultados. La Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas de 1997 propone distribuir los recursos del sector de acuerdo con los costos unitarios de la educación, divididos en dos componentes: los gastos en servicios per-

sonales y los gastos generales. Además, sugiere que los costos unitarios deben ser calculados de acuerdo a la tipología de las escuelas porque el costo de educar un estudiante varía con las características de la institución<sup>30</sup>. Esta propuesta se respalda en este documento con una consideración adicional: se deben incluir incentivos de calidad en la transferencia de los recursos. Para esto es importante tener un programa de distribución de recursos que premie a las escuelas más productivas, productividad que se debe medir por logros y rendimiento, y de esta forma incentivar la calidad y la eficiencia. Otra forma de lograr estos objetivos es distribuyendo los recursos por medio de un sistema de cupos en lugar del sistema de capitación sugerido por la Comisión. Con este último sistema se le entrega un cupón al estudiante, y el usuario puede contratar con cualquier institución utilizando recursos del Estado<sup>31</sup>. Un ejemplo que vale la pena mencionar sobre los alcances que tiene el esquema de entrega de subsidios a la demanda, es la experiencia del departamento de Antioquia. Entre 1995 y 1997 se crearon 102.600 nuevos cupos, en comparación con 54.000 cupos que se habían creado en los 10 años anteriores. Esto fue posible gracias al cambio en el esquema de asignación de recursos. El departamento de Antioquia logró contratar los servicios de educación pública con organizaciones privadas sin ánimo de lucro de carácter social, a pesar de la resistencia del sindicato de los maestros. Además del aumento en los cupos, el nuevo sistema permitió reducir los costos de educación por estudiante y logró imprimirle mayor flexibilidad al sistema educativo. La mayor flexibilidad se consiguió gracias a que se pudo ampliar la cobertura sin depender de la infraestructura pública educativa.

*Otorgar mayor autonomía en el manejo de los recursos a los municipios.* Es necesario que las transferencias no estén atadas a reglas específicas de distribución entre sectores, porque esto produce ineficiencias en la utilización de los recursos. Por lo tanto, se debe transferir la tota-

---

30 La tipología de una escuela se caracteriza por los niveles de educación ofrecidos, y por la ubicación (rural- urbano). Los costos de educar a un estudiante varían dependiendo de las características de la escuela.

31 En América Latina existen tres experiencias sobre el uso de vales en educación: Chile, Colombia y Guatemala. En el caso colombiano, la cobertura de estos vales ha sido muy limitada en comparación a la experiencia chilena. En el país, tan sólo se entregan vales a algunos estudiantes de secundaria que hayan completado los estudios primarios en una escuela pública. Para 1995 los vales tan sólo representaron el 4% de la matriculación secundaria. (Ver BID, 1996).

lidad de los recursos a los municipios y permitir que cada uno decida cómo los distribuye entre educación y salud.

*Establecer un sistema de información de las escuelas que contenga variables de rendimiento, infraestructura, dotación, coberturas, tasas de deserción y de repetición, para el uso por parte de las autoridades que formulan las políticas del sector y los usuarios.* En Colombia no se cuenta con la información necesaria para evaluar los efectos de las políticas del sector. Adicionalmente, los usuarios escogen el plantel donde enviarán a sus hijos sin tener la información necesaria para hacerlo. Si se implanta un sistema de información adecuado, se generaría competencia entre las escuelas con los consecuentes efectos sobre eficiencia. Además este sistema permitiría tener información más actualizada y de mejor calidad para formular políticas relevantes para el sector.

*Reglamentar sistemas de evaluación de logros en distintos niveles del ciclo educativo, tanto para estudiantes como para profesores.* Un buen sistema de evaluación de logros permite identificar de manera oportuna las fallas del sector, así como corregirlas y evaluar la gestión de los maestros. A pesar de que se han hecho intentos por reglamentar un sistema de evaluación de resultados, éstos no han sido exitosos. Con la Ley General de Educación de 1995 se buscó implementar un sistema de evaluación de los maestros. Sin embargo, la intervención de Fecode logró que los exámenes se implantaran sólo con periodicidad de 6 años, lo cual no es suficiente para tener una buena evaluación del sector. Es importante mencionar que cualquier sistema de evaluación de logros no se debe limitar a la evaluación al interior del país. Por lo tanto, es importante que Colombia participe en exámenes educativos internacionales, para así poder diagnosticar la situación relativa del país respecto a otros países del mundo.

*Sanear y despolitizar el Ministerio de Educación.* La alta rotación característica de los ministros de Educación ha perjudicado enormemente el funcionamiento del sistema, ya que ha debilitado el papel del ministro. Por lo tanto es importante generar un compromiso nacional con el sector educativo para poder lograr los objetivos de largo plazo del sector. Para esto, el ministro debe ser una persona comprometida con sus funciones, conocedora del sector y debe ser nombrado por sus capacidades y no por favores políticos como suele suceder.

*Establecer un sistema de supervisión del sector.* En Colombia la supervisión del sector educativo ha estado centrada en el ministerio, a dife-

rencia de lo que ocurre en los otros sectores. Es necesario separar las funciones de reglamentación y supervisión del sector para evitar conflictos de intereses entre esas dos áreas. Por lo tanto se debe crear una institución supervisora equivalente a las superintendencias que ya existen en el país.

*Es necesario que el SENA se dedique exclusivamente a capacitar empleados en respuesta a las necesidades de la industria.* El SENA dedica una proporción importante de sus recursos a actividades que deberían ser asumidas por otras entidades del gobierno. Es así como se le deben descargar esas responsabilidades que no benefician directamente a los empresarios que son los que financian la institución.

*Permitir la competencia en la prestación del servicio de capacitación técnica.* En Colombia, el SENA ha ejercido poder monopólico sobre las actividades de capacitación de la fuerza laboral. Como todo monopolio público, la utilización de los recursos de capacitación ha sido muy ineficiente. Por lo tanto, es importante permitir que los empresarios escojan entre instituciones, tanto privadas como públicas, para recibir los servicios de capacitación.

*Acercar al SENA al sector productivo.* En Colombia, el sector productivo no ha participado activamente en la gestión del SENA. Dado que el principal objetivo de esa institución debe ser instruir la mano de obra para que se adapte a las necesidades de la industria, es importante que se permita una participación más activa del sector productivo en la dirección del SENA para así permitir que el producto de su gestión esté más acorde con las necesidades de la industria nacional. Adicionalmente, es importante mencionar que el vínculo entre el sector privado y el SENA puede materializarse en distintas modalidades, dentro de ellos convenios específicos de entrenamiento entre las distintas empresas y la institución.

*Unificar los ciclos del sistema educativo.* Actualmente el sector educativo colombiano está fragmentado y como consecuencia se entorpece el avance de los estudiantes en el ciclo educativo. El Plan Decenal de Educación de 1995 propuso reestructurar las instituciones educativas en tres establecimientos: (i) colegio de educación general con preescolar, educación básica y media; (ii) colegio de educación básica incluyendo preescolar; y (iii) colegio de educación media. Sin embargo esta iniciativa todavía no se ha ejecutado. Es importante insistir en que se logre hacer esta unificación entre los niveles, porque de esta manera

se reducirían las tasas de repetición y deserción, y se aumentaría la eficiencia del sector.

*Dedicar más esfuerzo y recursos a la formación de una comunidad científica en el país.* Es importante que se dediquen más recursos a la formación de científicos colombianos, para lograr desarrollos tecnológicos que se adapten a las condiciones del país. Sin embargo, para esto no sólo es necesario contar con más recursos. También es fundamental tener un ambiente propicio que estimule la formación de científicos colombianos. Por lo tanto, es esencial impartir, desde el ciclo básico, una educación que fomente los procesos de pensamiento lógico y deductivo y que no premie el aprendizaje que se hace por medio de la repetición de datos aislados aprendidos por medio del ejercicio de la memoria.

