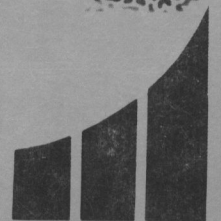


CS

Programas Sociales  
y Situación  
del Medio Ambiente

# Coyuntura Social



FEDESARROLLO

# COYUNTURA SOCIAL

## DIRECTOR

Miguel Urrutia Montoya

## EDITOR

Carlos Gerardo Molina

## COMITE EDITORIAL

Antonio Ordóñez P.

Julio Carrizosa U.

Humberto de la Calle

## FEDESARROLLO

## INSTITUTO SER

## DE INVESTIGACION

## INVESTIGADORES

Luis Ignacio Aguilar	Jorge E. Acevedo
María Elisa Bernal	Juan Camilo Cárdenas
Stefano Farné	Blanca Lilia Caro
Carlos Gerardo Molina	Rodrigo Losada
Juan José Perfetti	Alfonso Reyes

## ASISTENTES DE INVESTIGACION

Jaime H. Escobar	Juan Pablo Trujillo
Lucía Llanes	Claudia Rodríguez

## FEDESARROLLO

## INSTITUTO SER

## DE INVESTIGACION

## DIRECTOR EJECUTIVO

Miguel Urrutia Montoya

## DIRECTOR EJECUTIVO

Jorge E. Acevedo

## SECRETARIA GENERAL

Pilar Medina V.

# Coyuntura Social

Número 2  
Mayo 1990

## Programas sociales y situación del medio ambiente

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

Resolución No. 6083 de diciembre 22 de 1989 del Ministerio de Gobierno

**FEDESARROLLO**  
Calle 78 No. 9-91  
Tels: 211 80 18 - 211 81 25 - 211 82 67  
Apartado Aéreo 75074  
Bogotá. D.E., Colombia

**Instituto SER de Investigación**  
Carrera 15A No. 45-65  
Tel: 288 01 00  
Apartado Aéreo 1978  
Bogotá. D.E., Colombia

Portada  
Sigma

Diseño, armada electrónica e impresión  
Tercer Mundo Editores

ISSN 0121-2532

Impresa y hecha en Colombia  
Printed and made in Colombia



*In memoriam:*

*A tantos colombianos  
asesinados por la ola de  
violencia que vivimos,  
incomprensible, insensata...*

*Urge encontrar soluciones  
concretas y aplicables a esta  
crisis, soluciones que nos  
comprometan a todos.*

# Contenido

---

<b>Editorial</b>	7
<b>Indicadores sociales</b>	11
Gasto público social	13
Justicia y criminalidad	20
Educación	38
Salud	56
Medio ambiente	68
Seguridad social	86
Situación laboral	95
<b>Seguimiento a programas de gobierno</b>	107
Evaluaciones de programas gubernamentales de salud, seguridad social y vivienda <i>Rodrigo Losada</i>	109
El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza <i>Nancy Tirado de Montenegro</i>	121
<b>Informes especiales</b>	145
El metro de Bogotá: reflexiones para el próximo gobierno <i>Jorge Acevedo</i>	147
El gasto público social del gobierno central <i>Juan Carlos Ramírez</i>	159
La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85 <i>Rosario Córdoba y Tomás Uribe</i>	171

## Editorial

---

**E**n el primer número de **Coyuntura Social** se hizo un análisis global de la situación social en Colombia. En éste se estudian áreas que no fueron cubiertas en el número anterior y se ahonda en el análisis de algunos problemas específicos.

En la sección de medio ambiente se hace un resumen de la manera como el país está destruyendo y desperdiciando algunos de sus recursos renovables. Allí se muestra cómo se destruyen anualmente 600.000 hectáreas de bosques, con bajísimos beneficios para quien los destruye o para la economía. Una mínima parte de esa deforestación la genera la industria maderera o de pulpa. La colonización, que no le soluciona los problemas económicos a las familias colonizadoras, es la responsable de este inmenso desperdicio. Si no se controla esta destrucción la cobertura forestal total tendría una vida útil de tan sólo 89 años. Nos proponemos analizar en próximos números de **Coyuntura Social** las posibles medidas para evitar que este trágico proceso continúe.

El capítulo, fuera de presentar los problemas de contaminación y destrucción inútil de recursos, describe la increíble ri-

queza de Colombia en agua y diversidad biológica. Los datos son impresionantes y también lo es el reto de cómo preservar y aprovechar esa riqueza para el mayor bienestar de los colombianos, como también de la humanidad.

Otro tema que no se había tratado en la revista anterior es el del transporte público, un servicio íntimamente relacionado con el bienestar diario de la mayoría de la población urbana. El informe escrito por Jorge Acevedo muestra el alto costo de la solución tipo Metro para mejorar ese servicio en Bogotá y Medellín y sugiere algunas políticas alternativas.

El informe sobre nutrición complementa el de la última revista en el que se mostraba cómo había mejorado la distribución del ingreso en el país. El trabajo sobre nutrición muestra tanto las mejorías que ha habido en ese indicador social, uno de los más importantes, como las deficiencias que aún subsisten en el país respecto al riesgo alimentario.

También se vuelve a tratar el tema del gasto público. Motivados por el artículo de la última **Coyuntura**, que mostraba un des-

censo en el gasto social, Planeación Nacional nos remitió un trabajo interesante que muestra una tendencia creciente de esos gastos durante este gobierno. Las diferencias se deben a lo que se considera como gasto social. En próximas entregas de la revista se seguirán refinando las series, y se tratará de llegar a un consenso con el Gobierno sobre qué constituye el gasto social.

El capítulo de salud trata el tema del gasto público y privado en ese sector. La conclusión es desalentadora. Los colombianos gastan relativamente bastante en salud, pero el país sigue teniendo altos índices de mortalidad infantil y altos índices de morbilidad. Obviamente el gasto en salud se hace de manera ineficiente. Se gasta mucho en drogas, y el cubrimiento de la salud preventiva y de la salud para las familias de bajos recursos es mínimo. El gasto público en salud como proporción del ingreso nacional es menor al registrado en países como Costa Rica, Argentina, Chile o Uruguay, y entre 1977 y 1985 bajó la participación del sector salud en el presupuesto nacional. Se plantea entonces la necesidad de hacer grandes esfuerzos por aumentar el gasto en salud pública y llevar a cabo reformas institucionales que mejoren la eficiencia y disminuyan el costo del gasto público en salud, como también el del sector privado.

En el informe sobre seguridad social se denuncia la crisis de los fondos de pensiones del ISS. Dado el retraso en el ajuste planeado de las cotizaciones, y de la creación de derechos de pensión con demasiados beneficios para los pensionados de altos ingresos, se calcula que dentro de poco los egresos por pensiones serán mayores a los ingresos por cotizaciones. El déficit que se avecina en los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte tendrá grandes repercusiones sobre

la tasa de ahorro de la economía, y necesariamente llevará a limitar los pagos de pensiones a las personas que actualmente tienen derecho a ellas.

En el país ha aumentado la expectativa de vida muy por encima de lo que era cuando se creó el Seguro Social, y también los avances en salud han extendido la vida hábil del trabajador. Se hace necesario extender la edad de retiro, aumentar las cotizaciones al ISS, mejorar la eficiencia en la prestación del Seguro de Salud, reestructurar los derechos de los pensionados y fomentar los seguros de pensión privados. Si no se emprende una reforma de fondo del sistema de seguridad social, en pocos años el ISS entrará en una grave crisis que tendrá hondas repercusiones en la economía y que llevará a la disminución del nivel de pensiones en términos reales, lo cual colocará a muchas personas de la tercera edad en niveles de vida por debajo de la línea de pobreza. Dada la magnitud de este problema, la seguridad social de los ancianos será un tema prioritario para *Coyuntura Social*.

En el capítulo de educación se vuelven a analizar los desequilibrios existentes entre regiones y el problema de la calidad. Una conclusión es la baja calidad de la educación privada en colegios en donde predominan los alumnos de bajos ingresos. Este fenómeno sugiere la necesidad de informar a los padres de familia sobre la calidad de los planteles, por ejemplo con base en exámenes obligatorios, para que ellos hagan control de calidad. También se plantea la alternativa de fomentar en los colegios de alta calidad la reunión de estudiantes con distintos niveles de ingreso, apoyando con becas a los de menores recursos, confluencia que permitiría aumentar los rendimientos escolares. Por último, se destaca la



necesidad de dedicarle mayores recursos al sector de Ciencia y Tecnología, como requisito para lograr altas tasas de desarrollo económico en el mediano y largo plazo.

En el capítulo de justicia se analizan indicadores de eficiencia de la justicia civil y de la laboral. La conclusión de esta sección es que no toda la justicia está en crisis. En la justicia civil y laboral no se dan los grados de congestión e impunidad que se vieron en el caso de la justicia penal en la anterior **Coyuntura Social**. Parecería que los mayores problemas se concentran en la justicia

penal, y ese es el sector que debería ser reformado y recibir la mayor atención.

La sección sobre criminalidad muestra cómo esos índices siguen en ascenso, y se plantea la hipótesis de que la mayor parte del aumento en criminalidad en la última década se debe al narcotráfico, y en mucha menor cuantía a la criminalidad política o delincuencia común.

Finalmente, para información de nuestros lectores, se presenta un trabajo sobre los objetivos y algunos de los primeros logros del Plan Nacional de Rehabilitación, informe elaborado por un asesor de ese programa.

# Indicadores sociales

# I. Gasto público social

En este número de *Coyuntura Social* se analiza el comportamiento del gasto público social diferenciado según su destino en funcionamiento e inversión. Antes de entrar en la descripción de las cifras, vale la pena resaltar, como complemento al primer número de la revista, algunos elementos conceptuales sobre la clasificación utilizada de gasto público social en educación, salud, seguridad social y vivienda.

## A. SOBRE EL GASTO PUBLICO

Para el análisis del gasto público se suelen diferenciar las necesidades de la población entre sociales y preferentes<sup>1</sup>. Entre las primeras están las que no pueden satisfacerse por el mecanismo del mercado porque no se les puede asignar un precio. Es el caso de la justicia, la defensa<sup>2</sup> y, en menor grado, el medio ambiente, en las cuales la satisfacción obtenida por un consumidor es independiente de su contribución, y además el

Estado tiene la obligación de garantizar ese servicio. En otros bienes de este tipo, como la construcción de carreteras, se tienen en cuenta beneficios (o costos) que muy difícilmente se les puede asignar un precio de mercado: es probable, por ejemplo, que una vía de acceso beneficie en mayor grado a un determinado grupo, pero es un bien al cual puede acceder cualquier persona<sup>3</sup>.

Alternativamente, las necesidades preferentes, entre las cuales se ubican los gastos públicos sociales según la clasificación que aquí se adopta, no tienen que ser satisfechas necesariamente por el sector público. Sin embargo, en el caso de los renglones considerados, se utilizan recursos del presupuesto público, puesto que la sociedad considera que mayores niveles de educación o salud son convenientes para todo el conglomerado social, pero sólo se pueden lograr dándole acceso a esos servicios a través de gasto estatal a los grupos más pobres de la población. Este tipo de gastos

1 Ver Musgrave, R., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1969.

2 Ver *Coyuntura Social*, No. 1, diciembre 1989, p. 12.

3 A la diferencia entre los beneficios (costos) de un bien público para un individuo o grupo y los beneficios que aprovecha (incurre) la sociedad en su conjunto se les da el nombre de externalidades. Por lo general, el mercado falla en la determinación del precio de la externalidad. En la teoría de la Hacienda Pública se suele defender la intervención gubernamental cuando existen externalidades para la sociedad resultantes de un tipo de gasto.

puede generar beneficios mayores que los que el mercado mide directamente, como, por ejemplo, un mayor desarrollo económico, y en ese sentido se justificaría la intervención estatal. Desde el punto de vista del consumidor individual, sin embargo, no tiene las características de la satisfacción de necesidades sociales, en el sentido anteriormente expuesto, porque el gasto se orienta a determinados grupos y excluye, de hecho, a otros. Esto se relaciona muy directamente con el papel del Estado como redistribuidor del ingreso. No es pertinente, por lo tanto, introducir el gasto público en justicia como un gasto público social<sup>4</sup>.

Existen elementos generalmente aceptados por la sociedad según los cuales se supone que el Estado debe intervenir con sus recursos en determinadas áreas de la vida social. Al mismo tiempo, otros criterios propugnan por la eliminación de la participación estatal en la satisfacción de necesidades que podría ser asumida por el sector privado. No existen normas absolutas para diferenciar las áreas excluyentes de uno y otro sector, pues en gran medida depende de las condiciones sociales, culturales y económicas de los países. Un elemento importante en la discusión es el papel que juega el Estado, bien como el responsable y oferente de los servicios, bien como el responsable, sin necesidad de ser su proveedor inmediato.

## B. LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN

Como un paso inicial del análisis se anotarán algunas dificultades inherentes a su defini-

ción y al manejo estadístico de las cifras. No existe dificultad, por ejemplo, en la comprensión del gasto en el sector vivienda. Allí los gastos de inversión son los que se orientan a la construcción y los de funcionamiento son los utilizados para pago del personal administrativo del sector. Por el contrario, en educación y en salud (en parte en seguridad social), la distinción entre funcionamiento e inversión no es tan clara. Las cifras agregadas no diferencian entre los gastos en educación destinados al pago de promoción de profesores (o de médicos y enfermeros si se refiere al sector salud), y el de los gastos que se dirigen al pago del personal administrativo. El gasto es diferente puesto que se supone que el efecto sobre los primeros conduce a mejoras en la calidad que, a su vez, repercute en niveles más altos para los educandos. Si además se inscribe el gasto en una visión más amplia que los retornos personales para sus beneficiarios, no se puede considerar ese gasto como de funcionamiento sino como de inversión. En realidad, con este criterio, las fuentes estadísticas consideran un gasto de inversión en el sector educativo el que se utiliza en la financiación de investigación, ciencia y tecnología, en cultura, en recreación, en la construcción y mantenimiento de planteles, y el que se orienta a becas estudiantiles. El criterio de clasificación en funcionamiento e inversión no siempre es consistente en las estadísticas y suelen presentar dificultades de interpretación<sup>5</sup>.

Los Cuadros 1 y 2 presentan los valores, en pesos corrientes, del gasto público social desagregado por funcionamiento e inver-

<sup>4</sup> Ver en esta misma revista: Ramírez, J.C., "El Gasto Público Social del Gobierno Central", en donde se presenta una clasificación diferente para el Gasto Público Social. La diferencia más importante de la clasificación de los gastos reseñados en el artículo con relación a la presentada en esta sección es la introducción en aquél del gasto en justicia como gasto público social. Existen además, sobre los renglones introducidos en los gastos, diferencias de criterio que se han resaltado en la nota de edición correspondiente.

<sup>5</sup> Ver "Comisión del Gasto Público, Informe Final 1986", en *Economía Colombiana*, Separata No. 12, Abril de 1987, pp. 18-19.



**Cuadro 1**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL**  
 Sector Central y Entidades Descentralizadas  
 Funcionamiento  
 (Millones de pesos corrientes)

	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad social (3)	Vivienda (4)	Gasto social funcionamiento
1980	38.535	8.959	38.337	2.811	88.642
1981	54.662	12.254	54.874	2.526	124.317
1982	72.928	15.260	70.589	1.894	160.670
1983	91.797	19.547	84.531	4.370	200.244
1984	116.365	26.639	118.219	6.244	267.468
1985	131.827	31.211	124.794	10.297	298.128
1986	173.042	40.612	169.567	16.366	399.587
1987	204.900	54.094	247.313	23.190	529.497
1988	265.688	70.953	330.746	27.273	694.660

(1) Sector central, Universidades y SENA.

(2) Sector central, ICBF, Instituto de Cancerología, Infopaf, INAS.

(3) Sector central, ISS, Cajanal.

(4) Sector central, Inscredial.

Fuente: Contraloría General de la República, Informes Financieros. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Leyes de Presupuesto. Cálculos FEDESARROLLO.

sión respectivamente. Junto con el Cuadro 3, que muestra el comportamiento del gasto social total, del gasto público y del PIB, son la fuente de los análisis de esta sección. Los cuadros sirven como punto de referencia para conocer la participación de cada uno de los sectores en el gasto total, y en la composición, según funcionamiento e inversión de todos ellos. Los gastos en funcionamiento, cuando se consideran en precios constantes, tienden a crecer y los de inversión a disminuir. En el año de 1984 los gastos totales de inversión ascienden a 14 mil millones en precios constantes, el mayor del período considerado. En 1980 fue de 9.650 y en 1988 de 8.600 millones de pesos. El Gráfico 1 resalta la participación

descendente entre 1980 y 1988 del gasto social en el gasto público total <sup>6</sup>.

El Cuadro 4 muestra la composición del gasto público social en funcionamiento e inversión. No existe una tendencia definida en los diferentes tipos de gasto. El gasto en seguridad social es posiblemente el que muestra una orientación más clara hacia el crecimiento continuado de los gastos de funcionamiento, con la correspondiente disminución en la participación del complemento, vale decir, los gastos de inversión. Es claro que si no existe un aumento en la dotación hospitalaria del sector, como es el caso, el aumento de los usuarios conduce a un mayor crecimiento en los gastos de funcionamiento.

<sup>6</sup> Se debe hacer alusión a un error de contabilidad en la *Coyuntura Social*, No. 1, diciembre 1989, Cuadro 1. En esa revista se sumaron en los gastos públicos totales (sector central más sector descentralizado) los aportes nacionales. El error consiste en que se cuentan dos veces las partidas: por una parte las transferencias del sector central al descentralizado y, por otra, los ingresos de los institutos descentralizados correspondientes a esas transferencias (aportes nacionales). En el Cuadro 3 de este número se ha eliminado ese error.

**Cuadro 2**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL**  
 Sector Central y Entidades Descentralizadas  
 Inversión  
 (Millones de pesos corrientes)

	Educación	Salud	Seguridad	Vivienda	Gasto social inversión
	(1)	(2)	(3)	(4)	
1980	5.306	9.085	6.586	7.996	28.973
1981	5.210	9.747	8.147	12.722	35.825
1982	5.608	13.144	10.236	13.595	42.583
1983	8.046	14.491	9.045	27.202	58.784
1984	22.615	18.137	7.823	46.624	95.199
1985	25.055	21.897	11.648	26.525	85.125
1986	26.266	30.577	13.047	27.064	96.955
1987	44.097	34.604	19.863	24.322	122.887
1988	45.168	47.311	25.761	29.925	148.165

(1) Sector central, Universidades y SENA.

(2) Sector central, ICBF, Instituto de Cancerología, Infopaf, INAS.

(3) Sector central, ISS, Cajanal.

(4) Sector central, Inscredial.

Fuente: Contraloría General de la República, Informes Financieros. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Leyes de Presupuesto. Cálculos FEDESARROLLO.