## 6. Bibliografía

- Alviar, M. (1995), "Elements to design an integral educational policy: the Colombian case", *Lecturas de Economía*, No. 43, julio-diciembre.
- Alviar, M., C.G. Molina y D. Polanía (1993), "Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV Edición Especial, diciembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales*.
- Barro, R. y J.W. Lee (1996), "International measures of schooling years and schooling quality", *Economic Reform and Growth*, Vol. 85 No. 2, mayo.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Informe Final, Tema III, Descentralización: Educación Básica*, República de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Documento Conpes 2739 (1994), *Política Nacional de Ciencia y Tecnología: 1994-1998*, Departamento Nacional de Planeación, noviembre.
- Documento Conpes 2945 (1997), *Adecuación del SENA para la competitividad*, Departamento Nacional de Planeación, agosto.
- Duarte, J. (1996), "El fortalecimiento de las instituciones escolares públicas como eje de la política educativa", *Coyuntura Social*, No. 17, noviembre.
- Duarte, J. (1996), "La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación pública en Colombia: 2 problemas a enfrentar en el Plan Decenal" *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- Duarte, J. (1997), "Problema del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- Gómez Buendía, H. (1998), *Educación: La agenda del siglo XXI, hacia un desarrollo humano*, PNUD y Tercer Mundo Editores, marzo.

- Herrán, C.A. y C.G. Molina (1995), "Perfiles educativos por departamento: Colombia un país desigual", *Coyuntura Social*, No. 12, mayo.
- Hombres, R., A. Montenegro y P. Roda (1994), *Una apertura hacia el futuro: balance económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación, septiembre.
- Horn, R., E. Jiménez y B. Kugler (1992), "Sistemas de servicios nacionales de aprendizaje en América Latina: una evaluación económica del SENA", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIII No. 2, septiembre.
- Ministerio de Educación (1996), Plan Decenal: "Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia", *Coyuntura Social*, No. 14, mayo.
- Montenegro, A. (1995), "An incomplete educational reform: the case of Colombia", *HCO Working Papers*, HCHOWP 60, agosto.
- Núñez, J. y F. Sánchez (1995), "¿Por qué los niños pobres no van a la escuela?: determinantes de la asistencia escolar", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 4, diciembre.
- Ocampo, J.A. (1996), "Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano", *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- Preal (1998), *El futuro está en juego. Informe de la comisión internacional sobre educación, equidad y competitividad económica*. Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (Cinde), abril.
- Sarmiento, A. y J.E. Vargas (1997), "Descentralización en los servicios de educación y salud en Colombia", *Coyuntura Social*, No. 16, mayo.
- SENA (1994), *El Sena del siglo XXI: Elementos para su reestructuración*, Tomo 1 y 2, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), julio.
- Trujillo, J.P. (1993), "Educación para la internacionalización" en *Colombia ante la economía mundial*, M. Urrutia (ed.), Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, marzo.
- Uribe, M.C. (1998), "Eficiencia en el gasto público de educación", mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.



## CAPÍTULO TRES

# Desempleo: diagnóstico y recomendaciones

### 1. Introducción

EL AUMENTO del desempleo es uno de los temas que mayor preocupación genera en la actualidad en el país. La tasa de desempleo en las siete principales ciudades se elevó a 15,8% durante el primer semestre de 1998, la más alta de los últimos 22 años. Siendo el empleo el eje indispensable de cualquier política social, este tema debe estar en el centro de la agenda del próximo gobierno. A través del empleo se pueden lograr grandes avances sociales, como una mejor distribución de la riqueza, mejorar el ingreso de los colombianos y garantizar un nivel de calidad de vida más alto.

Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, aplicó un amplio conjunto de reformas estructurales a comienzos de la década de los noventa. Entre éstas se pueden mencionar algunas como la apertura económica, la reforma al sistema de seguridad social y la reforma educativa. Sin embargo, Colombia ha sido uno de los pocos países de la región que introdujo reformas al mercado laboral<sup>1</sup>.

Hasta fines de los años ochenta, la legislación del mercado laboral colombiano era rígida, intervencionista y poco transparente<sup>2</sup>. A manera de ilustración, antes de la reforma no existía la posibilidad de establecer contratos laborales que duraran menos de un año, el costo de despedir a un trabajador era incierto y las empresas podían verse obligadas a reintegrar a trabajadores luego de ser despedidos por 'justa causa'. Las instituciones laborales tenían el propósito plausible de proteger los ingresos y los empleos de los trabajadores, y fortalecer su capacidad de negociación frente a los empleadores. Sin embargo, los mecanismos que se implantaron para lograr esos objetivos no siem-

---

1 Los otros países fueron: Argentina en 1991, Guatemala en 1990, Panamá en 1995 y Perú en 1991.

2 Ver Lora y Henao (1995).



pre surtieron los efectos deseados. Por ejemplo, para proteger los ingresos y los empleos de los trabajadores y garantizar la estabilidad laboral, la legislación impuso altos costos de despido que aumentaban con la antigüedad. Como resultado de esa medida se inhibió la generación de empleo y se aumentó la rotación en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el adecuado funcionamiento del mercado laboral y que las instituciones laborales afectan directamente el desempeño del mercado, Colombia emprendió una reforma en 1990 cuyo objetivo final era flexibilizar las relaciones laborales.

A pesar de que todavía no es claro cuál ha sido el efecto de la reforma laboral, algunos trabajos han encontrado que los determinantes del empleo han cambiado después de 1990<sup>3</sup>. En ese contexto, el objetivo de este trabajo es identificar los cambios que se introdujeron en el funcionamiento del mercado a raíz de las reformas de principios de la década y cómo éstos han afectado la demanda por trabajo en el país.

Este trabajo está dividido en 4 partes. En la segunda parte se hace una breve descripción de la evolución del empleo en Colombia, de los cambios que introdujo la reforma al mercado laboral y del lugar en que se encuentra el país en comparación con otras naciones de América Latina en el tema. La tercera sección reseña cuáles han sido los efectos de las reformas estructurales sobre los determinantes del empleo, lo que permite inferir las principales causas del desempleo. En la cuarta y última parte se formulan algunas recomendaciones para dar solución al problema del desempleo en Colombia.

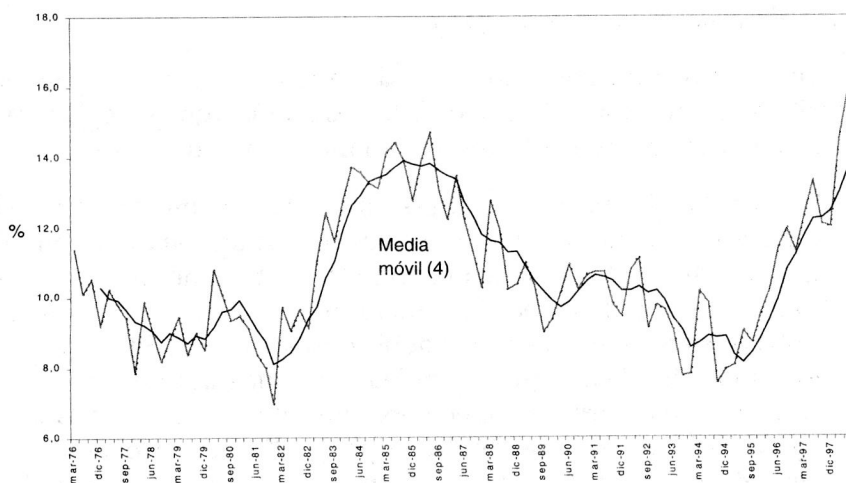
## **2. Desempleo y mercado laboral en Colombia**

En los últimos 20 años el desempleo en Colombia ha pasado por tres ciclos. El primero comienza en diciembre de 1981, cuando la tasa de desempleo se ubica en el punto más bajo del período (6,8%) (ver gráfico 1). A partir de ese año el desempleo aumenta hasta llegar a su punto máximo de 14,7% en junio de 1986. Este aumento en el desempleo surge como resultado de la desaceleración económica registrada a principios de la década de los ochenta<sup>4</sup>.

---

3 Ver entre otros BID (1996), Lora y Barrera (1997), Loayza (1997).

4 En 1981 el producto tan sólo creció 1% debido a la caída de los precios internacionales del café, la crisis de la deuda, y el déficit fiscal que alcanzó niveles de 6% del PIB.

**Gráfico 1. Tasa de desempleo urbano**

Fuente: DANE.

A mediados de 1986 la situación del empleo empieza a mejorar, hasta llegar a niveles del 11% a comienzos de la década de los noventa, nivel en el que se estabiliza por unos años. Sin embargo, después de descender a tasas del 8%, el desempleo comenzó a repuntar nuevamente. Mientras en septiembre de 1994 la tasa de desempleo llegó a ser una de las más bajas del período (7,6%), a partir de ese momento se inicia un ciclo ascendente hasta llegar a niveles de 14% para marzo de este año.

De esta manera, el país ha tenido dos períodos de altas tasas de desempleo: a mediados de la década de los ochenta y de 1995 hasta hoy. Sin embargo, los estudios del sector coinciden en que las causas del aumento en el desempleo en los últimos años son muy diferentes a las de los años ochenta. El reciente aumento en el desempleo está asociado más con problemas estructurales que coyunturales<sup>5</sup>. Esto explica la iniciativa de reforma al mercado laboral adelantada en 1990, con la que se buscaba dar solución a algunos de los problemas estructurales del empleo como la inflexibilidad del mercado laboral.

5 Ver Bernal y Cárdenas (1998a), Cárdenas y Bernal (1998b), Lora y Henao (1995) y BID (1996) entre otros.

## 2.1 *Reforma al mercado laboral colombiano*

### 2.1.1 *Principales aspectos de la reforma*

Uno de los principales objetivos de la reforma era darle mayor flexibilidad al mercado del trabajo. Entre los cambios que se reglamentaron con la Ley 50 de 1990 vale la pena mencionar los siguientes:

- Antes de la reforma el pago de cesantías, al momento de retiro del trabajador, era equivalente a un mes del último salario nominal por cada año trabajado, menos todos los retiros nominales efectuados por el trabajador<sup>6</sup>. Esta metodología para calcular las cesantías generaba un sistema de 'doble retroactividad'. En la práctica ese sistema implicaba que el empleado recibía intereses por inflación sobre los retiros que efectuaba durante su estada en la empresa<sup>7</sup>. Según cálculos de Ocampo (1987), la retroactividad equivalía en promedio a 4,2% de la nómina o 35% del costo de las cesantías.

Con la reforma se cambió la metodología utilizada para el cálculo de las cesantías. La nueva legislación establece que el empleador debe hacer consignaciones mensuales (equivalentes a 9,3% del salario base) en una cuenta a nombre del trabajador<sup>8</sup>. Con esta medida se logró eliminar la 'doble retroactividad' y como consecuencia se *redujo* la incertidumbre sobre el nivel de los costos laborales<sup>9</sup>.

- Con la reforma también se buscó entregarle mayor flexibilidad a los contratos laborales. Antes de la Ley 50 los contratos de duración menor a un año estaban prohibidos con contadas excepciones<sup>10</sup>. A pesar de la prohibición, muchas empresas utilizaban la figura de contrato temporal para evitar el pago de cesantías y otros

---

6 Estos retiros sólo se podían hacer para gastos especiales como vivienda.

7 Por ejemplo, si un trabajador efectuaba un retiro de sus cesantías de 5.000 pesos en 1970, en el momento de calcular el monto de las cesantías veinte años después al trabajador se le descontaban 5.000 pesos de 1990. No se traía a pesos corrientes de 1990 el valor del retiro efectuado en 1970.

8 Esta contribución es equivalente a un salario mensual, más los intereses, por año.

9 Se eliminó la incertidumbre porque el costo de las cesantías aumentaba con el número de retiros que hacía el trabajador. (Ver Lora y Henao, 1995).

10 Las firmas que estaban especializadas en la venta de servicios temporales podían establecer contratos de menos de un año.

costos salariales como las contribuciones a la seguridad social. Estas prácticas se hacían a expensas de la estabilidad laboral y la seguridad social de los trabajadores.

Con la reforma se legalizaron los contratos de menos de un año (renovables hasta tres veces) y se reglamentó el pago de todos los beneficios laborales en proporción a la duración del contrato<sup>11</sup>.

- Los cambios que se introdujeron en el mercado laboral con la Ley 50 *aumentaron* los costos de despido sin ‘causa justa’. Al igual que antes de la reforma, al trabajador se le debe avisar con 45 días de anticipación después del período de prueba. El único cambio que introdujo la reforma en este aspecto es que permitió períodos de prueba de cualquier duración. No obstante, a partir de la reforma, el costo de despedir a un trabajador con 10 años de antigüedad pasó de 10,5 a 13,5 meses de salario<sup>12</sup>.
- La Ley 50 de 1990 eliminó el derecho de los trabajadores con más de 10 años de antigüedad de demandar a la empresa con el fin de ser reintegrados si no se lograba demostrar ‘justa causa’ de despido.
- Con la reforma se abrió la posibilidad para que los trabajadores que ganaran más de 10 salarios mínimos escogieran entre el contrato tradicional o un contrato de ‘salario integral’. Bajo esta modalidad el trabajador renuncia a los pagos de cesantías y a otros beneficios (como el bono obligatorio) a cambio de un salario mensual más alto. A pesar de esta innovación, este tipo de contrato no ha sido muy popular. Según una encuesta de Fedesarrollo, en 1994 sólo 2% de los trabajadores estaban regidos por esta modalidad de contrato.
- Hasta 1990 existían claras restricciones a la sindicalización en la legislación laboral colombiana. El Ministerio de Trabajo tenía discrecionalidad para reconocer o cancelar la existencia legal de un sindicato. No había leyes que regularan la intervención de las empresas en la participación sindical y se exigían como mínimo 25 personas para poder constituir un sindicato. A partir de la reforma se eliminó la discrecionalidad del Ministerio y se penalizó la intervención de las empresas en la creación de

---

11 La cuarta renovación debe ser efectuada por una duración como mínimo de un año.

12 El costo de despido aumentó para los trabajadores de 10 o más años de antigüedad después de la reforma, mientras que el costo de los trabajadores de 5 años permaneció igual. Ver Lora y Henao (1995).

los sindicatos. Sin embargo, se mantuvo el mismo número de personas como requisito para formar sindicatos.

- A pesar de que muchos analistas consideran que las contribuciones impuestas sobre la nómina generan inflexibilidades en el mercado laboral, la reforma mantuvo intactas las contribuciones de las empresas con destinación específica, equivalentes a 9% de la nómina. En estas contribuciones están incluidos 2 puntos porcentuales para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 3 puntos para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y 4 para las cajas de compensación familiar.
- Aunque las contribuciones que deben hacer los empresarios a la seguridad social no hacen parte de la legislación laboral, éstas inciden sobre el funcionamiento del mercado vía los costos laborales. Con la Ley 100 de 1993 se *augmentaron* dichas contribuciones pasando de 2,4% a 8% del salario básico del trabajador. También es importante mencionar que con la misma ley se *incrementaron* las contribuciones para pensiones que le corresponde al trabajador y empleador. Antes de la reforma la contribución total era de 8% del salario básico y 4,3% era pagado por el empleador. Con los aumentos introducidos en 1993 al empleador le corresponde el pago de 10,1% sobre el salario base para pensiones de un total de 13%.

### 2.1.2 Principales efectos de la reforma

Los efectos sobre el mercado de las reformas laborales y a la seguridad social son ambiguos. Por un lado se disminuyó el nivel y la incertidumbre en el pago de cesantías, lo que le imprime mayor flexibilidad a la contratación, pero por el otro aumentaron los costos de despido, aumentando la rigidez del mercado. Igualmente, con la relajación de la legislación sobre contratos temporales se logra mayor flexibilidad, pero con las mayores contribuciones a la seguridad social se le resta.

Mas aún, como resultado de estas dos reformas el costo para la empresa de contratar un trabajador aumentó. Como se observa en el cuadro 1, el costo asumido por la empresa pasó de ser 47,1% del salario base a 52%. Esto ocurrió porque mientras la reforma laboral redujo el costo de las cesantías, la que se hizo al sistema de seguridad social aumentó las contribuciones. Además, la modalidad de 'salario integral' que buscaba reducir el costo del trabajo no ha sido muy exitosa pues, como ya se mencionó, un porcentaje muy pequeño de los trabajadores tiene ese tipo de contrato.