**Cuadro 3**  
**INDICADORES DEL GASTO SOCIAL Y DEL GASTO PUBLICO**  
 (Millones de pesos corrientes)

	Gasto social total	Gasto total	Gasto social real <sup>1</sup>	Gasto social PIB
1980	117.616	288.777	100.0	7.5
1981	160.142	404.778	110.9	8.1
1982	203.253	502.258	112.8	8.1
1983	259.028	647.222	165.5	11.8
1984	362.667	844.640	136.8	9.4
1985	383.253	1.053.878	115.8	7.7
1986	496.542	1.387.070	116.8	7.4
1987	652.384	1.803.130	124.2	7.4
1988	842.825	2.521.855	125.0	7.2

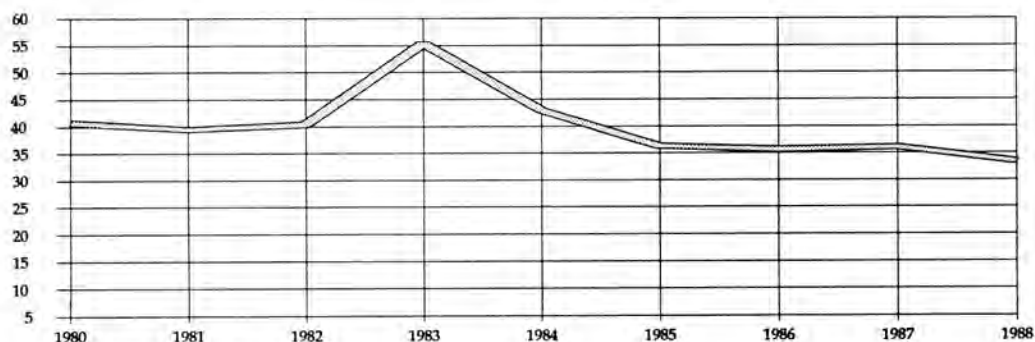
1. Índice.

Fuente: Coyuntura Social No.1, Cuadro 1, p. 12. DANE, Cuentas Nacionales de Colombia. Cálculos FEDESARROLLO

Asimismo se destaca un comportamiento inestable en los gastos de vivienda. Debido a la escasa participación de este gasto, fluctuaciones pequeñas en su monto pue-

den repercutir en variaciones en la composición. Es interesante observar que, a pesar del fuerte aumento que se dio en los gastos en vivienda en 1983 y 1984 (efecto de la

**Gráfico 1**  
**PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL Y EN EL GASTO TOTAL**



Fuente: Cuadro 3.

política gubernamental que le dio gran importancia al cubrimiento del déficit de vivienda y que, desde el punto de vista macroeconómico, concedió el papel de generador de empleo e impulsador del crecimiento para otros sectores), se mantuvo la composición en funcionamiento e inversión. A partir de 1985, cuando se redujo el gasto en vivienda, la participación del fun-

cionamiento aumentó. Este comportamiento se presenta cuando se ha creado una planta grande de personal para administrar los recursos de inversión y sin la misma elasticidad para reducirse que la de estos últimos.

Esa es la explicación de la composición del gasto en salud. Las inversiones a finales

**Cuadro 4**  
**COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN FUNCIONAMIENTO E INVERSION**  
(%)

	Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda		Total	
	Func.	Inv.	Func.	Inv.	Func.	Inv.	Func.	Inv.	Func.	Inv.
1980	87.9	12.1	49.6	50.4	85.3	14.7	26.0	74.0	75.4	24.6
1981	91.3	8.7	55.7	44.3	87.1	12.9	16.6	83.4	77.6	22.4
1982	92.9	7.1	53.7	46.3	87.3	12.7	12.2	87.8	79.0	21.0
1983	91.9	8.1	57.4	42.6	90.3	9.7	13.8	86.2	77.3	22.7
1984	83.7	16.3	59.5	40.5	93.8	6.2	11.8	88.2	73.8	26.2
1985	84.0	16.0	58.8	41.2	91.5	8.5	28.0	72.0	77.8	22.2
1986	86.8	13.2	57.0	43.0	92.9	7.1	37.7	62.3	80.5	19.5
1987	82.3	17.7	61.0	39.0	92.6	7.4	48.8	51.2	81.2	18.8
1988	85.5	14.5	60.0	40.0	92.8	7.2	47.7	52.3	82.4	17.6

Fuente: Cuadros 1 y 2.

de la década del setenta y en 1980, como se describe en los indicadores de salud en la sección correspondiente de esta revista, aumentaron el personal y, por lo tanto, los gastos de funcionamiento, que han continuado creciendo, mientras que los de inversión se reducen proporcionalmente.

Los gastos de inversión en educación crecen sustancialmente en 1984 y, de nuevo en 1987. Este comportamiento se debe, en el primer año, al arribo de préstamos externos para Colciencias y las universidades oficiales para investigación. En 1987 se desembolsaron contrapartidas para préstamos externos que estaban retenidas en años anteriores.

En general, la tendencia decreciente mostrada por los gastos de inversión en el total de los gastos es un indicativo preocupante de la intervención estatal en aspectos que se relacionan con el bienestar de la sociedad, como la salubridad pública y la educación. Es pertinente anotar aquí la actualidad de la discusión sobre la privatización de algunos servicios públicos si se piensa que el Estado debe orientar recursos escasos entre prioridades sobre su papel intervencionista en la economía.

Los Cuadros 5 y 6 organizan las cifras de un modo diferente a la de los dos cuadros anteriores, que consideraban sólo el total para cada uno de los gastos. Ahora, el ejercicio consiste en observar la participación de cada uno de los gastos en el fondo común del gasto social, tanto de funcionamiento como de inversión<sup>7</sup>.

**Cuadro 5**  
**COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL DE FUNCIONAMIENTO ( % )**

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
1980	43.5	10.1	43.2	3.2
1981	44.0	9.9	44.1	2.0
1982	45.4	9.5	43.9	1.2
1983	45.8	9.8	42.2	2.2
1984	43.5	10.0	44.2	2.3
1985	44.2	10.5	41.9	3.5
1986	43.3	10.2	42.4	4.1
1987	38.7	10.2	46.7	4.4
1988	38.2	10.2	47.6	3.9

Fuente: Cuadros 1 y 2.

Así, para los fondos de funcionamiento, se observa que existe una participación parecida, alrededor del 45%, del sector educación y de la seguridad social. En este último gasto existe una cierta estabilidad, mientras que, por el contrario, los gastos de funcionamiento de educación en el total de los gastos sociales de funcionamiento empiezan a decrecer a partir de 1985. Se observa de nuevo en los gastos de funcionamiento en vivienda que su participación aumenta a partir de 1985 como un resultado de los nuevos gastos de operación de la infraestructura generada a partir de 1985.

El Cuadro 6 indica, como se anotó anteriormente, la volatilidad de la distribución de los gastos de inversión por cada uno de los sectores. Los gastos en educación muestran la importancia de los créditos externos en 1984 y en 1987 destinados a la investigación. Los gastos de inversión en salud no tienen un patrón especial de comportamiento. En el análisis de los indicadores de salud, que aparece en esta misma revista, se

<sup>7</sup> La metodología que se siguió para hacer los cálculos de los montos del gasto por funcionamiento e inversión, presentados en los Cuadros 1 y 2, fue la siguiente: para el sector central se ordenaron los gastos de acuerdo con su destino, según la clasificación de la Ley del Presupuesto. Para las entidades descentralizadas se restó de los aportes nacionales (para obtener el gasto neto) la parte proporcional correspondiente a los gastos de funcionamiento e inversión de cada instituto.



**Cuadro 6**  
**COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO**  
**SOCIAL DE INVERSION ( % )**

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
1980	18.3	31.4	22.7	27.6
1981	14.5	27.2	22.7	35.5
1982	13.2	30.9	24.0	31.9
1983	13.7	24.7	15.4	46.3
1984	23.8	19.1	8.2	49.0
1985	29.4	25.7	13.7	31.2
1986	27.1	31.5	13.5	27.9
1987	35.9	28.2	16.2	19.8
1988	30.5	31.9	17.4	20.2

Fuente: Cuadros 1 y 2.

muestra que los gastos de inversión en este sector pagan, en gran parte, los costos del ajuste de las políticas de estabilización macroeconómica. Este aspecto es grave puesto que descuida las inversiones en infraestructura sanitaria del medio ambiente –acueductos, alcantarillados, mataderos...– que repercuten necesariamente en la salud de la población. Los gastos en vivienda, según lo dicho, indican el fuerte impulso dado a la inversión pública en 1983 y 1984. Dada la relativa estabilidad de los montos del gasto en inversión en seguridad social en el período considerado, se ajusta este renglón a los cambios en los demás sectores, lo que explica sus fuertes fluctuaciones.

### C. ALGUNAS CONCLUSIONES

Los elementos más característicos del proceso son: la relativa estabilidad de los gastos de funcionamiento en todos los sectores. Por su parte, los gastos de inversión indican las variaciones más importantes en el comportamiento del gasto total: así como el gasto en vivienda en los años 1983 y 1984 desajusta el comportamiento de los otros sectores, el desembolso de créditos externos al sector educativo en 1984 y 1987 cambia la estructura de la composición del gasto en su interior. No habla bien de una política sanitaria que el sector salud sea el que asuma los costos de las políticas de estabilización. A este respecto es importante anotar la tendencia de pérdida de participación, para el total del gasto público social, que se observa en los gastos de inversión.

Se esperaría que la distribución del gasto público social fuera más estable puesto que se orienta a cubrir necesidades de cobertura educativa, de salubridad pública y de déficit de vivienda. Las fluctuaciones en este tipo de gastos, en especial la tendencia a la baja de los de inversión, permiten concluir que no existen programas de largo plazo en los gastos sociales.

## II. Justicia y criminalidad

---

### A. INDICADORES SOBRE ADMINISTRACION DE JUSTICIA

En esta sección se continuará con el análisis de los diversos aspectos que conforman nuestra administración de justicia, siguiendo la metodología que se planteó en el número anterior de **Coyuntura Social**. En particular, el estudio se limitará al campo de la justicia civil y laboral. Para el primero se ha seleccionado un conjunto de tres grandes indicadores que permitirán presentar una radiografía objetiva, aunque incompleta como se explicará más adelante, del estado en que se encuentra esta especialidad de la Rama Jurisdiccional. Son ellos el exceso anual de procesos civiles, el número de jueces civiles por cien mil habitantes en las ciudades del país, y el número promedio de procesos por tipo de juzgado. Para el análisis de la justicia laboral se escogieron los siguientes indicadores: evolución del número de juicios laborales realizados; número de procesos laborales adelantados anualmente en las principales ciudades del país; duración promedio de los juicios laborales, y el resultado de las sentencias en los juicios laborales con respecto al trabajador.

La información utilizada para construir los indicadores ha sido tomada fundamentalmente de los boletines de estadística que publica el DANE. Sin embargo, y a diferencia del sistema penal, la información que se recoge sobre los procesos civiles y laborales no permite un análisis muy profundo sobre el funcionamiento de la administración de justicia en estos sectores. Esto se debe a que, en el caso civil, la unidad básica de información es el juzgado y los datos recogidos obedecen a una concepción contable en donde se determina básicamente el movimiento de negocios dentro de los despachos judiciales: cuántos había al iniciar el año; cuántos ingresaron durante el año; cuántos salieron en el mismo período; y cuántos quedaron al finalizar. Para el caso laboral, por otro lado, la unidad básica de información es el juicio laboral terminado, lo que restringe aún más las posibilidades de un análisis como el que se pretende hacer en **Coyuntura Social**.

#### 1. Justicia civil

Las diferentes normas del derecho se pueden agrupar, según su contenido, en dos

grandes ramas: el derecho público, que es aquél que contribuye a formar una teoría general del Estado, y el derecho privado, el cual reúne las demás normas. Mientras el derecho penal se enmarca dentro del derecho público, pues su materia es de interés para la sociedad en general y por lo tanto para el Estado, el derecho civil se incluye dentro del segundo, pues es de interés individual y depende de la voluntad de las personas ya sea para obligarse, para contratar, para heredar, para disponer de la propiedad, etc. Así, pues, en este orden de ideas y de una manera general, se puede entender el derecho civil como el conjunto de normas jurídicas que regulan las instituciones de la personalidad, la propiedad y la familia.

Cuando surge un conflicto entre dos partes, naturales o jurídicas, en donde una de ellas alega que se ha violado alguna de estas normas, la solución legal al conflicto es proporcionada por un despacho judicial. En Colombia, la parte de la Rama Judicial que se encarga de solucionar este tipo de conflictos se denomina Jurisdicción Civil y está conformada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia; las Salas Civiles de los Tribunales de Distrito Judicial (hay 27 Distritos Judiciales en el país); los jueces civiles del circuito y los jueces civiles municipales. En algunos lugares, dado el bajo volumen de negocios, existen despachos judiciales denominados promiscuos que conocen al mismo tiempo procesos penales, civiles y laborales. Estos son los juzgados promiscuos municipales, los juzgados promiscuos del circuito y las Salas Civil-Laboral de los Tribunales Superiores. Al igual que para el caso penal, los magistrados de la Sala Civil

de la Corte Suprema son vitalicios (pero con edad de retiro forzoso) y son elegidos mediante el mecanismo de cooptación; los magistrados de las Salas Civiles de los Tribunales son elegidos por la Corte Suprema para un período de cuatro años; y los jueces son elegidos por los magistrados del Distrito Judicial respectivo para un período de dos años.

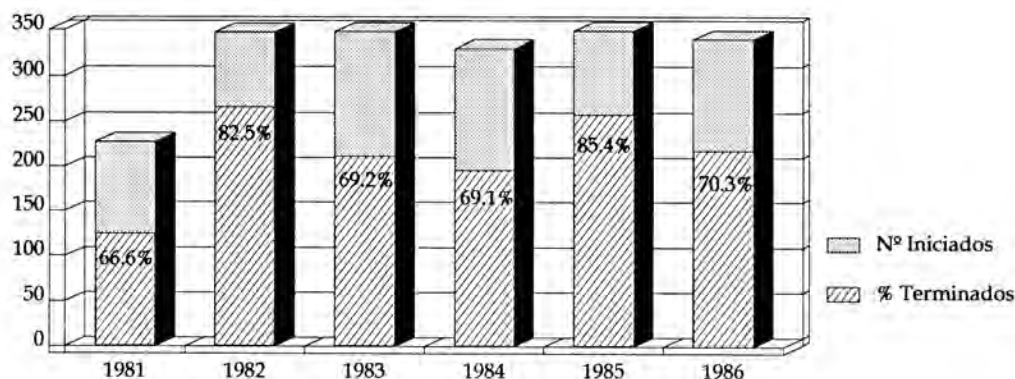
#### *a. El exceso anual de procesos*

A diferencia del proceso penal en donde se realizan dos etapas, una para hacer la investigación y otra para realizar el juicio, el proceso civil se realiza en una sola etapa. De esta forma, normalmente es un solo juzgado el que adelanta un proceso civil desde su inicio hasta su finalización, con la excepción de los recursos<sup>1</sup> que en segunda instancia deben ser resueltos por sus superiores jerárquicos.

Si se examina el porcentaje de procesos que los juzgados civiles evacúan anualmente con respecto al número de negocios nuevos que se iniciaron durante el mismo año, tal como lo muestra el Gráfico 1, se encuentra que, a diferencia del caso penal, estos despachos judiciales logran terminar anualmente un alto porcentaje de procesos. Un porcentaje de acumulación de procesos anual del 26% en promedio en 6 años indica un nivel de efectividad muy alto de la jurisdicción civil con respecto a la penal. Este hecho puede explicarse básicamente como debido a tres factores: 1) el número de procesos civiles que se inician anualmente es casi constante, lo que no ocurre definitivamente con el caso penal en donde el incre-

<sup>1</sup> Los recursos son objeciones que se interponen contra una providencia proferida por el juez durante el transcurso normal del proceso. Los más comunes son los de reposición y apelación.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCION DEL EXCESO ANUAL DE PROCESOS EN LOS JUZGADOS CIVILES**  
 (1981 - 1986) (Miles de procesos)



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

mento anual es muy marcado, 2) hay un gran número de procesos civiles que se resuelven muy rápidamente, y 3) el número de procesos a cargo de cada juzgado es considerablemente menor que en el caso penal, según se verá más adelante.

Si analizamos el exceso anual de procesos civiles discriminándolo por regiones, como se muestra en el Gráfico 2, encontramos que en general el porcentaje de evacuación anual de procesos es bastante alto. Sin embargo, el caso del Atlántico, al igual que en el caso penal, es notoriamente menor.

#### *b. El recurso humano*

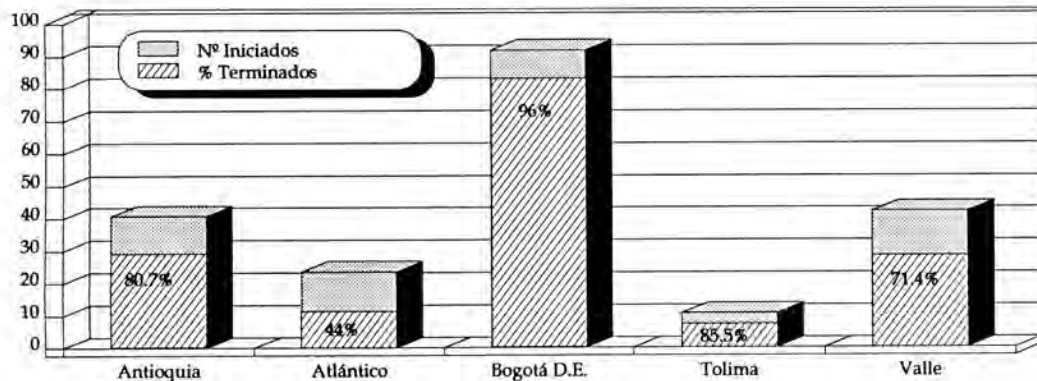
La determinación del número de jueces civiles no es fácil debido a las diversas fuentes que existen y que presentan datos diferentes. Probablemente la razón de estas diferencias se deba al desfase que existe entre la creación legal del cargo, el momento

en que el funcionario es nombrado, y aquél en el cual empieza formalmente a laborar. Para efectos de este análisis se ha tomado la cifra que posee la Oficina Sociojurídica del Ministerio de Justicia utilizada en la nómina de la Rama Judicial. Si se comparan estos datos (409 juzgados civiles municipales, 252 juzgados civiles del circuito, 904 juzgados promiscuos municipales y 73 juzgados promiscuos del circuito) con los encontrados hace ocho años, según el directorio de despachos judiciales publicado por el DANE, se encuentra que el número total de despachos judiciales civiles ha variado muy poco: un nuevo juzgado civil municipal, tres nuevos juzgados civiles del circuito y 44 nuevos juzgados promiscuos. Esta rara política de austeridad es ciertamente congruente con la constante en el número de procesos civiles que se inician anualmente.

Si se hace nuevamente, como en el caso penal, la comparación entre el número promedio de Juzgados Civiles por cada cien



**Gráfico 2**  
**EXCESO ANUAL DE PROCESOS EN LOS JUZGADOS CIVILES**  
 Varias Regiones - Promedio 1984, 1985 y 1986 (Miles de procesos)



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

mil habitantes en las ciudades del país, como se aprecia en el Cuadro 1<sup>2</sup>, se encuentra una diferencia apreciable entre varias ciudades. Nuevamente Tunja es la ciudad que tiene un mayor número de jueces por cien mil habitantes mientras que las principales ciudades, como Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla, tienen menos jueces por cien mil habitantes que el promedio nacional. Vale la pena destacar que Barranquilla, a pesar de tener más jueces por cien mil habitantes que Bogotá, evacua anualmente menos procesos. (Ver de nuevo el Gráfico 2).