**Cuadro 1. Costos no salariales  
(como % del salario base)**

	Contratos antes de 1990	Nuevos contratos	
		con todos los beneficios	salario integral
<b>Cesantías</b>			
Tasa nominal	9,3	9,3	...
Doble retroactividad	4,2	...	...
<b>Otros beneficios</b>			
Vacaciones (15 días / año)	6,7	6,7	6,7
Bonos (1/2 mes por año)	8,9	8,9	...
<b>Contribuciones a Seguridad Social</b>			
Pensiones	6,5	13,5	14,5
(a cargo del trabajador)	(2.2)	(3.4)	(4.4)
Salud	7	12	12
(a cargo del trabajador)	(2.3)	(4.0)	(4.0)
<b>Impuestos a la nómina</b>			
SENA	2,0	2,0	2,0
ICBF	3,0	3,0	3,0
Cajas de Compensación	4,0	4,0	4,0
<b>Total</b>	51,6	59,4	42,2
Total que paga la empresa	47,1	52,0	33,8
Total que paga el trabajador	4,5	7,4	8,4

Fuente: Antes de 1990 Ocampo (1987), después Bernal y Cárdenas (1998a).

A pesar de que las reformas mencionadas buscaban imprimirle mayor flexibilidad al mercado laboral, no hay claridad de que éste haya sido el resultado. Por lo tanto es útil comparar la legislación colombiana con la de otros países de América Latina para lograr tener una visión general sobre la situación del mercado laboral del país.

## ***2.2 La flexibilidad del mercado laboral colombiano: comparación con otros países de la región***

No obstante los esfuerzos para flexibilizar el mercado laboral, plasmados en la reforma de 1990, el mercado laboral colombiano sigue siendo uno de los más rígidos de América Latina. El Banco Interamericano de Desarrollo en su informe sobre Progreso Económico y Social de 1996 hace una comparación del grado de flexibilidad de la legislación laboral en los países de la región. Esta comparación abarca cuatro aspectos de la legislación: (i) los costos de despido después de

un año, (ii) los costos de despido después de 10 años, (iii) las fórmulas de contratación y (iv) las contribuciones a la seguridad social<sup>13</sup> (ver cuadro 2).

Los primeros dos indicadores muestran el monto de la indemnización que una empresa debe pagar al trabajador en el momento de la cesación del contrato, y son una medida directa del grado de flexibilidad con que cuentan las empresas para hacer recortes de mano de obra. Colombia, junto con Brasil y Ecuador, se ubica entre los países más rígidos en especial para el caso de los trabajadores de más de 10 años de antigüedad (ver gráficos 2 y 3). Después de la reforma el costo de despedir un trabajador con un año en el cargo asciende a 2,5 salarios mensuales, mientras que para trabajadores de 10 años o más el costo es de 25 salarios mensuales<sup>14</sup>.

De esta manera los costos de despido, que en principio se establecieron para proteger al trabajador, pueden tener efectos no esperados sobre la estabilidad laboral. Por ejemplo, las empresas generan menos puestos de trabajo en los momentos de alto crecimiento porque ante una eventual desaceleración, los costos de despedir a los empleados son demasiado altos. Igualmente, por esta vía se aumenta la rotación laboral en el país porque las empresas prefieren rotar los empleados en lugar de asumir los altos costos de despido asociados con la antigüedad<sup>15</sup>. Lora y Henao (1995) encuentran que entre 1986 y 1994 el promedio de duración de un trabajador en su cargo fue relativamente bajo, al fluctuar entre 2,7 y 4,4 años.

---

13 La clasificación de la legislación como más flexible (F), intermedia (I) y más rígida (R) se hace de acuerdo con los siguientes criterios:

- Fórmulas de contratación: (F) Sin restricciones, (I) Contratos con duración y renovabilidad limitada y (R) Sólo para trabajos temporales
- Costos de despido después de un año: (F) Hasta un salario mensual, (I) Entre 1 y 2 salarios y (R) Más de dos salarios
- Costos de despido después de 10 años: (F) Hasta 6 salarios mensuales, (I) Entre 6 y 12 salarios mensuales y (R) Más de 12 salarios
- Contribuciones a la seguridad social: (F) Hasta 15% del salario; (I) Entre 15 y 30% y (R) Más del 30%.

14 Colombia es el único país de la región en el que los costos de despedir a un trabajador de 10 años de antigüedad aumentaron después de la reforma. Antes de 1990 despedir un trabajador antiguo en Colombia le costaba al empleador 20 salarios mensuales.

15 Según el informe del BID (1996), en Colombia la tasa de desempleo cae 0,1% ante un punto porcentual de crecimiento del PIB. Esta respuesta es escasa comparada con la de países como Chile y Uruguay donde el desempleo se reduce en 0,4% y 0,36% respectivamente, ante crecimientos de un punto del PIB.

Igualmente, la inflexibilidad en las alternativas de contratación puede evaluarse a través del tipo de restricciones legales que existen para hacer contratos no tradicionales. Como ya se mencionó, la legislación sobre este tipo de contratos en Colombia se flexibilizó con la reforma. No obstante, el país se ubica dentro del grupo de economías con flexibilidad intermedia en la contratación, nuevamente junto con Brasil y Ecuador.

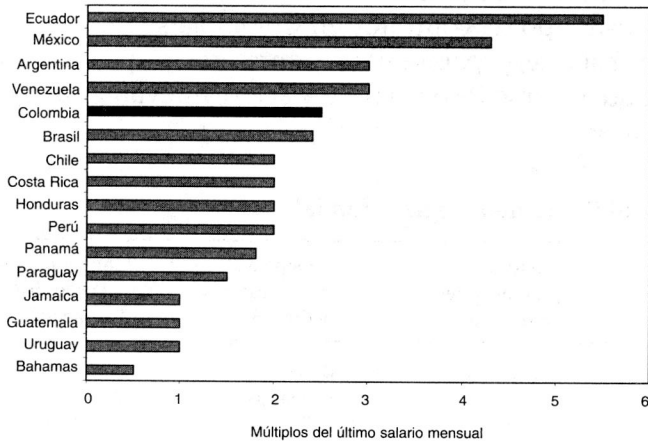
Cuadro 2. Flexibilidad de la legislación laboral

	Fórmulas de contratación	Costos de despido después de un año	Costos de despido después de diez años	Contribuciones a la seguridad social
Flexible	Bahamas	Bahamas	Bahamas	Bahamas
	Barbados	Barbados	Barbados	Barbados
	Belice	Belice	Belice	Belice
	Guyana	Guatemala	Haití	El Salvador
	Jamaica	Guyana	Jamaica	Guatemala
	Suriname	Haití	Suriname	Guyana
	Trinidad y Tob.	Jamaica	Uruguay	Haití
		Rep. Domin.		Honduras
		Suriname		Jamaica
		Uruguay		Nicaragua
Intermedio	Argentina	Chile	Argentina	Bolivia
	Brasil	Costa Rica	Chile	Chile
	Chile	El Salvador	Costa Rica	Costa Rica
	<b>Colombia</b>	Honduras	El Salvador	Ecuador
	Ecuador	Panamá	Guatemala	México
	Nicaragua	Paraguay	Guyana	Perú
	Perú	Perú	México	Paraguay
		Trinidad y Tob.	Panamá	Venezuela
			Paraguay	
			Rep. Domin.	
Más rígida	Bolivia	Argentina	Bolivia	Argentina
	El Salvador	Bolivia	Brasil	Brasil
	Guatemala	Brasil	<b>Colombia</b>	<b>Colombia</b>
	Honduras	<b>Colombia</b>	Ecuador	Uruguay
	México	Ecuador	Honduras	
	Rep. Domin.	México	Nicaragua	
	Uruguay	Nicaragua	Perú	
	Venezuela	Venezuela	Venezuela	

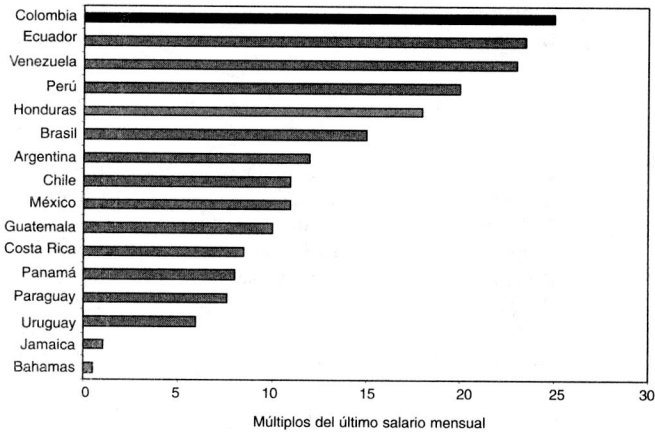
Fuente: BID (1996).