### c. La congestión

Para observar el nivel de congestión de los juzgados civiles es necesario conocer el número de procesos que están a su cargo. Esta

información puede obtenerse fácilmente a partir de los datos recogidos por el DANE. La evolución del número total de procesos civiles a cargo de los despachos judiciales se presenta en el Gráfico 3. El incremento anual es casi constante e igual a un 5% en promedio. En 1986 había más de un millón y medio de procesos civiles a cargo de los despachos judiciales, y en particular, como se desprende del análisis del Gráfico 4, había en promedio 242 procesos a cargo de cada magistrado, 1.202 procesos a cargo de cada juez civil del circuito, y 923 procesos a cargo de cada juez civil municipal.

Estas cifras, que parecen ser preocupantes, señalan algo bien diferente si se distingue entre procesos activos e inactivos a cargo de un juzgado. Un proceso civil se considera como inactivo si ha transcurrido cierto tiempo sin que haya habido un pro-

2 En este Cuadro se cuentan los jueces civiles que se encuentran en la cabecera del Distrito Judicial al que pertenece la ciudad correspondiente.

**Cuadro 1**  
**NUMERO DE JUECES POR 100.000**  
**HABITANTES, 1988**

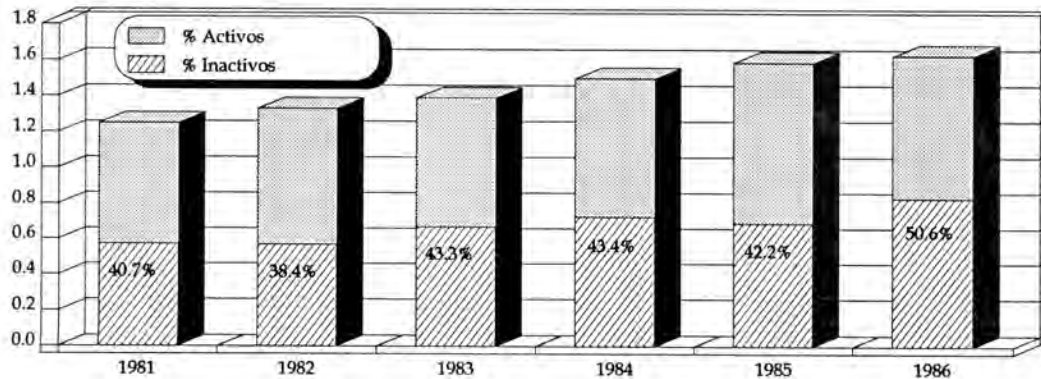
No.	Ciudad	Jueces/ 100.000
1	Tunja	10
2	Quibdó	9
3	Riohacha	8
4	Neiva	6
5	Pasto	5
6	Popayán	5
7	Manizales	5
8	Santa Marta	4
9	Armenia	4
10	Pereira	4
11	Montería	3
12	Villavicencio	3
13	Sincelejo	3
14	Ibagué	3
15	Cartagena	3
16	Bucaramanga	3
17	Barranquilla	3
18	Cúcuta	2
19	Cali	2
20	Valledupar	2
21	Medellín	2
22	Bogotá	2
	Promedio	4

Fuente: Directorio Juzgados - DANE . Proyección de población. Instituto SER

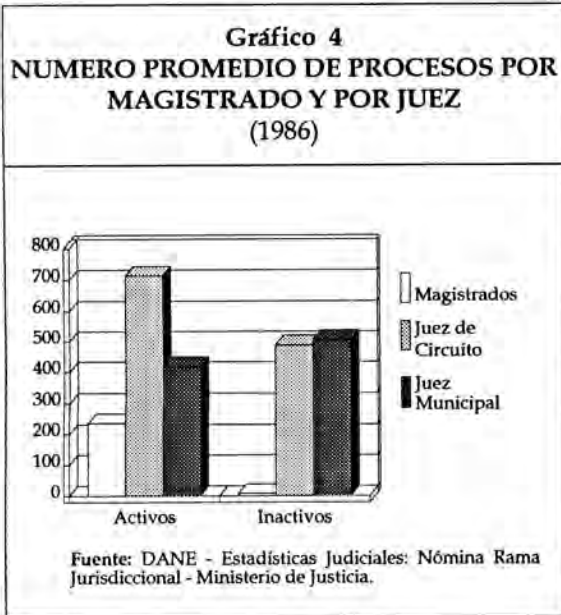
nunciamiento de las partes. Con esto en mente, una nueva mirada al Gráfico 4 muestra que el número promedio de procesos por juzgado es considerablemente menor, sin dejar de ser alto.

Al analizar con más detenimiento el Gráfico 3 se encuentra que, en los seis años en consideración, casi la mitad de todos los procesos civiles reportados por los juzgados está inactiva. El incremento porcentual de éstos en 1986 se debe al poco aumento que se registró en el número de procesos nuevos iniciados en ese año. Si se tiene en cuenta que muy probablemente un proceso queda inactivo porque el demandante no ha querido impulsarlo, es lógico suponer que la razón que lo mueve a adoptar esta posición es seguramente que ha alcanzado algún acuerdo con la parte demandada. Esto significa que casi la mitad de los procesos civiles que se inician concluyen antes de su fin normal mediante un acuerdo, no reportado al juzgado, entre las partes. Es decir, el sistema judicial civil estaría siendo

**Gráfico 3**  
**EVOLUCION DEL NUMERO TOTAL DE PROCESOS CIVILES**  
**1981 - 1986 (Millones de procesos)**



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.



utilizado como simple medio de coacción para forzar un arreglo entre las partes en conflicto. Esto implica para el Estado un costo muy alto representado, por un lado, por el tiempo de los funcionarios y empleados de los juzgados que realizan todo el trámite legal normal para dar inicio a cada nuevo proceso y, por otro, por el costo en papelería y demás recursos logísticos necesarios utilizados. Todo este esfuerzo desperdiciado y además en desmedro del trámite ágil de los demás procesos que sí requieren de una solución legal apropiada.

Finalmente, si se observa la forma en que normalmente terminan los procesos civiles, se encuentra que en promedio entre 1981 y 1986 más de la mitad de los procesos (54.5%) concluyó mediante providencias diferentes a la sentencia: por transacción, cuando hubo un acuerdo explícito entre las partes; por desistimiento, cuando el demandante desistió

de la demanda; por pago, cuando se cancelaron las obligaciones y costas en el proceso ejecutivo, y cuando se decretó por segunda vez la perención<sup>3</sup>. Es decir, una minoría de los procesos civiles concluye su trámite legal con el pronunciamiento de una sentencia por parte del juez.

## 2. Justicia laboral

El derecho laboral es un derecho nuevo, nace con la revolución industrial y con la necesidad de regular un hecho social inminente: el trabajo de una persona natural que se obliga a prestar un servicio a otra persona natural o jurídica, bajo una continua dependencia o subordinación a la segunda y mediante la remuneración de un salario. Concretamente, el derecho del trabajo o el derecho laboral, considera las condiciones generales en que debe prestarse el trabajo, y las especiales que rigen para determinadas actividades. Es así como determina la jornada de trabajo, los descansos diarios, semanales y anuales, fija los requisitos necesarios para la remuneración y persigue que el salario satisfaga las necesidades individuales y sociales, impone medidas de seguridad e higiene y tiende a transformar la idea de la producción de tal manera que incorpore al elemento humano y lo beneficie.

El derecho laboral, además, regula los conflictos colectivos que se presentan entre el trabajador y el empresario privado o público. Regula, así mismo, el derecho de asociación y huelga y fija los procedimientos que se deben llevar ante la jurisdicción laboral para asegurar la eficacia de los principios consagrados en la Constitución y la Ley.

3 Mediante la perención se decreta la suspensión del proceso por inactividad de las partes.

La jurisdicción laboral en Colombia está conformada por los magistrados de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de las Salas Laborales de los Tribunales de Distrito Judicial, y los jueces laborales del circuito. Cuando en algún lugar no hay un juzgado laboral, los jueces civiles pueden conocer de estos procesos inicialmente. Así mismo conocen de estos procesos las Salas Civil-Laboral de algunos Tribunales y los juzgados promiscuos. El nombramiento y período de estos funcionarios es análogo al de sus homólogos en la jurisdicción civil.

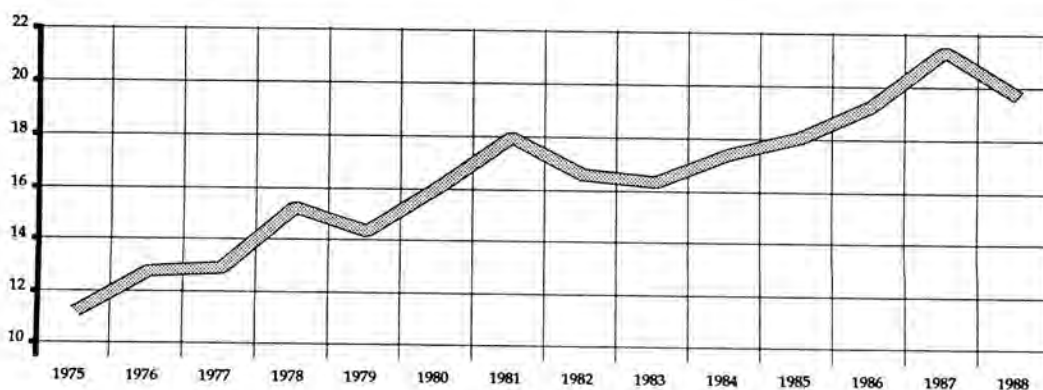
Como se mencionó al inicio de esta sección, la información recogida por el DANE en relación con la justicia laboral se refiere básicamente a datos sobre los juicios laborales terminados. Esto hace casi imposible un análisis como el realizado para las jurisdicciones penal y civil. No hay forma de determinar el exceso anual de procesos, ni de calcular la congestión en los despachos

judiciales, ni de medir el rendimiento de éstos. Por esto, el análisis que se presentará a continuación tan sólo podrá dar una idea de la magnitud del trabajo realizado en estos juzgados.

#### a. Volumen de trabajo

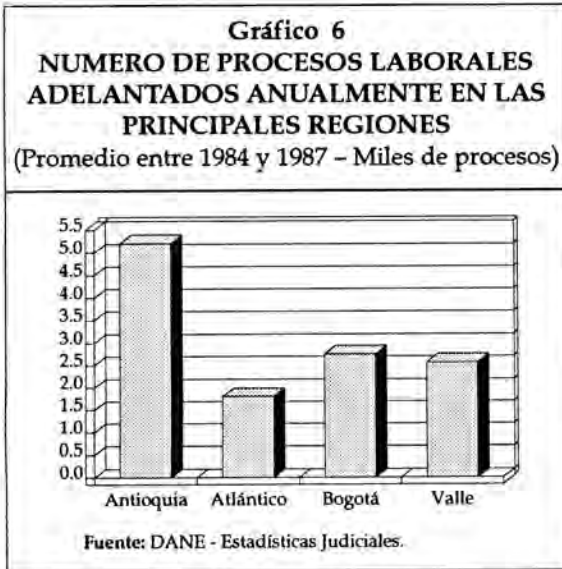
Para tener una noción del trabajo que implica la solución de los conflictos laborales en el país, lo primero que se debe hacer es conocer el número de juicios que por este motivo se realizan anualmente. Una idea de este volumen de trabajo la proporciona el Gráfico 5. Se observa un incremento continuo, aunque lento, del número de juicios laborales terminados anualmente en el país. El Gráfico 6 discrimina estas cifras para algunas regiones. Se encuentra algo evidente: el mayor número de juicios laborales se adelanta en las regiones más industrializadas sobresaliendo entre ellas Antioquia y el Distrito Especial de Bogotá.

**Gráfico 5**  
**EVOLUCION DEL NUMERO DE JUICIOS LABORALES REALIZADOS**  
(1975 - 1988) (Miles de juicios)



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.





### b. Duración de los procesos

Los juicios laborales se clasifican básicamente en tres categorías: juicios ejecutivos, que se adelantan cuando se quiere garantizar de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones que emanan de un contrato de trabajo o de una relación de trabajo que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme (corresponden a un 28% del total); juicios de fuero sindical, que se adelantan cuando en el conflicto se alega que se ha violado el fuero sindical, es decir, la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el

juez de trabajo<sup>4</sup> (corresponden al 2%); y juicios ordinarios, que cobijan a la gran mayoría de los conflictos laborales restantes (alrededor del 70%).

El Gráfico 7 muestra la duración promedio de los juicios laborales ordinarios. Sobresale el hecho de que tan sólo el 23% de estos juicios termina en menos de seis meses, máxime si se tiene en cuenta que la forma básica de trabajo del procedimiento laboral son las audiencias. Con ellas el legislador quiso desde un comienzo que este tipo de conflictos fuesen solucionados mediante conciliaciones rápidas alcanzadas con base en procedimientos verbales. En otras palabras, un juicio laboral no debería en principio extenderse por más de unos cuantos meses. El hecho de que más del 58% de los juicios laborales ordinarios se demoren más de un año confirma la hipótesis de que el formalismo convencional que se enseña a los jóvenes abogados ha llevado a transformar el juicio laboral en un proceso eminentemente escrito en donde la agilidad con la cual fue concebido se pierde por completo.

Los juicios laborales ejecutivos, por otro lado según lo muestra el Gráfico 8, tienen una duración promedio más acorde con lo previsto: el 87% termina en menos de un año.

Lo anterior sugiere la existencia de un cierto nivel de congestión en los despachos judiciales laborales, pero, sobre todo, es preocupante el tiempo que le toma a la jurisdicción laboral resolver un conflicto en donde está involucrado un trabajador de bajos recursos económicos<sup>5</sup> que está solicitando seguramente algún tipo de indemnización<sup>6</sup>.

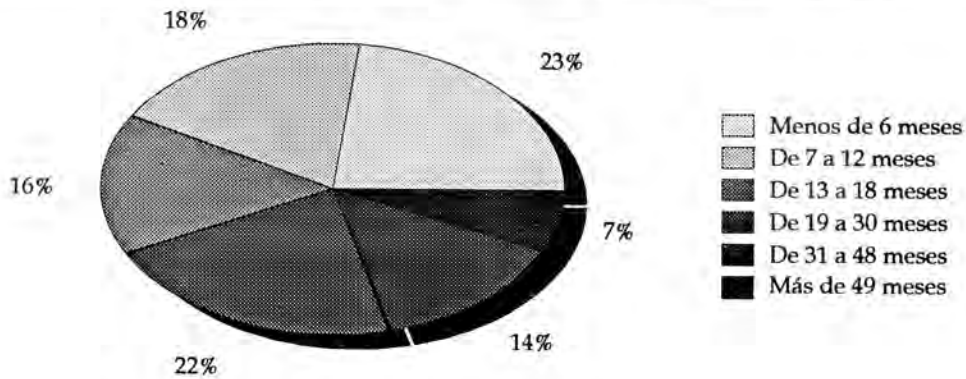
<sup>4</sup> Artículos 70 a 81, 100, 405 y 407 del Código de Procedimiento del Trabajo; Decreto 204 de 1954 y Decreto Ley 2351 de 1965.

<sup>5</sup> El 60% de las reclamaciones en los juicios laborales individuales son presentadas por obreros; el 32% por empleados auxiliares; y el 8% por empleados administrativos o técnicos. Datos de 1987 tomados del Boletín de Estadística No. 438 del DANE; septiembre de 1990; p. 191.

<sup>6</sup> Las reclamaciones más comunes son: indemnización por terminación unilateral (16%); indemnización por falta de pago (13%); por pago de vacaciones (12%); por accidente de trabajo (1%); por subsidios (5%); por seguro de vida (15%) y por jubilación eventual (9%). Datos de 1987 tomados del Boletín de Estadística No. 438 del DANE; septiembre de 1990; p. 191.

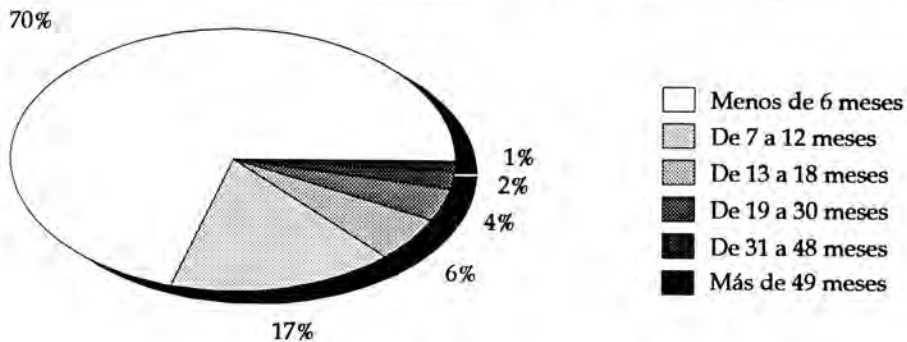


**Gráfico 7**  
**DURACION DE LOS JUICIOS LABORALES ORDINARIOS**  
 (Promedio entre 1984 y 1987)



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

**Gráfico 8**  
**DURACION DE LOS JUICIOS LABORALES EJECUTIVOS**  
 (Promedio entre 1984 y 1987)



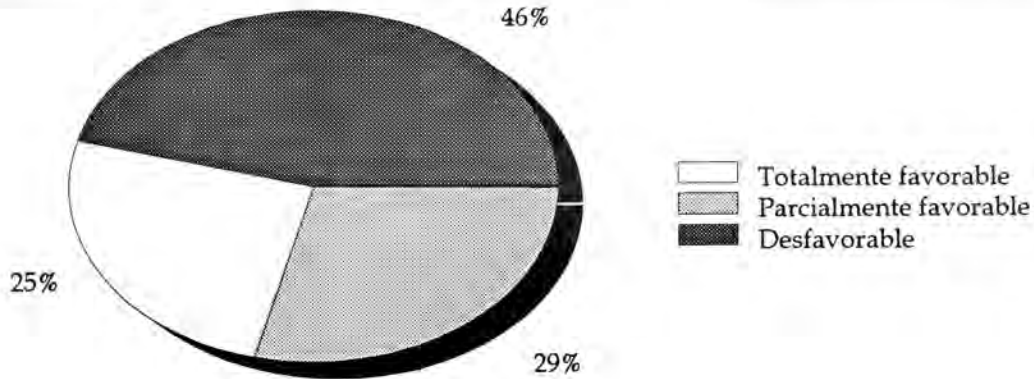
Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

*c. Terminación de los procesos*

El Gráfico 9 muestra el resultado de las sentencias en los juicios laborales ordinarios con respecto al trabajador. Se encuentra que en promedio, entre 1985 y 1987, tan sólo el 25% de las sentencias fueron favora-

bles totalmente al trabajador. El 29% fue tan sólo parcialmente favorable, mientras que casi la mitad, el 46%, fue completamente desfavorable al trabajador. Esto sugiere, posiblemente, un desconocimiento por parte del trabajador de cuándo y cómo debe entablar una demanda, así como cuándo es con-

**Gráfico 9**  
**RESULTADO DE LAS SENTENCIAS EN LOS JUICIOS LABORALES ORDINARIOS**  
 (Promedio entre 1985 y 1987)



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

veniente aceptar una transacción. En cualquier caso, no debe ser benéfica la sensación que debe dejar para un trabajador el entablar una demanda en busca de hacer cumplir un derecho que cree propio, para que después de más de año y medio de espera la decisión judicial le sea adversa.

### 3. Conclusiones

Del análisis anterior se pueden establecer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar se encuentra que la jurisdicción civil es más eficaz y eficiente que la penal, pues logra evacuar un porcentaje bastante alto de los procesos que le compete y fuerza a un acuerdo entre las partes en disputa<sup>7</sup>. En segundo lugar, es claro el desperdicio en tiempo, esfuerzo e implementos de tra-

bajo que se presenta en la jurisdicción civil al iniciar un proceso que al cabo de poco tiempo quedará inactivo en el juzgado al llegar, seguramente, a un acuerdo las dos partes en litigio. Esto justifica de hecho la búsqueda de mecanismos extrajudiciales de conflicto que permitan mediante procedimientos ágiles, como la conciliación, el arbitraje, etc., la solución de este tipo de problemas. Varios son los países que utilizan con muy buenos resultados estos métodos. En Estados Unidos, por ejemplo, más del 70% de estos conflictos se resuelven de esta manera<sup>8</sup>. Es probable que crear la infraestructura para este tipo de soluciones requiera ciertos costos, pero seguramente serán mucho menores que lo que cuesta actualmente mantener todo un sistema judi-

7 No es fácil determinar con exactitud la razón de esta diferencia, sin embargo es posible mencionar los siguientes factores que definitivamente inciden en la labor de estos despachos judiciales: a) la división del proceso penal en dos etapas siendo la de investigación un cuello de botella alarmante; b) el tipo de conflictos tratados por la jurisdicción civil permite un mayor número de transacciones; c) el volumen de nuevos negocios iniciados anualmente es considerablemente mayor en la jurisdicción penal que en la civil.

8 Cifra mencionada por un experto civilista en teleconferencia de World Net presentada por la embajada norteamericana en Bogotá en septiembre de 1989.

cial civil para lograr efectivamente la realización de la mitad de su trabajo.

Otro mecanismo que puede ser empleado es el traslado a otras instancias de algunos de estos procesos, por ejemplo a notarías. En este sentido es de destacar lo alcanzado a través de las facultades extraordinarias de la ley 30 de 1987 por medio de las cuales se facultó a las notarías para adelantar algunos procesos de la llamada jurisdicción voluntaria tales como cambio de nombre, separaciones y sucesiones en donde exista mutuo acuerdo<sup>9</sup>.

En tercer lugar, queda la sensación de que los despachos judiciales civiles no están demasiado congestionados. Sin embargo, la realidad es distinta. Esto se debe a que existe un altísimo volumen de actuaciones judiciales que no configuran un proceso y que deben ser realizadas en estos juzgados. Algunas de ellas son: comisiones, embargos, secuestros, pruebas anticipadas tales como interrogatorios de parte, reconocimiento espontáneo de documentos, testimonios para fines judiciales, inspecciones judiciales, entre otras. Estas actuaciones, según el DANE en sus boletines estadísticos, pueden sobrepasar en número al total de negocios civiles iniciados en los despachos judiciales. Así, pues, aunque el trámite de estas actuaciones en general no es muy largo, son definitivamente

un factor de congestión en el trabajo del juzgado. Esto explica la demora en promedio de 2.5 años del proceso civil ordinario<sup>10</sup>. En este punto, nuevamente fue afortunada la labor adelantada con base en la ley 30 de 1987, pues mediante el decreto 1557 de 1989 se facultó a los notarios para recibir declaraciones con fines extraprocesales.

En cuarto lugar, se hace necesario establecer un programa de educación legal a la comunidad que permita un fácil acceso por parte del ciudadano común al sistema judicial. No es claro en la actualidad cuándo y cómo debe actuar una persona que siente violado alguno de sus derechos.

Finalmente, en quinto lugar, y en especial en lo que se refiere a la justicia laboral, es necesario mejorar el tipo de información estadística que se recoge para facilitar análisis de una mayor profundidad. A este respecto el DANE dio algunos pasos al rediseñar el sistema de estadísticas de justicia laboral en 1989 que contempla la recolección de información sobre los procesos iniciados. Sin embargo, aún se está lejos de tener un sistema de información que permita fijar políticas claras en materia judicial dejando a un lado, de una vez por todas, las soluciones producto de improvisación que se basan en un incremento desproporcionado del número de despachos judiciales.

9 Vale la pena destacar que luego de expedida esta norma, y en menos de doce meses, fueron tramitadas más de siete mil sucesiones en las notarías.

10 Giraldo Angel, Jaime; Acevedo Bohórquez, Jorge; Reyes Alvarado, Alfonso. "Reforma de la Justicia en Colombia", Instituto SER de Investigación, Bogotá, enero de 1987, p. 74.

## B. LA VIOLENCIA DE LOS ULTIMOS MESES

### 1. La violencia homicida: una visión global

El número total de homicidios en el país, producto de muy diversos móviles, continuó en aumento: según datos de la Policía Nacional, en 1989 llegó a 23.315 (en 1988 había sido de 21.100). Esto significa que en 1989 por cada 100.000 habitantes, 68.1 murieron víctimas de algún tipo de homicidio (no se incluyen en esta cifra las muertes por accidentes de tránsito). Las cifras correspondientes para los cuatro años anteriores a 1989 son: 38.2 (1985), 44.2 (1986), 52.8 (1987), y 62.8 (1988). Así, la onda de muertes violentas sigue creciendo y azotando al país.

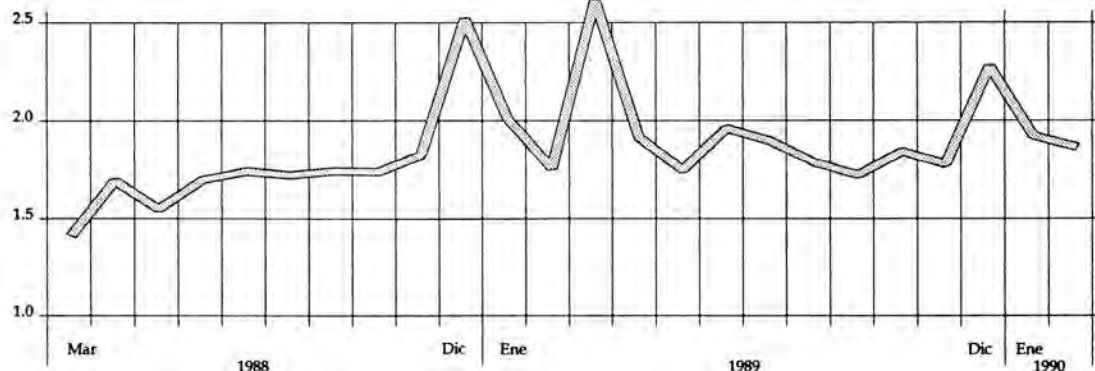
Si se analiza el número total de homicidios por mes, en los últimos 24 meses (marzo de 1988 a febrero de 1990) se observa una tendencia ascendente hasta marzo de 1989, seguida de una época de estancamiento que se ve interrumpida por un alto índice en di-

ciembre de 1989. En general, en el mes de diciembre de los últimos años el número de homicidios tiende a elevarse y en particular para el último diciembre ese incremento se agravó por los atentados narcoterroristas, tal el caso del carro-bomba al DAS. Por tanto, no es todavía claro hasta dónde el descenso observado en los dos primeros meses del año en curso señala o no una prolongación del estancamiento relativo que viene desde marzo del año pasado (Gráfico 10).

### 2. Los tipos de homicidio: una aproximación

Cuando se analizan los guarismos sobre homicidios surge el deseo de discernir entre muertes por razones políticas y las que tienen que ver con el narcotráfico, con la delincuencia común o con otros factores. Por desgracia, los organismos que llevan las estadísticas de mayor cobertura nacional sobre homicidios, la Policía Nacional y el DANE, no registran este tipo de móviles. En realidad, muchas ve-

Gráfico 10  
NUMERO MENSUAL DE HOMICIDIOS EN COLOMBIA  
(Marzo de 1988 a Febrero de 1990) (Miles de homicidios)



Fuente: Revista *Criminalidad* para 1988 y datos suministrados directamente por la Policía Nacional (Dijin) para 1989 y 1990.

**Cuadro 2**  
**MUERTES RELACIONADAS CON CONFLICTOS DE NATURALEZA POLITICA,**  
**SEGUN VARIAS FUENTES, 1980-1989**

	Muertes de la Fuerza Pública					Muertos de las guerrillas					Civiles muertos por razones políticas							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(D)	(2)	(4)	(1)	(5)	(E)	Muertos civiles por subversivos			Asesinatos			
												(1)	(2)	(3)	(4)	por guerra	políticos	(F)
1980	21	25				23						67	64					65
1981	94	67				80						155	268					211
1982	37	51	92			60	151				151	126	333	303				254
1983	78	85	85			83	379				379	182	366	366				305
1984	99	127	125	99		112	359	359			359	292	202	513	292			325
1985	260	291	291	291		283	690	690			690	713	726	1.083	726			812
1986	80a	364	153	364		294	568	574	574		572		797	558	791			715
1987	121a		378	193		285	643	376			509			913	413			663
1988	147a			353	405	379		763		565	664				581	444	953	659
1989				220	208	214		722		444	583				517		463	490

Nota: (a) Sólo incluye Policía

Fuente: (1) Revista **Criminalidad** (de la Policía Nacional). Anual. (2) **El Tiempo** (fuente militar) del 19-4-87. (3) **El Tiempo** (fuente militar) del 6-3-88. (4) Ministerio de Defensa, Oficina de Información y Prensa: Dato verbal suministrado el 15-4-90. (5) Revista **Justicia y Paz**, Nos.4 y 8. (6) Consejería para la Reconciliación (Presidencial).

(D) (E) (F): Promedio cifras anteriores.

ces es poco menos que imposible establecer por qué una persona fue asesinada.

Sin embargo, vale la pena intentar una aproximación al tema. Por fortuna, algunos organismos, como el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el DAS y la revista **Justicia y Paz** (apoyándose ésta en noticias periodísticas, en informaciones directamente suministradas a ella y en otras fuentes no oficiales), han recopilado información sobre los homicidios que, con mayor o menor claridad, pueden atribuirse a razones políticas. Si bien las fuentes aludidas no coinciden completamente entre sí (a veces, las discrepancias son sustanciales o los criterios de clasificación muy diversos) (Cuadro 2). Con base en ellas puede obtenerse un conteo anual aproximado de los homicidios por

móviles políticos o presumiblemente tales, para la década de 1980 (Cuadro 3).

De otra parte, dado que en 1975 se registró uno de los niveles más bajos de violencia homicida antes de iniciarse el desbordamiento que ha llegado hasta nuestros días, podría suponerse que la cifra de homicidios correspondiente a 1975 señala la magnitud de la violencia social atribuible sencillamente a la delincuencia común, sin contaminación por violencia política o por la violencia del narcotráfico. Si esto se acepta, puede asumirse que esa magnitud absoluta crece a un ritmo constante, similar o ligeramente mayor al crecimiento vegetativo de la población. De hecho, para los fines del presente ejercicio se calculó para cada año de la década del 80 una cifra de "delincuencia esperada" (columna B del Cuadro 4), hacien-



**Cuadro 3**  
**VIOLENCIA POLITICA HOMICIDA EN COLOMBIA**  
1980-1989

	Muertos FF.AA. (D)	Muertos guerrilla (E)	Muertos civiles (por guerrilla y otras razones políticas) (F)	Asesinatos y desapariciones presumiblemente políticas (G)	TOTAL (D+E+F+G)
1980	23a	(49g)	65a	(252f)	389
1981	80a	(170g)	211a	(504f)	965
1982	60b	151c	254b	(756f)	1.221
1983	83b	379c	305b	(1.008f)	1.775
1984	112h	359a	325h	(1.260f)	2.056
1985	283h	690a	812h	(1.512f)	3.297
1986	294b	572b	715b	(1.764f)	3.345
1987	285a	509a	663a	(2.016f)	3.473
1988	379i	664i	659e	2.268d	3.970
1989	214i	583i	490i	2.016d	3.303

Notas:  
a. Promedio de 2 fuentes oficiales  
b. Promedio de 3 fuentes oficiales  
c. Una sola fuente oficial  
d. **Justicia y Paz**  
e. Promedio de 3 fuentes (dos oficiales y **Justicia y Paz**)  
f. Cálculo de autor (entre 1988 y 1989, hago disminuir anualmente la cifra de 1988 en un noveno:  $2268/9=252$ )  
g. Cálculo de autor (entre 1982 y 1989, la razón FF.AA.:Guerrilla es de 1.00;2.12)  
h. Promedio de 4 fuentes oficiales  
i. Promedio de 2 fuentes (una oficial; la otra, **Justicia y Paz**)  
Fuente: Además de las notas que siguen, para las columnas (D), (E) y (F) se utilizaron las fuentes del Cuadro 2.

do crecer el guarismo de 1975 (que es de 5.788 homicidios, según la Policía Nacional) en un 3% anual (o sea, a un ritmo un poco mayor que la tasa de crecimiento poblacional, bajo el supuesto de que la urbanización creciente trae consigo un incremento adicional en la delincuencia).

Luego, se resta del número total de homicidios de cada año las muertes por razones políticas y los homicidios "esperados" (por delincuencia común). La cifra que así se obtiene (columna C del Cuadro 4) correspondería a los homicidios atribuibles, directa o indirectamente, a factores nuevos, aparecidos desde mediados de la década

del 70 en adelante y que serían ante todo los relacionados con el narcotráfico. No se incluyen en esta cifra los asesinatos de la llamada "guerra sucia", porque ellos han quedado incluidos atrás entre los homicidios políticos sino los asesinatos que son cometidos por narcotraficantes ya sea por razones económicas o personales. A estos se añaden los asesinatos que se relacionan con las pugnas entre esmeralderos. Véanse ahora los resultados de este ejercicio en los Gráficos 11 y 12.

Dichos gráficos revelan dos realidades importantes. Primera: la violencia política no parece ser la principal responsable del

**Cuadro 4**  
**DISTRIBUCION DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN COLOMBIA SEGUN MOVILES**  
**(1980-1989)**

	Total Homicidios (D)	Homicidios políticos o presumible- mente políticos (A)	Delincuencia "esperada" (o delincuencia común) (B)	Diferencia mayoritaria- mente narcotráfico (C=D-A-B)	(A)/(D)	(B)/(D)	(C)/(D)
1980	9.122	389	6.710	2.023	4	74	22
1981	10.713	965	6.911	2.837	9	65	26
1982	10.580	1.221	7.118	2.241	11	68	21
1983	9.721	1.775	7.332	614	18	76	6
1984	10.694	2.056	7.552	1.086	19	71	10
1985	12.899	3.297	7.779	1.823	26	60	14
1986	15.672	3.345	8.012	4.315	21	51	28
1987	17.419	3.473	8.252	5.694	20	47	33
1988	21.100	3.970	8.500	8.630	19	40	41
1989	23.312	3.303	8.755	11.254	14	38	48

Fuente: Total de homicidios: Revista *Criminalidad*. Columna (A): Ver Cuadro 3. Columnas (B) y (C): Ver texto.

auge de los homicidios que ha sufrido Colombia en la última década. Esa violencia (que incluye, por supuesto, las muertes de guerrilleros, fuerzas armadas y civiles por acciones públicas, los asesinatos de líderes políticos, sindicales, comunitarios, etc., y de jueces y otros funcionarios públicos, gran parte de las masacres y un amplio número de otros crímenes presumiblemente políticos) explica entre el 4% y el 26% de todos los homicidios anuales de la década del 80<sup>11</sup>.

El año con mayor porcentaje de asesinatos políticos es 1985, cuando se rompe la tregua pactada entre el gobierno del presidente Betancur y algunos grupos guerrilleros, cuando el M19 se toma el Palacio de Justicia y cuando algunos grupos llamados paramilitares parecen iniciar una persecu-

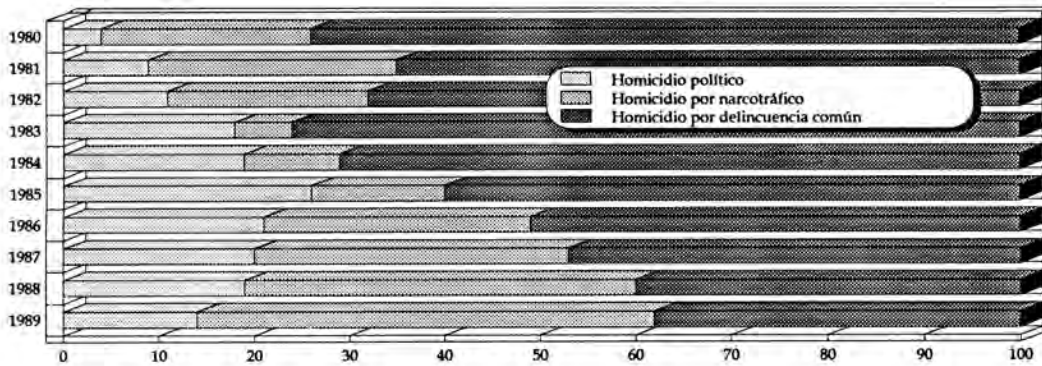
ción a fondo contra la Unión Patriótica y contra algunos frentes de las guerrillas. En 1989 el peso relativo de la violencia política sobre el número total de homicidios disminuye hasta el nivel más bajo (14%) desde 1985<sup>12</sup>. Por supuesto, la menor importancia numérica de los homicidios políticos en los últimos años no le quita trascendencia a estos pues su importancia estratégica o simbólica es muy superior a su número.

La segunda realidad que se destaca y preocupa, revelada por los Gráficos 11 y 12, tiene que ver con el desarrollo impresionante de otros tipos de violencia distintos de la violencia política y de la delincuencia común. Esos otros tipos, que aquí se consideran relacionados, directa o indirectamente, pero de manera principal con el

11 Por cierto que la Comisión de Estudios sobre la Violencia ya se había expresado en forma similar en 1987. Ver *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987, p.18 y *passim*.

12 Varias fuentes coinciden en señalar una disminución en 1989 (frente a 1988) en el número de muertos de las guerrillas, de las Fuerzas Armadas y de civiles víctimas de enfrentamientos bélicos.

**Gráfico 11**  
**DISTRIBUCION DE LOS HOMICIDIOS EN COLOMBIA SEGUN MOVILES**  
 (1980 - 1989) (%)



Fuente: Cuadro 4.

narcotráfico, explicaban sólo un 6% de los homicidios en el año de 1983, pero se multiplican aceleradamente de modo que en 1989 dan cuenta de casi la mitad (48%) de todos los homicidios acaecidos en el país. En cifras absolutas, esas otras violencias pasan de 614 asesinatos en 1983 a 11.254 en 1989, un incremento desorbitado. Más aún, entre 1984 y 1989, cerca de 31.000 personas habrían sido víctimas, directa o indirectamente, del narcotráfico y de otras nuevas fuentes generadoras de violencia. Por cierto, desde 1987 el citado informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia había llamado la atención con fuerza sobre este hecho, con expresiones tales como: "Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle" (p.18).