**Gráfico 2. Costos de despido, 1995  
(trabajador con 1 año de antigüedad)**



**Gráfico 3. Costos de despido, 1995  
(trabajador con 10 años de antigüedad)**



Fuente: BID (1996).

Es importante mencionar que la decisión de dar mayor flexibilidad a las modalidades de contratación puede tener efectos negativos sobre la productividad y la generación de capital humano, si está acompañada de un aumento en los costos de despido asociados a antigüedad. En la medida en que los costos de despedir un trabajador sean altos y aumenten con la antigüedad, los empresarios prefieren acudir

a los contratos temporales para reducir la carga laboral. De esta manera aumenta la rotación, no existen incentivos para la capacitación de los trabajadores y se pierden ganancias en productividad asociadas al tiempo de trabajo en un mismo cargo. Como se verá más adelante, existe evidencia de que la rotación del trabajo en Colombia ha aumentado después de la reforma.

Finalmente, Colombia es uno de los países de la región que registra en la actualidad mayores niveles de contribuciones a la seguridad social (ver cuadro 2). Como sucede en el caso de los altos costos de despido, esta situación no incentiva la generación de nuevos empleos ante crecimientos en la producción.

De esta manera, a pesar de los propósitos implícitos en la reforma de imprimirle mayor flexibilidad al mercado laboral, Colombia sigue estando dentro del grupo de países latinoamericanos que cuenta con una legislación laboral rígida. Sin embargo, los trabajos que se han hecho sobre el sector recientemente encuentran que las rigideces en la legislación no han sido el único ni el más importante determinante estructural del desempleo. En la siguiente sección se hace un recuento sobre cuáles son las principales causas del problema del empleo en el país. Entre ellas se mencionan la calificación de la mano de obra, el cambio tecnológico y las rigideces del mercado laboral entre otras.

### **3. Determinantes del desempleo en Colombia**

Las investigaciones recientes sobre el mercado laboral colombiano plantean varias hipótesis interesantes respecto a cuáles han sido los determinantes más importantes del desempleo en esta década. Como consecuencia de las reformas estructurales, la respuesta del nivel de empleo a factores coyunturales como los *ciclos en la producción* es menor. Hoy en día son más importantes factores como: (i) *los desajustes entre oferta y demanda por tipo de trabajo*, (ii) *los costos laborales*, (iii) *la sustitución entre factores*, y (iv) *el crecimiento desigual entre sectores*, como determinantes del nivel de empleo en el país.

#### **3.1 Factores coyunturales: la importancia del ciclo económico**

Después de las reformas estructurales de 1990 la respuesta del empleo a cambios en el producto descendió. Hoy en día aumentos en la producción no necesariamente conllevan aumentos en el empleo. Esta situación es resultado de una combinación de factores. Por un lado, la elasticidad de la mano de obra calificada frente a cambios en

el nivel de producción aumentó con las reformas. Antes de 1992 un aumento de un punto del producto generaba un crecimiento de 1,71% en la demanda por trabajo calificado. A partir de ese año, y como consecuencia de las reformas, el mismo aumento produce un crecimiento de 1,83 puntos en la demanda por trabajo calificado. De otro lado, la elasticidad frente al producto de la demanda por trabajo no calificado descendió como consecuencia de las reformas. Antes de 1992 un aumento de un punto del producto aumentaba la demanda por trabajo no calificado en 0,98%. Después de las reformas ese mismo punto de crecimiento tan sólo generaba aumentos de 0,96 puntos en la demanda. Dado que el 76,8% de la mano de obra urbana es no calificada, la respuesta agregada del empleo frente a aumentos en la producción cayó como consecuencia de las reformas<sup>16</sup>. Vale la pena mencionar que la diferencia entre lo que ocurrió con la elasticidad de los distintos tipos de trabajo anticipa que el crecimiento después de la reforma ha sido intensivo en mano de obra calificada, situación que se analizará en detalle más adelante.

Asimismo es importante mencionar que la respuesta del empleo a los ciclos económicos después de las reformas no es simétrica. El impacto del crecimiento económico sobre el empleo es más grande durante las recesiones que en etapas de crecimiento acelerado del producto. Esta situación es consecuencia de los cambios que se han dado en los costos laborales no salariales. Como se explicó en la sección anterior, el efecto combinado de la Ley 50 y la Ley 100 de 1993 produjo un aumento en el costo laboral no salarial. De igual forma, con la Ley 50 se aumentaron los costos de contratar un trabajador a largo plazo. Por lo tanto las empresas no responden a los ciclos económicos, que por definición son de corto plazo, con contratos salariales costosos que los comprometen al largo plazo. Los empresarios prefieren contratar trabajadores temporales para generar compromisos de corto plazo. Es así como además de la respuesta asimétrica al ciclo económico, la reforma ha aumentado la rotación en el mercado laboral colombiano<sup>17</sup>.

Además de los efectos sobre la rotación laboral, los aumentos en el costo de la mano de obra han producido una sustitución de factores al interior de la industria, como se verá en detalle más adelante.

---

16 Ver Bernal y Cárdenas (1998a).

17 Ver Kugler (1998).

De esta manera, factores de tipo coyuntural como los ciclos económicos y el aumento en el producto, ya no juegan un papel tan importante en los movimientos del mercado laboral como antes de esta década. Con la globalización de la economía elementos como los costos laborales no salariales, la sustitución entre factores, la demanda y oferta relativa entre mano de obra calificada y no calificada y el crecimiento desigual entre sectores, empiezan a ser mucho más importantes para entender los movimientos al interior del mercado laboral.

### 3.2 Factores estructurales que afectan el empleo

Los trabajos que estudian el funcionamiento del mercado laboral identifican por los menos cuatro factores estructurales importantes para entender el reciente aumento en el desempleo: (i) *los desajustes entre oferta y demanda por tipo de trabajo*, (ii) *la evolución de los costos laborales*, (iii) *la sustitución entre factores*, y (iv) *el crecimiento desigual entre sectores*.

#### *Los desajustes entre oferta y demanda por tipo de trabajo*

Autores como Bernal y Cárdenas encuentran que el aumento reciente del desempleo ha estado asociado a factores estructurales relacionados tanto con la demanda como con la oferta de trabajo<sup>18</sup>. Como consecuencia de las reformas adelantadas en el país, la *demanda relativa por trabajo calificado* ha aumentado. Mientras en 1982 la participación de los trabajadores calificados era 28%, para comienzos de 1997 esta cifra había aumentado hasta 49,8%.

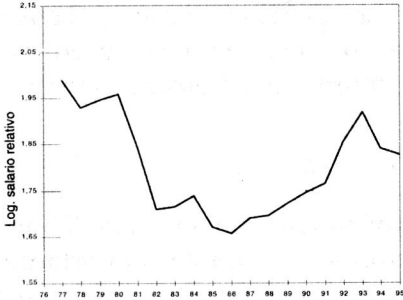
Como es natural, esta recomposición en la participación laboral por calificación generó un aumento en el salario relativo de los trabajadores calificados. El gráfico 4 muestra este salario relativo de los empleados con universidad completa en relación con el de trabajadores con otros niveles de calificación. El salario de los universitarios (16 o más años de educación) aumentó 21% en relación con el de los bachilleres (11 años de educación) entre 1991 y 1995. Igualmente, en el mismo período el salario de los trabajadores más calificados aumentó en magnitudes importantes frente al de los trabajadores con educación secundaria y superior incompleta.

---

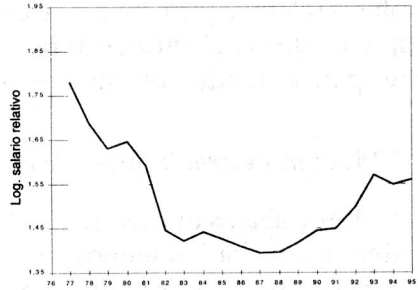
18 Ver Bernal y Cárdenas (1998b).

**Gráfico 4. Salario relativo de los trabajadores con 16 años o más de educación**

Salario de los que tienen 16 años o más de educación / Salario de los que tienen 0 años de educación



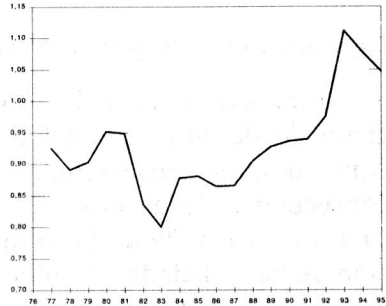
Salario de los que tienen 16 años o más de educación / Salario de los que tienen entre 1 y 5 años de educación



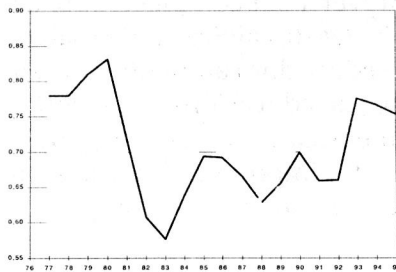
Salario de los que tienen 16 años o más de educación / Salario de los que tienen entre 5 y 11 años de educación



Salario de los que tienen 16 años o más de educación / Salario de los que tienen 11 años de educación



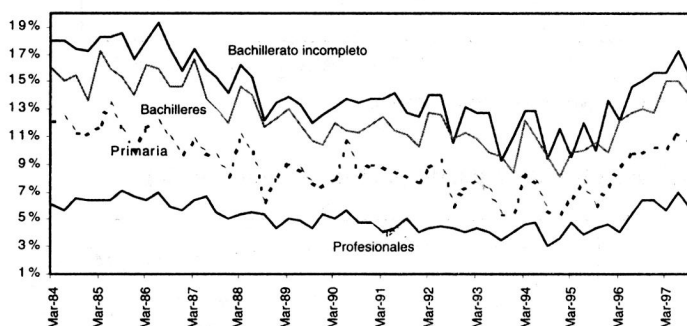
Salario de los que tienen 16 años o más de educación / Salario de los que tienen entre 12 y 15 años de educación



Fuente: Sánchez y Núñez (1998) basado en la ENH.

El aumento en la demanda relativa por mano de obra calificada también se ha visto reflejado en la tasa de desempleo por nivel de calificación (ver gráfico 5). La tasa de desempleo más alta corresponde al grupo de trabajadores con bachillerato incompleto, seguido por los que tienen bachillerato completo y primaria, es decir el grupo de trabajadores no calificados.

**Gráfico 5. Tasa de desempleo por nivel de calificación**



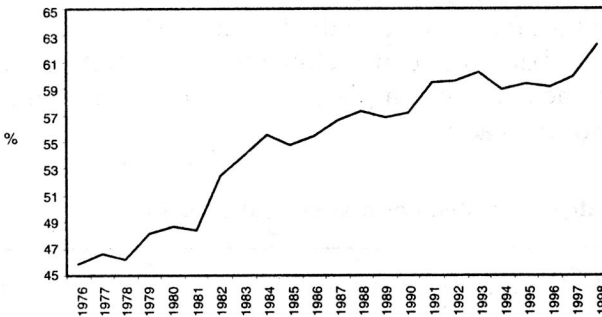
Fuente: DNP.

Paralelamente al aumento en la demanda por trabajo calificado ha habido un aumento en la oferta laboral. En el primer trimestre de 1998 el porcentaje de personas en edad de trabajar que participaban activamente en el mercado laboral se ubicó en el nivel más alto de los últimos veinte años, al alcanzar un 62,3% de la población en edad de trabajar (ver gráfico 6). Lo anterior implica que en términos absolutos la oferta se incrementó en aproximadamente 560 mil personas respecto a marzo del año anterior.

Estos ajustes en la oferta de mano de obra pueden haber estado asociados con dos factores: (1) la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y (2) la mayor participación de otros miembros de la familia distintos al jefe de hogar, producto de la disminución de los ingresos reales de las familias.

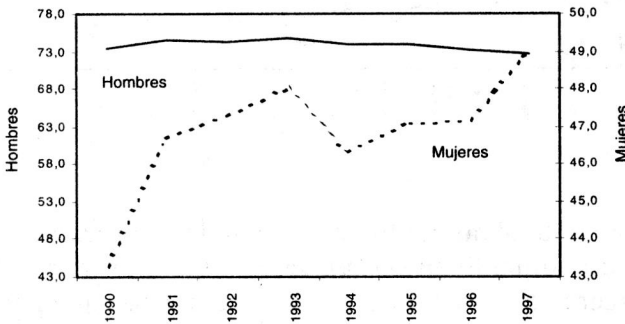
En efecto, la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral pasó de 43,3% en 1990 a 49,0% en 1997, lo que equivale a un incremento del 13,1%. Mientras tanto, la tasa de participación de los hombres se mantuvo estable alrededor de 73% (ver gráfico 7). Esta mayor participación de la mujer está asociada a factores como el descenso en la tasa de natalidad y a aumentos en la escolaridad de la mujer.

**Gráfico 6. Tasa global de participación**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

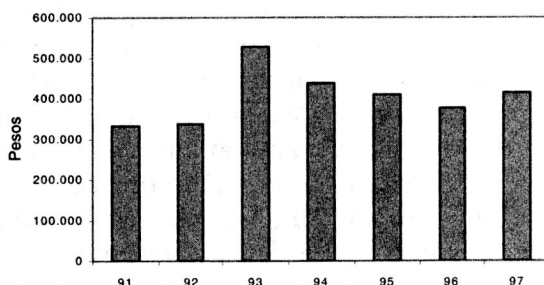
**Gráfico 7. Tasa global de participación por género (%)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

Otro factor determinante en el aumento en la tasa de participación global en el mercado laboral es el descenso en el ingreso real de los hogares a partir de 1993 (ver gráfico 8). En 1993 el ingreso real promedio de las familias era de aproximadamente \$550.000. Para 1997 este ingreso había caído hasta \$400.000. Como consecuencia de este descenso en el ingreso, otros miembros de la familia se han visto obligados a buscar trabajo, aumentando así la tasa de participación en el mercado.

Es importante mencionar que el aumento en la oferta posiblemente haya estado concentrado en aumentos de mano de obra no calificada. Aunque lo anterior no ha sido comprobado formalmente, a partir de las cifras se puede inferir que el descenso en el salario relativo de la mano de obra no calificada ha estado asociado tanto con aumentos en la demanda por trabajo calificado, como con aumentos en la oferta de trabajo no calificado.

**Gráfico 8. Ingreso mensual real**

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

### *Los costos laborales y la sustitución entre factores*

El aumento en la demanda relativa por trabajo calificado ha estado determinado principalmente por dos factores: (i) el aumento en los costos no salariales y (ii) la sustitución entre factores.

Como se explicó en la sección anterior, el efecto combinado de la Ley 50 y la Ley 100 de 1993 produjo un aumento en el costo laboral no salarial. Este aumento en los costos salariales afecta en mayor magnitud la demanda por mano de obra no calificada. Los estudios sobre el mercado laboral encuentran que, ante aumentos de 10% en el salario, la demanda por trabajo calificado cae 4,5 puntos, mientras que la de trabajo no calificado disminuye 5,1 puntos porcentuales<sup>19</sup>. Por lo tanto, como consecuencia de los aumentos en el costo no salarial producto de las reformas, la demanda por trabajo no calificado cayó más que la de trabajo calificado.

Igualmente, si se tiene en cuenta el efecto conjunto de una disminución en el costo de uso de capital producto de las reformas de 1990 y un aumento en el costo salarial, se puede pensar que con las reformas se ha producido una sustitución entre trabajo y capital. Con las reformas bajó el costo de uso de capital por la reducción de los aranceles y por los aumentos en la inversión. La sustitución entre factores se ha dado entre mano de obra no calificada y capital, ya que existe evidencia de que el capital y el trabajo calificado son factores de producción complementarios, mientras que la mano de obra calificada y la no calificada actúan como sustitutos<sup>20</sup>.