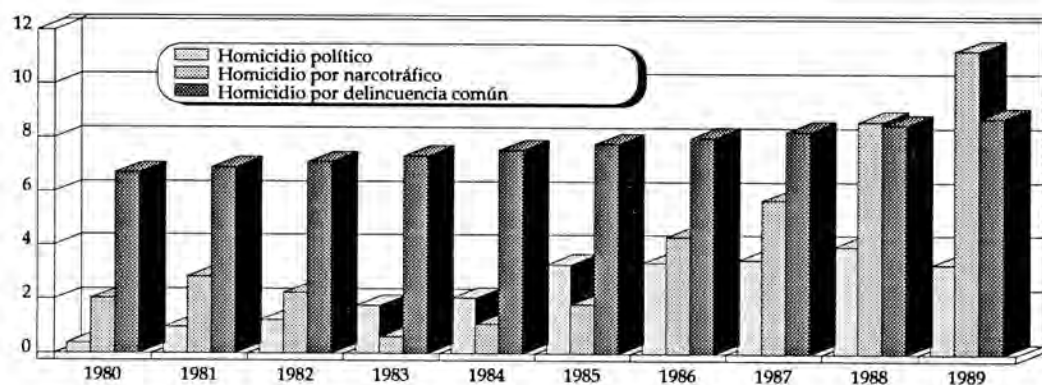
Infortunadamente carecemos de un diagnóstico confiable y completo de proble-

ma tan grave. Su etiología no es nada clara. Para entenderla parece conveniente centrar la atención en algún estudio ulterior en los departamentos de Antioquia y Valle, en los cuales tuvo lugar casi la mitad de todos los homicidios conocidos en el territorio colombiano en 1989 (más exactamente, el 44%)<sup>13</sup>. No en vano residen allí los dos carteles principales del narcotráfico.

De todas maneras, parece poco acertado buscar las causas de estas otras formas de violencia homicida en las desigualdades sociales y económicas, en el desempleo de los jóvenes o en factores culturales. Porque jóvenes desempleados y desigualdades sociales se conocen en Bogotá, en Cartagena y en otras ciudades y regiones del país, donde esas otras violencias no se han desarrollado (al menos, no significativamente). Tampoco hace mucho sentido pensar en factores cul-

<sup>13</sup> Téngase en cuenta que, mientras el número de homicidios aumentó en Colombia entre 1980 y 1988 en un 132%, en Antioquia (durante el mismo período) lo hizo en un 1.032% (diez veces) y en Valle en un 1.720% (diecisiete veces).

**Gráfico 12**  
**NUMERO DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN COLOMBIA SEGUN MOVILES0**  
 (1980 - 1989) (Miles de muertes)



Fuente: Cuadro 4.

turales cuando esos otros tipos de homicidio se concentran sólo en unas regiones del país y no en otras, con similares condiciones socioeconómicas. Es importante reconocer que la inmensa mayoría de la población colombiana condena y es ajena al ejercicio de la violencia.

Más bien, la explicación parece encontrarse en la fascinación que ejercen las enormes ganancias del narcotráfico en algunos individuos propensos al riesgo, un riesgo disminuido por la debilidad de los sistemas judicial y policial, en la dinámica de las relaciones interpersonales, en un ambiente de ilegalidad (donde no se reconoce ley superior a la de la fuerza), en el fácil acceso a las armas y en el aprendizaje sistemático de la violencia por parte de los miembros de las bandas de sicarios. Estas hipótesis han sido poco exploradas en el país, pero pueden poseer un gran poder explicativo.

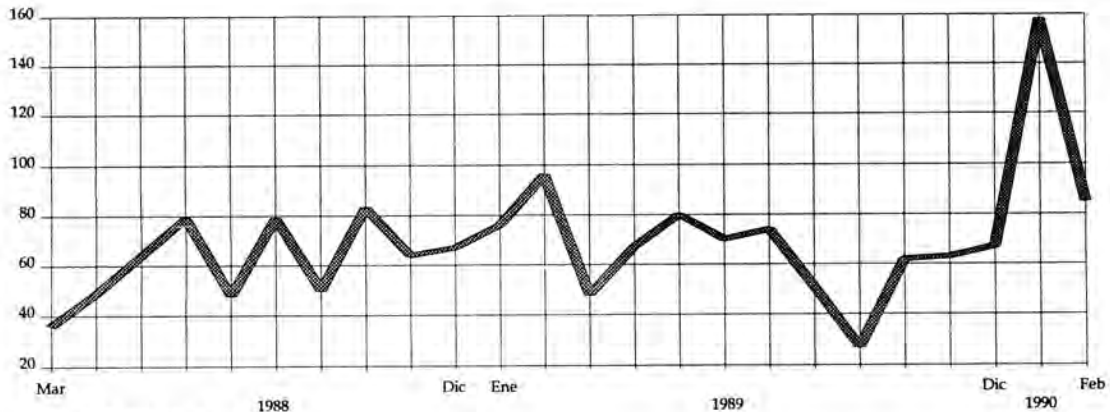
### 3. Los secuestros: la situación en 1990

Se ha hablado mucho últimamente sobre una ola de secuestros desatada en los primeros meses de este año. En realidad, al observar la evolución del número mensual de secuestros de carácter extorsivo, conocidos por la Policía Nacional en los 24 meses que van de marzo de 1988 hasta febrero de 1990, salta a la vista el incremento pronunciado de este flagelo en enero del año en curso. Recuérdese que aquí se capta sólo una parte del problema porque la policía no es informada de todos los secuestros ocurridos en el país.

Desde marzo de 1988 hasta diciembre de 1989 la frecuencia mensual de los secuestros oscila fuertemente dentro de un amplio rango (de 37 a 80 secuestros por mes, en el 86% de los casos), pero su tendencia de conjunto para todo el período es estable. El



**Gráfico 13**  
**NUMERO MENSUAL DE SECUESTROS EN COLOMBIA**  
 (Marzo de 1988 a febrero de 1990)



Fuente: Policía Nacional - Dijin

promedio mensual de secuestros para 1989 fue de 59.1, pero en enero de 1990 la cifra salta a 158. En febrero cae, pero alcanza de todos modos los 85 casos (Gráfico 13).

Los secuestros en los últimos meses han tenido lugar ante todo en Antioquia, Córdoba, Cesar y los Santanderes. Hasta diciembre de 1989, cerca de un 50% de los secuestros fueron ejecutados por los diversos grupos guerrilleros (ELN, FARC, EPL, y en grado decreciente el M19) con fines primordialmente económicos. Pero, en enero de este año, el extraordinario incremento de los secuestros parece estar relacionado con las acciones de algunos grandes narcotraficantes para presionar un cambio de políticas gubernamentales y, en mayor grado todavía, con las decisiones de algunas personas que convirtieron el secuestro en empresa.

En todo caso, sea por razones políticas, sea por el afán del lucro económico, el secuestro se ha convertido en una actividad que involucra a cientos de personas, ya especializadas

en su oficio, y que mueve varios miles de millones de pesos al año. Como consecuencia, se ha generado, por ejemplo, un gran desestímulo para la ganadería y la agricultura en algunas regiones, cuyos costos en el mediano y largo plazo para el país no han sido debidamente cuantificados, pero que son de elevada magnitud.

Lo grave es que, a pesar de la labor de la policía, del DAS y del ejército para reducir el número de secuestros, éstos aumentan y no parece que vayan a reducirse espontáneamente en los próximos años. Ni siquiera cabe esperar que el problema se reduzca en forma sustancial porque existen ya demasiadas bandas especializadas en este delito y con interés creado en continuarlo debido a los sustanciosos beneficios que les reporta. La labor de la fuerza pública, por otro lado, parece estar limitada por falta de personal especializado, de elementos técnicos y de equipos apropiados para el seguimiento de estos casos.



### III. Educación

---

En el primer número de *Coyuntura Social* se presentaron la evolución y el estado actual de la educación desde tres perspectivas, complementarias entre sí: la de cobertura, visualizada a través de la tasa de escolarización; la de eficiencia interna, por medio de la retención y de los años de escolaridad de cada nivel educativo; y la de calidad, vista según las relaciones alumno/docente, formación de los docentes y resultados de las pruebas a los bachilleres realizadas por el Icfes.

En este segundo número se mantienen las mismas perspectivas, aunque ellas se abordan desde otros indicadores. En particular, tanto la cobertura como la eficiencia interna se analizan con base en el impacto que el sistema educativo tiene sobre el conjunto de toda la población y no exclusivamente, como fue el caso de la primera revista, sobre la población estudiantil de cada nivel. Respecto a la calidad, se presentan nuevos indicadores que ofrecen elementos complementarios que permiten avanzar en el conocimiento y en la comprensión de este complejo tema.

Finalmente, en esta sección, se busca dejar de lado la visión restringida que se tiene del sector educación que supone limitarse al estudio de lo que sucede en los niveles primario, secundario y superior, y se empiezan a analizar otros campos del sector. En este número se presentan algunos indicadores relacionados con la actividad científica y tecnológica del país, y se espera que en próximas entregas se aborden los temas de cultura, recreación y deporte, uso de los medios de comunicación masiva y educación no formal.

#### A. COBERTURA

El grado de escolaridad de la población en edad de trabajar o, en su defecto, de la población económicamente activa, mide el número promedio de años cursados por ésta, y es un buen indicador síntesis de la manera como la educación ha venido llegando al conjunto de la población colombiana. Este indicador refleja tanto la cobertura y la retención de la población estudiantil actual, como lo sucedido en estos aspectos con la población que ya no hace parte del sistema educativo. Justamente por tratarse de un in-

**Cuadro 1**  
**EVOLUCION GRADO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACION**  
**ECONOMICAMENTE ACTIVA**

Año	1978	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>REGION URBANA</b>										
Barranquilla		6.98	7.19	7.29	7.41	7.53	7.77	7.88	8.24	8.07
Bucaramanga		6.23			7.15	7.18	7.22	7.46	7.86	7.83
Bogotá		7.84	7.97	8.03	8.21	8.21	8.54	8.58	8.69	8.84
Manizales		6.59			7.29	7.44	7.57	7.38	7.96	8.15
Medellín		6.91	7.04	7.08	7.09	7.37	7.45	7.74	7.89	8.2
Cali		6.88	7.19	7.2	7.28	7.37	7.6	7.79	7.72	7.76
Pereira			6.77	6.73	6.81	7.06	7.18	7.03	7.66	7.84
Cúcuta			6.05	6.05	6.12	6.18	6.48	6.28	6.65	6.99
Pasto		6.72			6.82	6.73	6.85	6.73	7.49	7.72
Villavicencio			6.24	6.68	6.44	7.02	6.96	7.08	7.72	7.23
Cuatro grandes ciudades		7.53	7.55	7.63	7.77	7.84	8.11	8.22	8.33	8.45
Total ciudades		7.42	7.23	7.53	7.61	7.7	7.94	8.02	8.19	8.32
<b>REGION RURAL</b>										
Atlántica	1.81								3.34	
Oriental	2.63								3.88	
Central	2.53								4.07	
Pacífica	2.13								3.95	
Total Rural	2.32								3.84	

\* Se tomó la población ocupada para el área rural en 1988.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Cálculos, FEDESARROLLO.

dicador agregado, que tiene en cuenta el impacto educativo pasado y el actual, reacciona más lentamente a los cambios recientes. Tiene, sin embargo, la bondad de mostrar el impacto acumulado de la educación sobre el conjunto de la población.

No debe extrañar, por tanto, que la tendencia de crecimiento observada en la cobertura y en la retención de los tres niveles educativos<sup>1</sup> implique un importante crecimiento del grado de escolaridad de la población (Cuadro 1). En efecto, para la década de los ochenta, tanto la población urbana como la rural, tuvieron significativos aumentos en su escolaridad: en el acu-

mulado de las grandes ciudades se pasó de 7.4 años de escolaridad en 1981, a 8.3 en 1989; en las zonas rurales se pasó de 2.3 años en 1978 a 3.8 en 1988.

Es interesante observar que este crecimiento se dio en todas las grandes ciudades, aunque con algunas diferencias. Cali es la ciudad que tiene el menor aumento, 0.9 años, en tanto que Bucaramanga es la que más crece, con 1.6 años. Estos crecimientos son, en promedio, inferiores a los observados para las zonas rurales en un período similar. La zona rural oriental es la que menos aumenta, con un incremento de 1.2 años para el período 1978-1988, en tanto

<sup>1</sup> Ver *Coyuntura Social* No. 1, sección indicadores en educación, cuadros 1 y 2. FEDESARROLLO e Instituto SER de Investigación, diciembre, 1989.

que la zona pacífica es la que más crece, con un incremento de 1.8 años.

Deben destacarse las importantes diferencias que existen en escolaridad entre las zonas urbanas y las rurales. Si se tienen en cuenta la tasa de crecimiento observada y las diferencias existentes entre zonas, se puede afirmar que zonas rurales, como la atlántica, están retrasadas en cerca de 8 años respecto al desarrollo educativo de zonas rurales del centro<sup>2</sup> y que el conjunto de las zonas rurales tiene un retraso educativo cercano a 40 años respecto al de las grandes ciudades. Sólo en la medida en que las políticas y acciones educativas apunten a reducir estas diferencias podrá afirmarse que el país está empezando a tener un desarrollo educativo equilibrado.

De otra parte, la ubicación y el crecimiento de la escolaridad colombiana en el contexto internacional dejan observar resultados de interés. En efecto, Colombia se ubica en un lugar intermedio con relación a la escolaridad de los otros países latinoamericanos, inferior al desarrollo alcanzado por sus vecinos Venezuela, Perú y Panamá, aunque las distancias frente a ellos han venido reduciéndose (Cuadro 2)<sup>3</sup>.

La ubicación colombiana es insatisfactoria en el contexto latinoamericano, y aún más cuando se la compara con países con niveles superiores de desarrollo económico: el desarrollo educativo que tiene hoy Colombia es apenas comparable al que tenía Holanda, uno de los países europeos con más bajos niveles de formación en las décadas pasadas,

hace 20 años. Su distancia es cercana a los 50 años cuando se le compara con los países de mayores desarrollos educativos, como Estados Unidos, Canadá y Dinamarca.

Se debe anotar que los crecimientos alcanzados por Colombia en su nivel de escolaridad, para las últimas décadas, y en especial para la comprendida entre mediados de los 60 y mediados de los 70, han sido significativos y le han permitido acercar distancias frente a otros países (Cuadro 2). Es claro que, en conjunto, los países latinoamericanos han tenido una tasa de crecimiento de su escolaridad superior a la de los países desarrollados, consecuencia quizá de que el punto de partida de los primeros es significativamente inferior al de los segundos. Sin embargo, la tasa de crecimiento latinoamericana es inferior a la de otros países que poseen niveles de desarrollo similares y que se han esforzado por aumentar decididamente sus niveles educativos, como Corea e Indonesia.

## B. EFICIENCIA INTERNA

La distribución de la población según su mayor grado escolar aprobado permite adelantar algunos comentarios relacionados con la eficiencia interna del sistema educativo, visto como un todo.

Se destacan las marcadas diferencias en estructura entre las zonas rurales y las urbanas, como también sus diferencias en evolución (Cuadro 3). La diferencia en estructura entre las dos zonas muestra clara-

2 Esto significa que manteniendo el actual ritmo de crecimiento se requieren ocho años para que Atlántico alcance el actual nivel de desarrollo educativo de las zonas rurales del centro.

3 La fuente de información para este análisis es: Psacharopoulos y Arriagada, "The educational composition of the labour force: an international comparison", en *International Labour Review*, Vol.125, No. 5, septiembre-ocubre de 1986. La metodología empleada por ellos para determinar el grado de escolaridad es ligeramente diferente a la utilizada en esta revista, para el caso colombiano, puesto que no se apoyan en la información del último año cursado, sino en la del último nivel cursado y si lo hizo de manera completa o incompleta. A su vez, la fuente de información para su cálculo son los censos, la nuestra las encuestas de hogares, y trabajan con la población ocupada, en tanto que nosotros con la económicamente activa.

**Cuadro 2**  
**GRADO DE ESCOLARIDAD**  
**DE LA POBLACION**  
**EN EDAD DE TRABAJAR.**  
 (Una comparación internacional)

PAIS	Año	Años de escolaridad
América Latina y el Caribe		
Argentina	1960	6.2
	1980	7.4
Brasil	1960	2.4
	1980	5.6
Chile	1969	5.9
	1981	8.1
Colombia	1951	2.2
	1964	2.8
	1973	4.3
	1978	5.1
	1985	6.1
Guatemala	1964	1.7
	1973	3
México	1970	4.2
	1977	4.5
Panamá	1960	4
	1970	4.8
	1980	6.6
Paraguay	1972	4.3
	1982	5.6
Perú	1961	3.9
	1981	7
Uruguay	1963	5.1
	1975	6.7
Venezuela	1979	6.2
	1982	6.4
Países desarrollados		
Canadá	1969	9.1
	1981	11.7
Dinamarca	1981	8.6
	1983	10.8

mente el retraso y el cuello de botella que presentan las zonas rurales frente a las urbanas. Las zonas rurales tienen un altísimo porcentaje de personas que no poseen ningún grado de educación. Este, aunque ha

Japón	1969	7.6
	1979	9.8
Holanda	1967	6.1
	1975	9.1
Estados Unidos	1950	8.3
	1969	10.6
	1981	12.6
Grecia	1961	3.2
	1971	4.3
	1981	7.9
África del Este		
Zambia	1963	3.3
	1979	5.5
Asia del Este y el Pacífico		
Indonesia	1978	3.9
	1980	4.9
Corea	1969	3.9
	1980	8
Malasia	1967	5
	1980	6.5
Tailandia	1960	3.3
	1974	4.1
	1980	4.6
Asia del Sur		
India	1961	0.5
	1981	1.9
Pakistán	1975	1.2
	1981	2.5
Medio Oriente y África del Norte		
Egipto	1960	1.7
	1976	3.3
Marruecos	1971	1.2
	1982	2.9
TOTAL		5.34

**Fuente:** PSACHAROPOULOS-ARRIAGADA. "The educational composition of the labour force: An international comparison", en *International Labour Review*, Vol 125, No 5, Sep.-Oct. 1986.  
 Cálculos FEDESARROLLO.

venido disminuyendo significativamente, era aún muy alto: 17.2%, para 1988<sup>4</sup>. Para las grandes ciudades este porcentaje era incluso inferior al 2%, en 1989.

<sup>4</sup> Debe observarse que las estructuras, según último año aprobado, no son del todo comparables en las zonas rurales entre 1978 y 1988, puesto que para el primer año se trata de la población económicamente activa en tanto que para el segundo año se trata de la población ocupada.

**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA**  
 (Según último año aprobado)

Ultimo año aprobado	Total cuatro ciudades		Total rural	
	1981 Participación %	1989 Participación %	1978 Participación %	1988* Participación %
0	3.52	1.85	31.62	17.21
1	1.70	1.25	7.42	4.80
2	4.61	3.26	19.24	15.37
3	6.75	4.84	17.27	15.89
4	5.09	3.46	8.85	8.87
5	20.21	18.62	9.47	18.84
6	5.87	5.44	1.33	3.72
7	6.79	6.87	1.19	3.04
8	6.28	6.51	1.31	2.32
9	7.29	6.54	0.68	2.21
10	3.15	3.40	0.27	1.12
11	14.93	20.21	1.08	5.25
12	1.64	1.39	0.13	0.16
13	1.67	1.65	0.04	0.17
14	1.37	1.60	0.00	0.15
15	9.14	13.09	0.10	0.87
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

\* Se tomó la población ocupada

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 1978, 1981, 1986 y 1989. Cálculos de FEDESARROLLO.

Similarmente, en las zonas rurales se presenta una participación muy alta de la población con segundo, tercero y último año de la primaria, cercana al 15%, que son justamente los grados que tienen las mayores tasas de deserción y repetición de la educación primaria. Por el contrario, las zonas urbanas presentan participaciones muy bajas para todos los grados de la primaria, excepción hecha del quinto año. Esto último es indicativo de que terminar la primaria no es problema en las zonas urbanas, pero sí continuar hacia la secundaria.

En cuanto a la participación que tienen las personas con más de cinco años de educación en las zonas rurales, ésta es baja en todos los casos y denota la poca cobertura que tiene el sistema post-primario en estas zonas. Este no es el caso de las zonas urba-

nas en donde las participaciones de cada uno de los años de la secundaria son similares e importantes. Claro está, la participación del sexto bachillerato, en su calidad de año terminal, es superior a la de los demás. Sorprende también la alta deserción que se da en el penúltimo grado de la secundaria urbana.

De forma complementaria, es importante destacar las diferencias en estructura por regiones en cada una de las zonas (Cuadro 4). De nuevo, se observan importantes desequilibrios. El más notorio en la zona rural es la altísima participación de las personas sin educación en la región atlántica, indicativa tanto de falta de cobertura de la primaria, como de una altísima deserción durante el primer año escolar, en esta zona. En las ciudades las diferencias no son tan marca-



**Cuadro 4**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN NIVEL EDUCATIVO**

Ciudad	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior	Total
<b>CIUDADES 1989</b>							
Barranquilla	3.36	16.47	16.75	28.80	18.44	16.18	100.00
Bucaramanga	3.76	16.23	20.56	25.04	19.01	15.40	100.00
Bogotá	1.51	10.66	17.92	28.18	21.32	20.40	100.00
Manizales	3.52	15.10	16.78	26.76	21.93	15.92	100.00
Medellín	1.59	14.19	20.21	27.87	20.51	15.64	100.00
Cali	2.26	15.83	20.16	31.33	17.62	12.81	100.00
Pereira	2.03	13.65	19.48	33.06	20.07	11.71	100.00
Cúcuta	4.73	20.16	22.61	26.76	16.10	9.65	100.00
Pasto	3.20	17.53	23.70	21.95	17.87	15.75	100.00
Villavicencio	3.55	16.23	22.15	32.71	16.52	8.85	100.00
Total Ciudades	2.13	13.46	18.98	28.51	19.95	16.97	100.00
<b>RURAL 1988*</b>							
Región Atlántica	32.99	32.66	15.79	11.92	5.76	0.87	100.00
Región Oriental	13.46	47.09	22.42	11.38	4.15	1.50	100.00
Región Central	12.76	47.79	17.98	14.37	5.69	1.42	100.00
Región Pacífica	12.66	50.49	18.25	11.48	5.59	1.53	100.00
Total Rural	17.21	44.94	18.84	12.42	5.25	1.35	100.00

\* Se tomó la población ocupada.  
Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, 1988 y 1989. Cálculos FEDESARROLLO.

das, aunque se destaca el mayor desarrollo alcanzado por Bogotá, particularmente para el nivel superior.

En cuanto a la ubicación de Colombia en el contexto internacional, según la distribución de la población por nivel educativo alcanzado, se observa que es uno de los pocos países que aún mantiene porcentajes similares entre personas con primaria incompleta y completa (Cuadro 5). En países con desarrollos similares, la participación de la primaria completa siempre es mayor que la de la incompleta. Complementariamente, la participación de las personas sin educación no parece, en Colombia, comparativamente tan elevada, ni baja la participación de las personas con educación secundaria y superior. En este orden de ideas, es importante continuar con la políti-

ca de lograr que todas las personas terminen por lo menos el nivel primario.

### C. CALIDAD

En esta sección se presentan, en primer lugar, algunos elementos relacionados con la formación de los docentes: resultados de los docentes en las pruebas de ingreso al magisterio y evolución de los docentes según categorías del escalafón; en segundo lugar, se dan nuevos elementos al análisis de resultados obtenidos por los estudiantes de sexto bachillerato en las pruebas del Icfes. Con estos elementos se da una visión alterna y complementaria a los resultados presentados en el primer número de *Coyuntura Social*, y se inicia la exploración de nuevas líneas que permitan conocer mejor lo que

**Cuadro 5**  
**COMPOSICION DE LA EDUCACION DE LA FUERZA DE TRABAJO**  
**UNA COMPARACION INTERNACIONAL**

PAIS	Año	Porcentaje de la fuerza de trabajo con					Superior
		Sin educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	
<b>AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>							
Argentina	1980	4.7	24.9	34.8	17.7	9.5	8.4
Brasil	1980	24.7	35.3	7.9	19.6	6.6	5.9
Chile	1981	4.1	32.2	18.8	24.4	12.2	8.3
Colombia	1951	42.3	41.7	8	5.3	1.7	1
	1964	28.9	48.5	12.1	5.8	3.3	1.3
	1973	16.8	35.5	20.1	10.1	13.2	4.3
	1978	16.3	31.3	23.6	9.2	14.9	4.7
	1985	11.5	24.6	24.6	8.9	20.9	7.7
Guatemala	1973	51.7	12.7	28.1	2.6	3.5	1.4
México	1977	26.9	28.8	26.9	8.9	3.2	5.2
Panamá	1980	12.5	17.9	30	19.9	11.7	8
Paraguay	1982	8.1	39.4	26.4	15.4	6.9	3.8
Perú	1981	13.5	20.7	26.2	12.9	14.6	12.1
Uruguay	1975	5.1	33.8	29.2	12.3	7.3	12.4
Venezuela	1982	14.1	23.4	23.4	19.8	12.1	7.2
<b>PAISES DESARROLLADOS</b>							
Bélgica	1977	3.6	7.8	43	20.8	13.9	11
Canadá	1981	0	3.1	10.2	26.9	23.9	35.9
Dinamarca	1983	0	2.2	17.6	15.2	47.9	17.1
Japón	1979	0	0	39.3	20.3	22.4	18
Holanda	1975	0	1.7	31.3	44.9	11.2	10.9
Estados Unidos	1981	0	2.1	7.8	18.8	35.8	35.6
<b>AFRICA DEL ESTE</b>							
Mauritius	1983	10.2	14.2	34.7	31.4	5.4	4.1
Zambia	1979	20.2	38.4	13.8	6.3	20.2	1.1
<b>AFRICA DEL OESTE</b>							
Nigeria	1967	86.2	3.8	9.1	0.5	0.3	0
<b>ASIA DEL ESTE Y EL PACIFICO</b>							
Indonesia	1980	26.1	18.9	33.4	11.4	8.9	1.2
Corea	1980	14.8	1.1	33.2	18.5	23.4	9.1
Malasia	1980	17.9	17.1	23.4	22.9	16.1	2.6
Tailandia	1980	10.1	64.2	7	11.2	4.1	3.4
<b>ASIA DEL SUR</b>							
India	1981	66.6	14.5	6.9	4.9	3.9	3.2
Pakistán	1981	65.9	7.4	5.2	16.4	2.4	2.7
<b>MEDIO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE</b>							
Egipto	1976	53.2	19.3	10.1	5.6	6.7	5.1
Marruecos	1982	56.4	12.9	8.8	14.9	5.1	1.9
<b>EUROPA</b>							
Grecia	1981	3.9	12.5	44.5	12.8	15.1	11.3

Fuente: G. PSACHAROPOULUS y A. ARRIAGADA. The educational composition of the labour force: An international comparison. En *International Labour Review*, Vol 125, No. 5, septiembre-octubre de 1986.

**Cuadro 6**  
**EVOLUCION DEL PERSONAL DOCENTE SEGUN GRADO EN EL ESCALAFON**

Diez departamentos																			
Grados en el escalafón																			
Año	No in-forma	Sin	A	B	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Total
1984	679	2.241	809	1.188	5.123	10.471	8.109	9.736	9.743	10.284	8.062	10.281	3.668	2.798	1.239	304	116	17	84.868
1986	858	1.212	678	769	4.051	8.090	6.148	10.718	7.853	11.969	7.920	12.430	6.753	4.242	2.566	824	309	55	87.445
1988	222	1.065	550	616	2.521	5.712	4.321	9.692	6.665	11.870	8.476	14.131	8.294	7.179	3.417	1.989	684	136	87.540

Diez departamentos flujo teórico																			
Grados en el escalafón																			
Año	No in-forma	sin	A	B	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Total
1984	679	2.241	809	1.188	5.123	10.471	8.109	9.736	9.743	10.284	8.062	10.281	3.668	2.798	1.239	304	116	17	84.868
1986	858	1.212	678	769	4.051	8.613	9.684	8.651	9.738	9.923	9.543	8.802	8.077	3.378	2.278	927	203	133	87.519
1988	222	1.065	550	616	2.521	6.922	8.970	9.340	9.014	9.800	9.797	9.296	8.560	6.510	3.011	1.828	686	336	89.044

Nota: un mayor grado en el escalafón supone, de manera general, una mayor experiencia y una más alta preparación pedagógica del docente  
Fuente: Fondo Educativo Regional, listado del personal docente, sección de nómina. Cálculos FEDESARROLLO.

sucede con la calidad de la educación colombiana.

Los maestros oficiales están progresando rápidamente en las categorías del escalafón. Vale la pena preguntarse si esta evolución tiene efectos reales y positivos en la calidad de la educación. Sorprende cómo en el transcurso de tan sólo seis años, el porcentaje de maestros oficiales ubicados en las categorías superiores al grado siete, categorías que incluyen tanto a los licenciados en educación como a los maestros más experimentados, se haya incrementado tan rápidamente, al pasar del 22.7% en 1984 al 40.9% en 1988<sup>5</sup> (Cuadro 6). Este incremento es muy superior al que teóricamente podría obtenerse cuando se le aplican a la estructura del magisterio de 1984 las reglas de promoción establecidas por el estatuto docente<sup>6</sup>. El flujo que se obtendría con ese ejercicio aparece en la parte inferior del

cuadro. Cuando se comparan los dos flujos, el teórico y el observado, se ve cómo algunos grados, particularmente los mayores, han progresado decididamente más rápido de lo que supondría el crecimiento teórico. Este fenómeno puede deberse a una aplicación más laxa de las reglas de promoción contempladas por el Estatuto Docente. Por ejemplo, hoy día se pueden remplazar algunos de los requisitos iniciales de promoción con la publicación de trabajos pedagógicos.

Hay otros aspectos que merecen ser destacados. De una parte, la capacitación de los docentes, que es en muchos casos una condición necesaria para las promociones, parece estar llegando a todos los que la desean. De lo contrario no se daría una promoción tan vertiginosa. La manera como llega este elemento al docente, cuya importancia es incuestionable, aún no ha sido suficientemente evaluada. Faltaría ver si ella

5 Este análisis se realiza con base en la información suministrada por los FER de 10 departamentos, los cuales constituyen una buena muestra de todos los docentes del país.

6 Estas reglas aparecen en el decreto 2277 de 1979 y son básicamente de dos tipos: tiempo de permanencia o experiencia en la categoría anterior, y cursos de capacitación. Con el tiempo, la permanencia en las categorías anteriores se ha venido, en la práctica, disminuyendo.

**Cuadro 7**  
**PARTICIPACION DEL PERSONAL DOCENTE POR AÑO**  
**SEGUN GRADO EN EL ESCALAFON**  
**(1988)**

	Grados en el escalafón						Total	Total
	No informa	I	II	III	IV	V		
Antioquia	0.00	0.90	57.64	11.58	29.83	0.05	100.00	22.663
Atlántico	3.91	0.22	37.26	9.59	49.00	0.02	100.00	5.504
Bogotá	0.00	0.41	31.37	8.41	59.36	0.15	100.00	13.655
Bolívar	0.00	2.07	48.66	10.54	38.52	0.20	100.00	4.829
Caldas	0.00	4.72	44.82	10.82	39.58	0.07	100.00	7.461
Magdalena	0.00	5.13	64.94	7.31	22.62	0.00	100.00	3.899
Meta	0.00	1.83	66.06	8.86	23.26	0.00	100.00	2.236
Santander	0.00	5.95	47.45	8.48	38.01	0.11	100.00	9.105
Tolima	0.09	5.32	44.67	9.01	40.76	0.15	100.00	7.482
Valle	0.00	3.05	37.55	8.68	50.49	0.24	100.00	10.706
Total 10 departamentos	0.25	2.55	46.59	9.68	40.76	0.16	100.00	87.540

Nota: I incluye las categorías que no tienen escalafón, los bachilleres y los que no son bachilleres.

II incluye las personas que están en las categorías desde 1 a 6 en el escalafón.

III incluye las personas de la categoría 7 del escalafón.

IV incluye las personas que están en las categorías 8 a 13 en el escalafón.

V incluye las personas de la categoría 14 del escalafón.

Fuente: Fondo Educativo Regional, listado del personal docente, sección de nómina.

está cumpliendo adecuadamente con sus objetivos, en particular que esté sirviendo como mecanismo para mejorar la calidad del educador.

Se destaca también cómo el ingreso al magisterio, que antes se realizaba fundamentalmente a través del primer grado, el cual corresponde al de los bachilleres pedagógicos, ha venido perdiendo importancia, hasta el punto de hacerse irrelevante en la estructura actual. Su participación es tan sólo del 2.9%. Las cifras muestran que los nuevos docentes prefieren ingresar al escalafón por otros niveles, lo que es tan sólo posible en la medida en que ellos puedan acceder a niveles superiores de formación pedagógica. Se observa, pues, una sostenida presión por los grados 7 y superiores,

grados que corresponden a los licenciados en educación.

De otra parte, es importante anotar que existen diferencias significativas en la distribución de los docentes en el escalafón entre departamentos. Así, por ejemplo, para 1988, se observa que regiones como Bogotá tienen distribuciones que concentran sus docentes en las últimas categorías del escalafón, y otras como Magdalena en donde estas categorías pesan poco (Cuadro 7).

Sin embargo no es fácil establecer una correlación entre estas distribuciones y la calidad ofrecida. En efecto, si se aceptara que los puntajes del Icfes en los exámenes de Estado son un indicador de calidad, se evidencian claros desacuerdos entre las dis-



tribuciones de los docentes y los rendimientos de las regiones: si bien hay algunas que poseen buenos puntajes y altas participaciones de los docentes en los grados superiores del escalafón –Bogotá– o equivalentemente bajos puntajes con bajas participaciones de los docentes en los grados superiores –Magdalena–, existen otras regiones en donde las participaciones elevadas de los docentes en los últimos grados del escalafón se acompañan de bajos rendimientos –costa atlántica– o, equivalentemente, en donde bajas participaciones de docentes en las últimas categorías del escalafón se acompañan de buenos rendimientos –Antioquia–.

En suma, es válido preguntarse si la distribución de los docentes en las categorías del escalafón es tan sólo consecuencia de la inercia y de las reivindicaciones salariales y no, como debería ser, de una mejora real en la calificación de los docentes que se cristalice en un aumento de la calidad de la enseñanza por ellos ofrecida.

El problema de la ubicación de los docentes en las categorías del escalafón y en las regiones es aún más complejo. En él se cruzan una serie de intereses y de situaciones que no necesariamente tienen que ver con un plan educativo: en el último concurso de docentes de carácter nacional, realizado en 1986, se observó cómo las demandas de admisión a cada una de las regiones obedecían a una lógica diferente a la presentada internamente por el sistema educativo. Así, las relaciones entre el número de docentes que presentaron el concurso y el número de docentes o de alumnos de la región, muestra grandes desequilibrios y las preferencias de unas regiones sobre otras (Cuadro 8). Puesto que actualmente las demandas están más en función de las condi-

ciones de vida que ofrecen las regiones que de las necesidades y desarrollos educativos que ellas poseen, es urgente el diseño de un plan integral que permita una mejor distribución de los recursos educativos.

A su vez, es interesante anotar cómo los puntajes obtenidos por los docentes examinados en este concurso difieren significativamente cuando se desagregan por regiones. Si bien es cierto que el puntaje promedio de los examinados de la región es tan sólo un indicador relativo del puntaje de los docentes seleccionados (en cada región se escogen sólo los mejores), éste permite adelantar algunos comentarios (Cuadro 9). En primer lugar, sorprende que existan desequilibrios tan marcados entre regiones, sobre todo si se supone que la formación de los docentes debería ser relativamente homogénea. En segundo lugar, que sean las regiones retrasadas en términos educativos, tal el caso de la costa atlántica, las que presenten docentes con los puntajes más bajos. En efecto, en el examen para primaria fueron los departamentos de Chocó, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Antioquia y Guajira los que presentaron los rendimientos más bajos. Estas diferencias pueden estar en la base de la baja calidad educativa de la región o, al menos, sugerir que no se están dando pasos, en lo que se relaciona con la formación de los docentes, para recuperar el retraso educativo de estas zonas.