19 Ver Bernal y Cárdenas (1998a).

20 Ver Bernal y Cárdenas (1998a).



El aumento en la demanda por mano de obra calificada ha estado asociado a una mayor inversión en tecnología que utiliza una fuerza laboral más educada. Existe evidencia de que este cambio tecnológico se ha producido al interior de las industrias que existían antes de la reforma, y que no es producto de la destrucción de sectores tradicionales y el surgimiento de nuevos sectores industriales.

La liberalización del comercio no generó una contracción en los sectores intensivos en mano de obra no calificada, resultado que se podría esperar si Colombia protegía los sectores intensivos en trabajo antes de la reforma de 1990. Sin embargo, no existe una correlación significativa entre la intensidad en mano de obra calificada y la protección nominal con aranceles, tanto antes como después de la reforma. Es así como la demanda por mano de obra calificada ha estado asociada a mayor inversión en tecnología que utiliza una fuerza laboral más educada. Entre 1991 y 1994 la proporción que representaba la mano de obra calificada como porcentaje de la mano de obra total aumentó cuatro puntos. De esta cifra 3,8 puntos correspondieron a aumentos al interior de las industrias y 0,5 a crecimientos entre industrias.

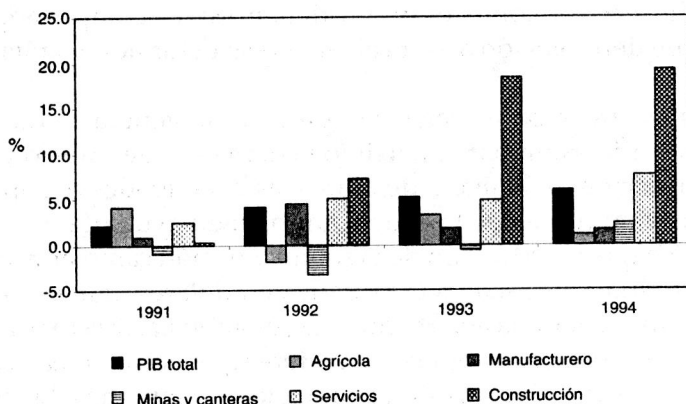
### *Crecimiento desigual entre sectores*

Las características de los sectores que jalonan el crecimiento de la economía también son factores importantes que se deben tener en cuenta para entender el comportamiento de la demanda por trabajo. En la primera mitad de los noventa el crecimiento estuvo liderado por sectores intensivos en mano de obra. En efecto, entre 1991 y 1994 la construcción creció a tasas promedio anuales de 6,5% (ver gráficos 9 y 10). Igualmente, la industria y el comercio contribuyeron al crecimiento con tasas promedio de 2,6% y 4,2% respectivamente. En contraste, a partir de 1994 el crecimiento económico ha sido jalonado por sectores que utilizan intensivamente el capital. En efecto, la explotación de minas y canteras y el sector eléctrico han experimentado tasas anuales de crecimiento de alrededor de 11,2% y 3,9% en promedio respectivamente. Mientras tanto, los sectores intensivos en trabajo crecieron a tasas promedio menores, como es el caso de la construcción (1,3%), la agricultura (1,3%) y la industria (0,7%).

A partir de la evidencia de esta sección se puede concluir que, desde mediados de la década de los noventa, el aumento en el desempleo obedece a factores de tipo estructural y no coyuntural como ocurrió en la década de los ochenta. Como consecuencia de las refor-

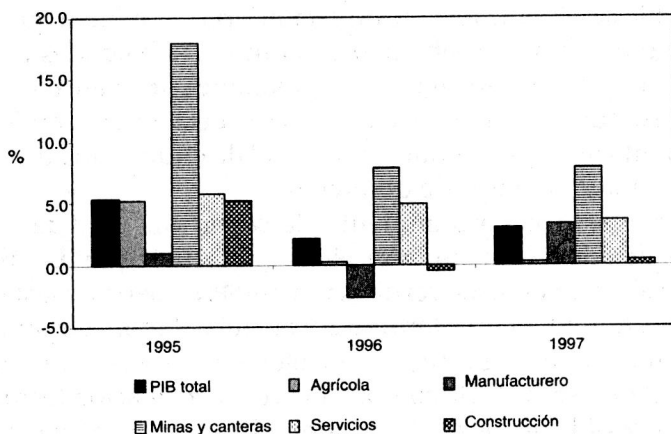
mas estructurales el nivel de empleo es menos sensible a los cambios en la producción. Hoy en día son más importantes factores como los costos laborales, los desajustes entre oferta y demanda por tipo de trabajo, el costo del uso del capital y el crecimiento desigual entre sectores, como determinantes del nivel de empleo en el país.

**Gráfico 9. Crecimiento del PIB por sectores 1991-1994**



Fuente: DANE

**Gráfico 10. Crecimiento del PIB por sectores 1995-1997**



Fuente: DANE.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

El aumento del desempleo es uno de los temas que mayor preocupación genera en la actualidad. La tasa de desempleo en las siete principales ciudades del país se elevó a 15,8% durante el primer semestre de 1998, la mayor en los últimos 22 años. Como se ha visto a través de este documento, no basta con generar una reactivación de la producción para disminuir la tasa de desempleo. Por lo tanto, las políticas de reactivación económica deben estar acompañadas de medidas que den solución a los problemas estructurales del mercado laboral.

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

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

Asimismo, es necesario aumentar la cobertura y calidad de los programas de educación superior técnica y tecnológica. La primera estrategia a abordar es la modernización del SENA. Sería deseable convertir a esta entidad en un Empresa Social del Estado, otorgándole al sector productivo un lugar protagónico en su orientación y manejo. Además se debe estimular la competencia en la formación técnica con un uso más flexible de los recursos derivados de las contribuciones a la nómina.

Igualmente, es importante reactivar el sector de la construcción por la importancia que tiene como generador de empleo. Esta

reactivación se debe hacer mediante el fortalecimiento de los programas relacionados con la vivienda de interés social. Es necesario diseñar un programa integral que incluya una mayor eficiencia en la asignación de los subsidios a la demanda y un mayor desarrollo en los sistemas de financiamiento que reduzcan el peso de la cuota inicial. Inversionistas institucionales, como los Fondos de Pensiones, deben participar del desarrollo de este sector a través de figuras como el *leasing* habitacional. Por supuesto, esta estrategia debe ir acompañada de mecanismos que permitan a las autoridades locales estimular el uso de la tierra para este propósito.

Por último es necesario profundizar en los programas de apoyo a la microempresa que han contribuido a imprimirle mayor estabilidad a este sector de la industria. En un estudio reciente se encontró que las microempresas que cuentan con el apoyo de los programas de promoción de la pequeña industria presentan tasas de cierre de 14%, en comparación con la tasa de las no beneficiarias, la cual asciende a 24%. Sin embargo, es importante insistir en que este apoyo no se limite a otorgar créditos ya que se ha encontrado que son más exitosos los programas en los cuales se les entrega una combinación de créditos y asistencia técnica en comparación a los que sólo entregan créditos<sup>21</sup>. De esta manera, con el apoyo a este tipo de industria, se podría garantizar mayor estabilidad laboral y generación de empleo.

La estrategia de generación de empleo debe incluir otros aspectos que reduzcan los costos de la mano de obra y le den mayor flexibilidad al mercado laboral. No debe abandonarse el debate sobre el impacto de los impuestos a la nómina y los costos de despido, aspectos en los que Colombia se ha alejado del promedio latinoamericano. Este debate debe concentrarse principalmente alrededor del tema de las contribuciones de los empresarios al SENA, el ICBF y las cajas de compensación familiar. En el caso del SENA, los empresarios no encuentran una correspondencia clara entre las necesidades de capacitación de la industria y el tipo de cursos que ofrece el SENA. Igualmente, las contribuciones obligatorias a las cajas de compensación familiar han perdido relevancia como consecuencia de la reforma al sistema de seguridad social. Antes de la reforma, la actividad principal de las cajas era prestar servicios subsidios de la salud. Sin embargo, con la

---

21 Se encuentra que las empresas que reciben una combinación de crédito y asistencia técnica tienen una probabilidad de cierre de 18%, mientras que la probabilidad de cierre de las que reciben sólo crédito es de 25%. Ver Cabal, Martínez, Hoyos y García (1998).