De otra parte es interesante observar, desde perspectivas diferentes a las tradicionales, lo que sucede con los puntajes de los estudiantes de sexto de bachillerato en las pruebas de Estado que elabora el Icfes. Así, por ejemplo, se evidencia cómo los puntajes en dichas pruebas aumentan en la medida en que se mejora el nivel socio-económico



**Cuadro 8**  
**NUMERO DE DOCENTES QUE PRESENTARON EL CONCURSO DE DOCENTES Y SUS**  
**RELACIONES CON EL TAMAÑO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REGION**  
**(1986)**

	Docentes		Examinados		Alumnos		Establecimiento oficial	Relaciones			
	Primaria	Secundaria	Primaria oficial	Secundaria oficial	Primaria oficial	Secundaria oficial		Primaria		Secundaria	
								Examinado/Alumno <sup>1</sup>	Examinado/Docente <sup>2</sup>	Examinado/Alumno <sup>1</sup>	Examinado/Docente <sup>2</sup>
Antioquia	389	112	14.625	8.952	491.803	206.617	25	8	27	5	13
Atlántico	887	433	3.446	2.481	122.679	54.210	5	72	257	80	175
Bogotá	3.894	2.678	9.308	7.186	307.513	167.696	3	127	418	160	373
Bolívar	232	140	3.977	1.708	137.467	37.362	4	17	58	37	82
Boyacá	612	474	5.459	3.059	166.041	55.925	18	37	112	85	155
Caldas	285	179	4.714	3.653	114.728	58.221	12	25	60	31	49
Caquetá	13	5	1.315	982	39.000	11.226	1	3	10	4	5
Cauca	460	183	4.914	2.215	127.498	36.070	9	36	94	51	83
Cesar	143	62	1.974	1.005	74.750	22.463	2	19	72	28	62
Córdoba	443	140	4.645	1.619	148.337	39.081	4	30	95	36	86
Cundinamarca		964	7.376	3.249	197.029	64.291	13	0	0	150	297
Chocó	440	129	2.031	938	38.135	15.057	6	115	217	86	138
Guajira	18	9	1.495	682	36.201	14.847	2	5	12	6	13
Huila	43	31	3.701	1.692	102.412	30.691	3	4	12	10	18
Magdalena	233	179	3.290	1.709	84.549	37.718	2	28	71	47	105
Meta	36	41	2.355	852	63.649	17.308	2	6	15	24	48
Nariño	148	316	4.263	2.957	126.841	40.923	7	12	35	77	107
Nte. Santander	320	258	4.583	2.028	119.445	35.143	7	27	70	73	127
Quindío	306	413	1.736	1.509	48.692	28.480	2	63	176	145	274
Risaralda	115	100	2.727	1.925	79.395	36.239	4	14	42	28	52
Santander	436	304	7.037	3.664	189.330	68.607	13	23	62	44	83
Sucre	55	39	2.410	673	83.181	19.952	2	7	23	20	58
Tolima	239	190	5.637	3.304	148.734	61.848	4	16	42	31	58
Valle	606	589	8.184	5.122	287.867	130.207	14	21	74	45	115
Amazonas	10	2	323	50	5.586	890	1	18	31	22	40
Arauca	12	9	888	420	21.146	6.899	1	6	14	13	21
Casanare	18	6	944	342	23.708	5.154	1	8	19	12	18
Guainía		0	180	24	2.869	285		0	0	0	0
Guaviare	7	1	405	50	9.038	650		8	17	15	20
Putumayo	11	11	1054	530	21.266	7.798	1	5	10	14	21
San Andrés	7	4	223	205	5.339	3.454		13	31	12	20
Vaupés	1	0	338	47	3.555	716	1	3	3	0	0
Vichada	3	1	384	69	4.861	668	2	6	8	15	14
Total	10.422	8.002	11.5941	64.901	3.432.644	1.316.696	171	30	90	61	123

Los datos para alumnos, docentes y examinados fueron tomados para 1986; el de establecimientos oficiales para 1984.

1. Se trata de la relación examinado alumno por cada 10000 alumnos.

2. Se trata de la relación examinado docente por cada 1000 docentes.

**Fuente:** Ministerio de Educación, estadística de la educación. 1982-1986. Ministerio de Educación, División de estadísticas.

del estudiante (Cuadro 10): los estudiantes con los menores ingresos familiares (categoría con ingresos entre 0 y 20.508 pesos de 1988) alcanzan los más bajos puntajes. Para el estrato más alto el puntaje era significativa-

mente superior, ubicándose 10 puntos por encima del estrato inferior. A un mismo tiempo debe observarse que la dispersión de los resultados en las pruebas del Icfes aumenta con el estrato socioeconómico, lo que denota

**Cuadro 9**  
**RESULTADOS POR REGIONES DEL CONCURSO NACIONAL DE DOCENTES**  
**(1986)**

	Preescolar	Primaria	Secundaria				
			Español y Literatura	Ciencias Naturales	Ciencias Sociales	Idiomas	Matemáticas
Antioquia	54.8	47.4	52.2		49.1	53.2	50.3
Atlántico	42.7	43.9	47.1	47.6	47.6	50.7	48.4
Bogotá D.E.	50.4	52.3	50.4	51	51.2	49.7	51.9
Bolívar	46.8	46.6		48.7	47.8	49.4	45.3
Boyacá	52.3	50.6	49.9	48.7	49.1	48.3	47.6
Caldas	52.4	50.8		52	50.2	51.6	
Caquetá		48.7					
Cauca	47.7	48.8	49.6	51	51.8	50.8	48.1
Cesar	46	45.1		47.1	48.1		52.8
Córdoba	46.8	47		47.2	48.7	47.2	48.4
Cundinamarca	51.2		51.1	52.2	52.1	49	51
Chocó	41.7	41.9		40.9	42	42.2	40.7
Guajira		48.3					
Huila	48	51.4		52.2			
Magdalena	43.7	44.7		45.9	47.3	46.3	47.3
Meta		53.1				51.3	
Nariño	52.7	49.4	45.5	50.9	47.6	48.2	48.6
Nte. Santander	52.5	52.8	47.4	47.6	46.8	47.4	49.5
Quindío	50.8	51.6	46.4	49	48.3	50.5	45
Risaralda	51.3	52.7	49.5	50.3	50.4	53.6	48.7
Santander	52.6	51.7	51.8	50.8	49.9	53.5	50
Sucre	43.7	47.1		48.3	48.5		47.9
Tolima	49.8	48	51.8	49.6	50.6	50.6	49.6
Valle	50.3	52.7	51.4	49.6	51.3	53.4	51.2
Amazonas		50					
Arauca		52.2					
Casanare		50.1					
Putumayo		48.7					
Total	49.7	49.84	49.9	49.8	49.9	49.8	49.9

Nota: no se incluyen departamentos en donde no se hayan presentado a examen al menos 10 docentes; las pruebas están normalizadas y se espera un valor promedio de 50 puntos.

Fuente: Ministerio de Educación, con base en información del ICFES, Concurso Nacional de Docentes, 1986.

que la heterogeneidad se hace más fuerte a medida que los ingresos crecen.

Mucho se ha escrito sobre la importancia del medio socioeconómico como condicionante en el rendimiento escolar: la necesidad de trabajar, la imposibilidad de concentrar todos los esfuerzos en los estudios, las limita-

ciones culturales, las deficiencias en la alimentación y el retraso educativo que pueden presentar los padres, son tan sólo algunas de las razones que podrían estar en la base de los bajos rendimientos de los estudiantes con bajos niveles de ingresos. Pero, también, el tipo de educación que se les ofrece juega papel importante.

**Cuadro 10**  
**RENDIMIENTO DE ACUERDO CON EL INGRESO FAMILIAR**  
**SEGUN NATURALEZA DEL PLANTEL**

Estrato* (\$ de 1988)	Oficial		Privado		Número de examinados	Total	
	Puntaje medio obtenido	Desviación	Puntaje medio obtenido	Desviación		Puntaje medio obtenido	Desviación
0- 20.508	45.50	6.80	44.82	7.11	2.894	45.25	6.90
20.509- 41.018	47.65	7.44	46.89	7.61	8.186	47.33	7.45
41.019- 61.528	49.14	7.34	49.58	8.01	2.823	49.12	7.63
61.529- 82.038	50.66	7.81	50.65	8.24	2.413	50.36	8.00
82.039-102.548	51.47	8.36	53.16	8.24	438	51.92	8.35
102.549-123.058	51.52	8.33	54.30	8.65	733	52.88	8.75
123.059-143.568	49.81	7.42	56.18	8.26	105	54.33	9.05
143.569 o más	51.52	9.14	56.13	8.67	1.543	55.71	9.18
Total	47.90	7.39	50.26	8.03	19.135	48.69	7.68

**Fuente:** Icfes, Servicio Nacional de Pruebas: muestra del 10% de los bachilleres de 1988.

Este hecho se puede evidenciar fácilmente cuando se observan las diferencias de los puntajes según naturaleza del plantel (Cuadro 10). En efecto, para el sector privado, las diferencias en los puntajes según nivel socioeconómico se hacen aún mayores que en el conjunto de los dos sectores. Estas son una consecuencia del incremento en las diferencias de calidad de la educación ofrecida a los estudiantes del sector privado: los colegios de alta calidad del sector privado son los que se caracterizan por poseer los estudiantes de mayores ingresos, y los de baja calidad por tener estudiantes con bajos niveles económicos. En el sector oficial, las diferencias en rendimiento por niveles socioeconómicos son menos marcadas puesto que la calidad de la educación oficial, por colegios, es mucho más homogénea. Después de todo, el conjunto de colegios oficiales dispone de docentes con una preparación similar. La diferencia de recursos para inversión e investigación de la cual disponen los colegios es también para los oficiales mucho menos marcada que para los privados.

Es importante anotar que los rendimientos en los colegios oficiales son superiores o iguales a los de los privados en los estratos más pobres de la población, los que concentran la mayor parte de la población estudiantil. La diferencia en calidad de los planteles que concentran a los estudiantes de mayores ingresos puede deberse a una falta de recursos de los planteles oficiales si se comparan con los privados del mismo nivel. Probablemente, con el fin de asegurar una educación de excelencia, el Estado podría reforzar la educación ofrecida en estos colegios, en términos de los recursos asignados, sin descuidar la oferta educativa de los otros planteles que, como ya se dijo, es mayoritaria y además ligeramente mejor que la privada.

De otra parte, conviene anotar cómo a los colegios oficiales de alto nivel educativo asisten tanto estudiantes de altos como de bajos ingresos. No es el caso del sector privado. Este hecho puede estar también en la base de que para la matrícula oficial exista una mayor homogeneidad en los rendi-

**Cuadro 11**  
**DISTRIBUCION DE LOS ALUMNOS DE SECUNDARIA,**  
**SEGUN ESTRATO Y NATURALEZA DEL PLANTEL**  
 (%)

Estrato (\$ de 1988)	Oficiales	Privados	Oficiales y privados <sup>1</sup>	Total	Según encuesta <sup>2</sup>
0- 20.508	21.02	6.96	12.34	15.48	32.01
20.509- 41.018	50.04	30.98	46.25	43.79	32.76
41.019- 61.528	13.85	15.92	16.81	14.93	16.87
61.529- 82.038	9.36	17.42	13.46	12.40	8.61
82.039-102.548	1.49	3.28	2.63	2.20	4.49
102.549-123.058	1.82	7.07	3.39	3.63	1.25
123.059-143.568	0.27	0.96	0.36	0.49	1.05
143.569 o más	2.15	17.42	4.76	7.09	2.96
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

1 Alumnos que cursaron igual número de años en colegios de secundaria oficiales y privados.

2 Encuesta Nacional de Hogares, 1988. Se refiere a la distribución de toda la población según las categorías de ingresos mencionadas.

Fuente: Icfes, Servicio Nacional de Pruebas: muestra del 10% de los exámenes de Estado a los bachilleres de 1988.

mientos, cuando se desagrega por nivel de ingreso. Esta reunión en un mismo colegio de estudiantes con distintos niveles de ingreso favorece a un grupo mayoritario de población que es el que se ubica en los estratos socioeconómicos más bajos.

Respecto a la distribución de los alumnos de la secundaria según el nivel de ingresos de su familia, se observa que existen importantes diferencias entre los sectores oficial y privado, y entre la matrícula total de sexto de bachillerato y el conjunto de la población económicamente activa (Cuadro 11). La participación de los estratos bajos en la educación oficial es significativamente mayor que la que se observa para los planteles privados, lo que deja ver el papel redistributivo que puede estar cumpliendo la educación oficial.

También es interesante anotar cómo las personas que llegan a sexto de bachillerato tienen unas características socio económicas

diferentes a las de la población en su conjunto. En efecto, para llegar al último grado de la secundaria se han operado filtros socioeconómicos que implican que la participación del grupo con los menores ingresos sea inferior en la población estudiantil de sexto grado que en la población total. Es papel del Estado tender a reducir estas desigualdades, buscando que la educación básica sea ofrecida a todos, lo que supondría, en términos de las cifras que aquí se presentan, que las distribuciones por ingresos tanto de la población estudiantil como la del conjunto de la población económicamente activa fueran similares.

#### D. CIENCIA Y TECNOLOGIA

La responsabilidad del desarrollo científico y tecnológico en Colombia ha recaído fundamentalmente sobre el Estado, que se ha encargado de financiar casi en su totalidad la investigación en ciencia y tecnología. Sin



**Cuadro 12**  
**GASTO PÚBLICO, GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
 (1980 - 1988) (Millones de \$ corrientes)

	Producto Interno Bruto (1)	Gasto Público Total (2)*	Gasto en ciencia y tecnología (3)	Porcentaje	
				(3)/(2)	(3)/(1)
1980	1.579.130	344.623	2.512	0.73	0.16
1981	1.982.773	475.343	2.737	0.58	0.14
1982	2.497.298	589.114	4.659	0.79	0.19
1983	3.054.137	747.045	4.484	0.60	0.15
1984	3.856.584	958.881	5.347	0.56	0.14
1985	4.965.883	1.187.925	6.321	0.53	0.13
1986	6.701.425	1.572.127	7.542	0.48	0.12
1987	8.779.383	2.051.742	16.149	0.79	0.18
1988	11.694.607	2.867.570	22.711	0.79	0.19

**Fuente:** \*FEDESARROLLO e Instituto SER de Investigación. *Coyuntura Social*, No. 1. Cuadro 1, p. 12; Misión de Ciencia y Tecnología en "Financiación de la Actividad Científica y Tecnológica en Colombia", Henao M. y Corredor M., Bogotá, marzo 1990, cuadros 1 y 3.

embargo, habida cuenta de las restricciones financieras por las que atraviesa la Nación, estas asignaciones aunque crecientes han sido claramente insuficientes (Cuadro 12).

La participación del gasto en ciencia y tecnología muestra una tendencia a crecer cuando se le compara tanto contra el gasto público total como contra el PIB. Sin embargo, en 1988 la participación de estos recursos era sólo del 0.19% del PIB.

Este porcentaje es bajo si se le ubica en un contexto internacional. En efecto, el conjunto de países latinoamericanos tuvo una participación promedio de los recursos en ciencias y tecnología sobre el PIB del 0.4%, para la década de los ochenta. Colombia es uno de los países con menor participación del gasto en ciencia y tecnología (Cuadro 13).

La reducida participación de los recursos destinados al desarrollo científico y tecnológico del país ha implicado que Colombia presente en el contexto internacional indicadores bajos en este campo. Considerando el indicador del número de

trabajos científicos publicados en revistas de circulación internacional, se observa que Colombia ocupaba en 1984 un lugar intermedio respecto a los otros países latinoamericanos (Cuadro 14). El grupo de mayor impulso a la ciencia y la tecnología en América Latina está compuesto por Brasil, Argentina y México, tanto por los recursos dedicados al sector, como por el tamaño de su comunidad científica que fluctúa entre las 10.000 y las 30.000 personas. El tamaño de la comunidad científica colombiana fue cercano a los 5.000 investigadores, para 1985. El bajo número de publicaciones científicas resulta aún más inquietante cuando se sabe que América Latina producía tan sólo el 1.1% de las publicaciones mundiales.

Colciencias, como entidad encargada de promover el desarrollo científico y tecnológico colombiano, ha jugado un papel importante en este campo aunque, como ya se dijo, insuficiente. Los proyectos de investigación que esta institución financió en 1988 alcanzaron un monto de \$1.601 millones, que representaron el 7% del presupuesto



**Cuadro 13**  
**GASTO PUBLICO ANUAL EN INVESTIGACION Y DESARROLLO,**  
**ULTIMO AÑO DISPONIBLE POSTERIOR A 1980**

PAIS	Gasto en investigacion y desarrollo (Millones de U\$)	Gasto como porcentaje del PNB	Gasto por científico e ingeniero en I y D
Argentina	1.022	0.4	97.463
Brasil	1.702	0.7	52.356
Colombia	43	0.1	9.017
Costa Rica	11	0.3	12.318
Cuba	186 *	0.8 **	41.242
Chile	74	0.5	16.335
Ecuador	34 ***	0.4	16.593
Guatemala	s/i	0.5	s/i
México	949	0.6	56.898
Nicaragua	s/i	0.3	s/i
Panamá	s/i	0.2	s/i
Perú	46	0.2	9.469
Venezuela	188	0.4	41.155

\*Estimación

\*\* Porcentaje del Producto Social Global.

\*\*\* Año 1979.

Fuente: J. J. Brunner, Investigación científica y educación superior en América Latina, documento presentado al seminario permanente del Icfes sobre calidad, eficiencia y equidad de la educación superior colombiana, marzo 1990. (Cuadro 4, p. 9).

total público del sector de ciencia y tecnología<sup>7</sup>. El 48.1% de éstos se dirigió al sector oficial, en tanto que el 51.9% restante fue para el privado, siendo éste el año en que este sector obtiene su mayor participación. Según esta misma fuente se observa cómo es creciente el número de proyectos financiados por Colciencias, siendo 1988 el año en el cual se apoya el mayor número, 155 proyectos, contra 119 en 1985.

Finalmente, es interesante anotar cómo dentro de los proyectos financiados por Colciencias, los adelantados por los centros de investigación no oficiales son los que más rápidamente han crecido y los que tienen hoy día la mayor participación (42% del total del gasto total) (Cuadro 15). Le si-

guen las universidades oficiales (29%), las cuales aventajan significativamente a las universidades privadas. Estas últimas reciben el 12% de la investigación que financia Colciencias, la cual se concentra en sólo dos universidades privadas.

Sin duda debe preocupar el poco impulso dado en Colombia al sector de la ciencia y tecnología. Esto se evidencia por la escasa participación por él alcanzada, tanto respecto al presupuesto asignado, como al número de proyectos que se están desarrollando. Todo esto es preocupante si se tiene en cuenta la importancia que juega este sector en el desarrollo futuro, de mediano y largo plazo, de Colombia.

7 Misión Ciencia y Tecnología, "Financiación de la actividad científica y tecnológica en Colombia", Henao y Corredor, Bogotá, marzo 1990.

**Cuadro 14**  
**PAISES LATINOAMERICANOS CON MAYOR NUMERO DE PUBLICACIONES CIENTIFICAS**  
**(1973 - 1984)**

Países	1973		1984	
	Número de Artículos	Porcentaje del Total	Número de Artículos	Porcentaje del total
Argentina	832	30.8	953	31.7
Brasil	619	22.9	770	25.7
México	381	14.1	435	14.5
Chile	355	13.1	386	12.8
Venezuela	161	6.0	197	6.6
Jamaica	70	2.6	38	1.3
Colombia	46	1.7	34	1.1
Trinidad y Tobago	39	1.5	33	1.1
Costa Rica	38	1.4	30	1.0
Perú	38	1.4	26	0.9
Otros	121	4.5	99	3.3
Total de la Región	2.700	100.0	3.001	100.0

Fuente: BID, Informe Económico y social en América Latina, 1988 (Tabla IX-2, p. 292).

### E. CONSIDERACIONES FINALES.

El comportamiento del grado de escolaridad de la población colombiana reafirma los resultados presentados en el anterior número de *Coyuntura Social*: se ha dado un importante crecimiento en el nivel educativo de la población, pero subsisten grandes diferencias entre regiones y particularmente entre zonas urbanas y rurales.

A pesar del crecimiento de su sector educativo, Colombia aún no se puede ubicar en un lugar satisfactorio en el contexto latinoamericano. La alta deserción en los primeros años de la primaria y la inexistencia del nivel secundario para las zonas rurales, y el gran peso que aún tiene la primaria incompleta en las zonas urbanas, continúan siendo los problemas centrales de la educación.