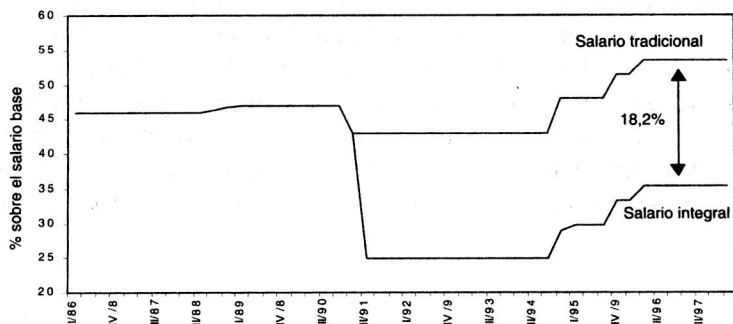
creación del régimen subsidiado y la cobertura familiar del nuevo sistema la principal actividad de las Cajas empieza a ser ejercida por otras instituciones dentro del régimen de seguridad social.

Otra medida con la cual se podría reducir el costo de contratar nuevos empleados y de esta forma reactivar la demanda laboral es la ampliación de la cobertura del salario integral. Actualmente los trabajadores que devengan más de 10 salarios mínimos son los únicos que pueden recibir este tipo de salario. Bajo esta modalidad los empleados reciben un salario mensual más alto dentro del cual se incluye la proporción que le corresponde al empleador de las contribuciones de salud, pensiones y vacaciones. A diferencia de la modalidad de salario tradicional, el salario integral no incluye pagos de cesantías ni primas. Como consecuencia el costo de un trabajador con salario integral es 18,2% más bajo que el de un trabajador con salario tradicional (ver cuadro 1 y gráfico 11).

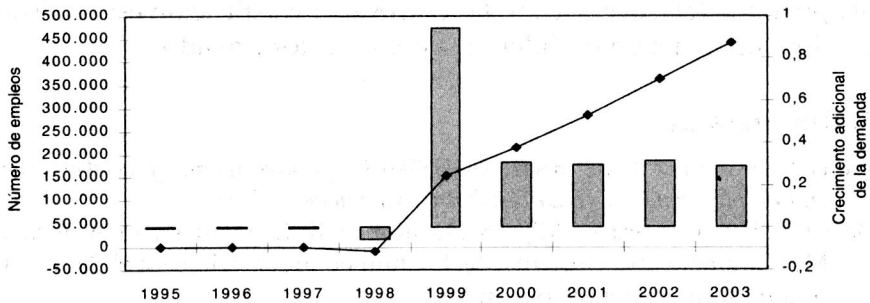
Para reducir los costos laborales sería útil evaluar la posibilidad de ampliar el salario integral al permitir la contratación de trabajadores que devengan 2 salarios mínimos o más bajo esa modalidad. Con esta medida se lograría aumentar la demanda laboral generando 150.000 nuevos empleos en el primer año de aplicación (ver gráfico 12).

A pesar de las bondades de esta propuesta, existen algunos problemas que podrían surgir en el momento de su aplicación. El primero y el más evidente sería que los empleadores buscarían despedir a sus antiguos trabajadores para contratar nuevos bajo la nueva modalidad de salario. Es por esto que la medida debe ser aplicada sólo a trabajadores nuevos y se deben incluir disposiciones específicas para evitar despidos masivos.

**Gráfico 11. Costos laborales no salariales**



Fuente: Bernal y Cárdenas (1998).

**Gráfico 12. Efectos sobre el mercado laboral de la ampliación del salario integral**

Fuente: cálculos de Fedesarrollo.

En segundo lugar, debe quedar claro en la legislación que en el momento de liquidar a un trabajador, que se encuentra cubierto por el salario integral, los costos de despido se calcularían de acuerdo con el salario base sin incluir prestaciones de salud y pensiones. De no ser así se corre el riesgo de aumentar aún más los costos de despido de los trabajadores lo cual haría más rígido el mercado.

Por último, vale la pena aclarar que ésta no es una propuesta definitiva y por lo tanto lo que se busca es evaluar distintas posibilidades para lograr aumentos en el empleo. Existen una gama de alternativas que se pueden pensar a partir de esta propuesta. Por ejemplo, se puede evaluar los efectos que se generarían al crear una nueva modalidad de salario integral para los trabajadores que devengan entre 2 y 10 salarios mínimos por medio de la cual se reduzcan los costos no salariales para empleador pero en una proporción menor al 18,2% antes propuesto.

Además de la generación de empleo urbano, la generación de empleo rural debe ser otra prioridad para la que se requiere de una política integral de desarrollo agrícola. Dicha política debe favorecer aquellos cultivos en los que se puede competir internacionalmente, como son los cultivos agroindustriales permanentes. Dentro de estos cultivos cabe mencionar la palma de aceite, las especies maderables del trópico, el caucho, el cacao y la producción de frutas tropicales y cítricos requeridas por la dinámica industria de jugos naturales. Sobre este último grupo de productos es importante mencionar que esta industria ha tenido que recurrir a la importación de materia prima de Venezuela y Ecuador. Por lo tanto, hay espacio para ampliar la producción interna de frutas tropicales. Igualmente, la estrategia debe

involucrar un fortalecimiento de la inversión en infraestructura en las zonas con mayores posibilidades de expansión agrícola, así como el apoyo estatal a la creación de centros de investigación especializados los cuales deben ser liderados por el sector privado.

## 5. Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales*.
- Barrera, F. y E. Lora (1997), "A Decade of Reform in Latin America: Measurement and Growth Effects", mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, julio.
- Bernal, R. y M. Cárdenas (1998a), "Labor market regulation and labor demand in Colombia: 1976-1996", mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Fedesarrollo.
- Bernal, R. y M. Cárdenas (1998b), "Wage inequality and structural reform: Evidence from Colombia", mimeo, Fedesarrollo.
- Cabal, M., L. García, A. C. Hoyos y A. Martínez (1998), "Evaluación de los programas de apoyo a la microempresa: 1997-1998", documento técnico financiado por la Corporación para el Fomento de la Microempresa, DNP y Fundación Corona.
- Cárdenas, M. y C. Gutiérrez (1996), "Equity and efficiency, effects of structural reform in Colombia", mimeo, Fedesarrollo.
- Farné, S. y O. A. Nupia (1996) "Reforma laboral, empleo e ingresos de los trabajadores temporales en Colombia", *Coyuntura Social*, No. 15, noviembre.
- Loayza, N. y L. Palacios (1997), "Economic Reform and Progress in Latin America and the Caribbean", Working Paper 1829, Banco Mundial, Región Latinoamericana y del Caribe, Oficina del Chief Economist, septiembre.
- Lora, E. y M. L. Henao (1995) "Efectos económicos y sociales de la legislación laboral", *Coyuntura Social*, No. 13, noviembre.

**Este libro se terminó de imprimir en octubre de 1998.  
En los Talleres de Tercer Mundo Editores. División Gráfica.  
Cra. 19 No. 14-45, Tels.: 2772175 - 2774302 - 2471903.  
Fax 2010209 Apartado Aéreo 4817  
Santafé de Bogotá, Colombia.**



Con el proyecto Agenda Colombia Fedesarrollo busca plantear propuestas concretas sobre algunos de los temas más importantes que debe contener el Plan de Desarrollo del nuevo gobierno. Para cumplir este propósito, Fedesarrollo entrega esta serie de documentos, de alto contenido académico pero de fácil lectura, que definen las prioridades y fijan las posiciones sobre los temas de educación, salud, desempleo, infraestructura, orden público y relaciones internacionales. En estos documentos se presenta un diagnóstico de los problemas específicos a ser abordados y se señalan las estrategias más idóneas para solucionarlos.

En este primer volumen se incluyen los diagnósticos y las recomendaciones para los sectores de la salud, la educación y el empleo.