**Cuadro 15**  
**DISTRIBUCION DEL GASTO FINANCIADO POR COLCIENCIAS**  
**SEGUN TIPO DE ENTIDAD**

Año	Universidades		Centros de Investigación		TOTAL
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	
1985	34.0	18.3	24.1	23.6	100.0
1986	26.7	7.4	43.5	22.5	100.0
1987	28.6	15.3	20.8	35.3	100.0
1988	29.1	12.1	16.7	42.1	100.0

Fuente: Misión de Ciencia y Tecnología en Henao, M. y Corredor, M. "Financiación de la actividad científica y tecnológica en Colombia". Bogotá, marzo 1990.

La calidad de la educación también merece particular atención. Es claro que la excesivamente rápida evolución de los docentes en el escalafón, de una parte, y los bajos resultados en los concursos de docentes, de otra, dejan dudas tanto sobre la forma como los docentes están asimilando la capacitación en servicio, como sobre su preparación inicial (en particular sobre la homogeneidad con que ella se está ofreciendo).

Complementariamente, las diferencias en los resultados de las pruebas del Icfes para los estudiantes de sexto de bachillerato, según nivel de ingresos y tipo de establecimiento, reafirman el carácter redistributivo que tiene la educación pública y la urgente necesidad de mejorar la calidad de los colegios, tanto públicos como privados,

a los cuales asisten los estudiantes de menores ingresos. Probablemente un camino válido para acercar las distancias en los rendimientos de los distintos niveles socioeconómicos sea el de permitir una mayor integración, en un mismo establecimiento de probada calidad, de estudiantes provenientes de distintos grupos socioeconómicos. Este caso se da parcialmente en algunos colegios oficiales con altos rendimientos académicos.

Finalmente, si se piensa en el desarrollo futuro del país y en la cada vez más exigente necesidad de proveer los mecanismos necesarios para permitirle a Colombia un adecuado desarrollo científico y tecnológico, debe preocupar la escasa atención que hoy día se le está prestando, en todos los ámbitos, a este importante sector.

## IV. Salud

---

En esta sección se examina el comportamiento del gasto público en salud. La importancia relativa del sector y la magnitud del esfuerzo del Estado en este sentido se analiza por medio de la participación del gasto en salud en el presupuesto nacional y en el PIB y del comportamiento del gasto global por habitante. Posteriormente se examina la distribución funcional del gasto en el interior del sector y por áreas de atención; la estructura de los ingresos de los Servicios Seccionales de Salud; y, finalmente, la composición, el financiamiento y el gasto hospitalario del subsector oficial.

### A. EL CONTEXTO

El período que se analiza es el comprendido entre 1975 y 1988, el cual se inicia con dos hechos importantes desde el punto de vista institucional y económico. En cuanto al primero, mediante la expedición de una serie de decretos en 1975, se establece formalmente la estructura y organización del Sistema Nacional de Salud. Con ello se legalizaba un esfuerzo que venía gestándose

desde tiempo atrás por racionalizar y tecnificar los procesos de planificación y de prestación de servicios de salud, y por mejorar la organización y la eficiencia institucional. Asimismo, este período se inicia con unos años de corto pero positivo auge económico con la llamada "bonanza cafetera", la cual, por las condiciones favorables del mercado externo, incrementó los ingresos del Estado por concepto de las exportaciones de café.

Sin embargo, en 1980 comienza a manifestarse el inicio de la peor recesión económica desde los años treinta<sup>1</sup>, la cual para 1982 alcanza su expresión más profunda. Sus efectos tanto en lo interno como en lo externo terminaron expresándose en el estancamiento del crecimiento económico. A partir de 1982 se toman medidas de ajuste gradual que producen una recomposición del gasto público total, y del social en particular. La participación porcentual del sector salud en el gasto social empieza a disminuir desde 1980 hasta llegar a su nivel más bajo en 1984 (12.3%), comenzando a incrementarse hasta llegar en 1988 al 14.0%, pero

---

1 Ver Vivas, J., *Recesión, ajuste económico y política de salud*. DNP, Fedesarrollo y Unicef, 1987

sin alcanzar el nivel de participación de comienzo de la década (15.3%) –ver *Coyuntura Social* No.1–. La caída del ritmo de crecimiento del gasto público en salud se va a reflejar, como se verá más adelante, fundamentalmente en los programas de inversión.

Desde el punto de vista de política social y económica, el período de estudio cubre cuatro planes de desarrollo, que expresan la intencionalidad, las prioridades y los objetivos que rigen la administración de turno: "Para cerrar la brecha" (1975-78), "Plan de integración nacional" (1979-82), "Cambio con equidad" (1983-86) y "Plan de economía social" (1987-90).

En materia de salud, el primero de ellos pone énfasis en el aumento de la cobertura de los servicios. El diagnóstico que realiza de la situación de salud, hace énfasis en los problemas de origen sanitario y en la identificación de los diversos factores que intervienen abriendo camino a una concepción integral de los servicios. En tal sentido, diseña y pone en marcha el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Integración de Servicios y Participación Comunitaria (IPC) en las zonas marginales urbanas.

El "Plan de integración nacional" concentró su atención en el mejoramiento de la eficiencia institucional y en una utilización de los recursos financieros del sector en forma más racional y eficiente. "Cambio con equidad" concibe la expansión y el mejoramiento de los servicios de salud como forma para lograr una mayor equidad social. No obstante, el crecimiento del gasto en salud decreció ante la necesidad de financiar el

programa vivienda popular, al cual se le otorgó prelación dentro de dicho plan. Ante esto las autoridades de salud buscaron formas alternativas de financiamiento con recursos de la cooperación técnica internacional multilateral y bilateral para apoyar programas de salud<sup>2</sup>.

Finalmente, el "Plan de economía social" de la actual administración da prelación dentro de su política sectorial a la ampliación de cobertura de atención primaria, a la reorganización y modernización institucional y financiera del sector y a su adecuación a la descentralización administrativa. La reestructuración del Servicio Nacional de Salud se materializó con la expedición de la ley 10 de 1990 sobre la cual se volverá más adelante.

## B. EVOLUCION DEL GASTO GLOBAL EN SALUD

En general, durante el período analizado, se observa una pérdida gradual de prioridad del sector salud, la cual parece empezar a recuperarse a partir de 1986.

### 1. Gasto del Nivel Central

La evolución del gasto público en salud del nivel central, que corresponde al presupuesto nacional ejecutado por el Ministerio de Salud y por programas de salud a cargo de otros ministerios, se analiza como proporción del gasto público total del mismo nivel. Se relaciona también con el gasto total institucional en salud, que comprende los gastos ejecutados por los organismos o instituciones de salud oficiales (de los subsectores central y descentralizado de nivel nacional, seccional y

2 Ibid.



**Cuadro 1**  
**PARTICIPACIONES DEL GASTO EN SALUD DEL NIVEL CENTRAL**  
(millones de \$ corrientes)

AÑO	Gasto total Ppto. Nal. (1)	Gasto total en salud (2)	Gasto oficial directo (3)	Gasto nivel central (4)	Participación % (4)/(1)	Participación % (4)/(2)	Participación % (4)/(3)
1975	49.846	17.179	7.179	3.711	7.4	21.6	51.7
1976	52.796	20.695	8.546	5.137	9.7	24.8	60.1
1977	71.838	27.086	10.774	7.194	10.0	26.6	66.8
1978	100.520	38.356	15.091	8.747	8.7	22.8	58.0
1979	150.159	53.886	22.751	12.330	8.2	22.9	54.2
1980	193.745	75.959	27.196	16.780	8.7	22.1	61.7
1981	262.072	99.109	40.580	20.811	7.9	21.0	51.3
1982	329.155	110.699	43.906	25.141	7.6	22.7	57.3
1983	398.883	150.736	57.610	29.460	7.4	19.5	51.1
1984	537.087	185.254	70.299	32.807	6.1	17.7	46.7
1985	677.434	218.306	79.333	38.705	5.7	17.7	48.8
1986	934.660	277.561	111.007	55.199	5.9	19.9	49.7
1987	1.187.606	315.068	127.657	77.645	6.5	24.6	60.8

(1) Gasto Público Total del nivel central.

(2) Gasto total ejecutado instituciones de salud oficiales, descentralizadas y privadas de los niveles nacional, seccional y local. Incluye además gastos en salud de otros Ministerios.

(3) Gasto ejecutado por el Ministerio de Salud y por organismos de salud que dependen directamente de él: Servicios Seccionales de Salud, Hospitales, INS, ICBF, SEM, SNS, INC, FNH, Infopaf, entidades docentes y unidades ejecutoras de saneamiento.

(4) Incluye ejecuciones del presupuesto nacional del Ministerio de Salud y de otros Ministerios.

**Fuente:** (1) Contraloría General de la República. Informe Financiero, 1988. (2) (3) Minsalud. Análisis Financiero Sector Salud, 1986-88. (4) Minsalud. Estudio Sectorial de Salud, 1989.

local) y privados. Y finalmente, se examina su participación como proporción del gasto oficial directo en salud, que incluye el ejecutado por el Ministerio de Salud y por los organismos de salud que dependen directamente de él: Servicios Seccionales de Salud, Hospitales, Instituto Nacional de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Infopaf, Instituto Nacional de Cancerología, Fondo Nacional Hospitalario, Servicio de Erradicación de la Malaria, Entidades Docentes y las Escuelas de Enfermería.

El comportamiento del gasto en salud del nivel central muestra la siguiente evolución: en 1975 representa el 7.4% del gasto

público total del nivel central, incrementándose hasta llegar, en 1977, a representar el 10%, el nivel más alto alcanzado en todo el período (Cuadro 1). A partir de 1978 comienza un deterioro gradual en dicha participación que culmina en 1985 con la participación más baja de toda la serie analizada (5.7%). No obstante, a partir de 1986 se insinúa el comienzo de una recuperación, que en 1987, sin embargo, no alcanza aún el nivel de comienzo de la década. Esta tendencia se repite tanto para el comportamiento del gasto en salud del nivel central frente al gasto institucional en salud, como de aquel frente al gasto oficial directo en salud (Cuadro 1).

**Cuadro 2**  
**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO REAL DEL GASTO EN SALUD**  
(millones de \$ constantes de 1978)

AÑO	Gasto total Ppto. Nal.	Gasto total institucional	Gasto subsect oficial	Gasto nivel central
1976	(15.6)	(4.0)	(5.1)	10.3
1977	6.7	2.7	(1.1)	9.9
1978	16.8	18.2	17.0	1.5
1979	18.1	11.1	19.2	11.4
1980	3.6	13.1	(4.1)	9.2
1981	7.7	3.9	18.8	(1.2)
1982	1.0	(10.2)	(13.0)	(2.9)
1983	4.0	16.9	12.6	0.6
1984	13.9	3.9	3.2	(5.8)
1985	3.6	(3.2)	(7.3)	(3.1)
1986	13.5	4.6	15.1	17.3
1987	3.6	(7.4)	(6.2)	14.7

Fuente: Cuadro 1.

## 2. Tasas de crecimiento real del gasto

El presupuesto nacional asignado a salud creció en trece años (1975-1987) 1.77 veces en términos reales, lo cual contrasta con el crecimiento registrado entre 1966-84 que fue de 4.5 veces<sup>3</sup>. La tasa de crecimiento interanual fue muy variable y osciló entre una tasa positiva de 17.3% en 1986 y una negativa de 5.8% en 1984 (Cuadro 2).

La evolución del gasto público en salud del nivel central ha estado ligada a la importancia asignada al sector en los planes de desarrollo y a las circunstancias macroeconómicas que enfrentaban las distintas administraciones. Así, durante la vigencia del plan "Para cerrar la brecha", el gasto en salud del nivel central creció en un 23%, crecimiento asociado a la prelación dada en dicho plan a la ampliación de la cobertura de los servicios y a las condiciones económicas favorables como consecuencia de la bonanza cafetera. No obstante, en 1977 y

1978 el ritmo de crecimiento decreció dramáticamente como resultado de la política de restricción del gasto público adoptada como medida de control de la inflación y de la expansión de la oferta monetaria originada en el aumento de las divisas. Durante el "Plan de integración nacional", el crecimiento real del gasto público en salud del nivel central fue de 4.8%. Y entre 1983-86, creció en un 7%. A pesar de la importancia otorgada al gasto público en salud en el plan "Cambio con equidad", las medidas de ajuste para corregir el desequilibrio externo, el déficit fiscal y reactivar la economía interna condujeron a la restricción del gasto público global, repercutiendo ampliamente en el sector salud. No obstante, en el último año de la vigencia de este Plan, el gasto en salud tuvo un crecimiento real superior al 15%. Asimismo, en el primer año del "Plan de economía social", el gasto en salud creció en un 15%, insinuando el comienzo de un período de recuperación.

3 Ibid.

**Cuadro 3**  
**PARTICIPACION DEL GASTO EN SALUD EN EL PIB**  
(millones de \$ corrientes)

Año	Gasto total institucional (1)	Gasto privado (2)	PIB (3)	Participación (1)/(3)	Participación (2)/(3)	Participación Total (1+2)/(3)
1975	17.179	13.581	405.108	4.24	3.35	7.59
1976	20.695	19.132	532.270	3.89	3.59	7.48
1977	27.086	24.441	716.029	3.78	3.41	7.20
1978	38.356	35.167	909.487	4.22	3.87	8.08
1979	53.886	47.638	1.188.817	4.53	4.01	8.54
1980	75.959	60.935	1.579.130	4.81	3.86	8.67
1981	99.109	85.156	1.982.773	5.00	4.29	9.29
1982	110.699	105.883	2.497.298	4.43	4.24	8.67
1983	150.736	131.931	3.954.137	3.81	3.34	7.15
1984	185.254	163.852	3.856.584	4.80	4.25	9.05
1985	218.306	203.686	4.965.883	4.40	4.10	8.50
1986	277.561	280.243	6.701.425	4.14	4.18	8.32
1987	315.068	376.744	8.779.424	3.59	4.29	7.88
1988	410.450	473.915 p	11.686.000	3.51	4.06	7.57

(1) Gasto total ejecutado instituciones de salud oficiales, descentralizadas y privadas de los niveles nacional, seccional y local. Incluye además gastos en salud de otros ministerios.

(2) Gasto financiado directamente por los hogares.

(p) Dato provisional.

Fuente: (1) Minsalud. Análisis Financiero del Sector Salud, 1988. (2) (3) 1975-1985: DANE. Cuentas Nacionales 1965-1986. 1986-1988: DANE. Actualización División Cuentas Nacionales.

### 3. Participación del gasto en salud en el PIB

Otro indicador de la importancia relativa asignada por el Estado al desarrollo de programas de salud es la participación relativa del gasto en salud en el Producto Interno Bruto.

Durante el período 1975-1988 el gasto en salud institucional y privado<sup>4</sup> representó el 8.1% del PIB en promedio (Cuadro 3), el cual resulta elevado si se tiene en cuenta

que países como "Costa Rica dedica el 6.5% de su producto interno bruto a la salud y tiene una tasa de mortalidad infantil alrededor del 19 por mil nacidos vivos. Nosotros gastamos el 8% del PIB en salud y tenemos una tasa de mortalidad infantil superior"<sup>5</sup>, de alrededor del 45 por mil.

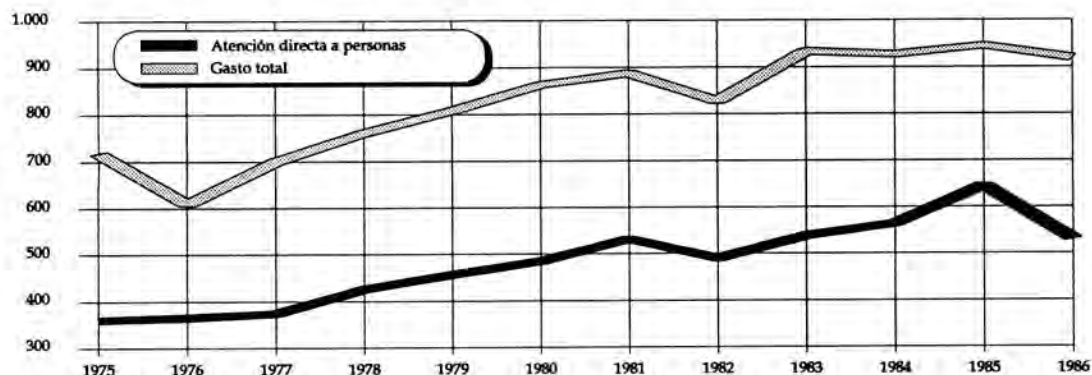
El gasto privado representó en promedio un 3.8% del PIB<sup>6</sup>. Ya el Estudio Nacional de Salud (1977-80) había documentado cómo la salud es un componente importante dentro del gasto de los colombianos: mientras

4 Gasto privado en salud es aquél que es financiado directamente por los hogares. En las cuentas nacionales que lleva el DANE, dentro del rubro "Consumo final de los hogares por tipo de gastos" incluye una serie de los gastos de los hogares "en cuidados médicos y conservación de la salud".

5 Yepes, F., *El Sector Salud en Colombia*, Debates de Coyuntura Social No. 1, abril 1989, pp. 35-40.

6 Aunque en el Cuadro 3 se presenta el total de participación sumando directamente la proporción del gasto institucional más la del gasto privado, tiene internamente el problema de la doble contabilización incluida en la venta de servicios de las cifras institucionales y en los pagos directos que hacen los hogares. El Estudio Sectorial de Salud estimó un ajuste por doble contabilización de 0.2 o 0.3 puntos, los cuales habría que restarlos de la participación total.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCION DEL GASTO DIRECTO DEL SECTOR OFICIAL**  
**Y DEL GASTO INSTITUCIONAL PER CAPITA**  
 (Pesos constantes - 1975)



Fuente: Minsalud. Análisis Financiero del Sector Salud, 1986.

el promedio nacional de gasto familiar en salud era del 12.1% de los ingresos, esa proporción era de un 25% en los hogares más pobres, y de un 8.1% en los de más de 300 mil pesos de ingreso mensual. En su análisis por componentes del gasto, el mismo estudio observó que las mayores diferencias se registraban respecto del gasto en atención médica: "los hogares más pobres gastan en este rubro el 22.4% de su ingreso, proporción muy superior a la nacional que es del 8.5% y a la de las familias ricas, que destinan en este componente sólo el 4.7% de su ingreso"<sup>7</sup>.

Asimismo, dentro del gasto en salud, destacaba el gran peso de los medicamentos: representan un 46% del gasto promedio en salud, el cual asciende a un 68% dentro de los grupos de menores ingresos.

#### 4. Evolución del gasto por habitante en salud

Como se observa en el Gráfico 1, el gasto total institucional por habitante, en pesos constantes de 1975, pasó de 719 pesos en 1975 a 919 en 1986, es decir, se incrementó en un 27.8%. Mientras tanto, el gasto institucional en atención directa a las personas pasó de 360 pesos en promedio por habitante a 530 en 1986 (47.2%).

#### C. DISTRIBUCION DEL GASTO DEL NIVEL CENTRAL EN EL INTERIOR DEL SECTOR

Como se mencionó anteriormente, el gasto del nivel central comenzó a deteriorarse desde 1981, acentuándose su descenso en 1984 y 1985. Respecto de la inversión se ob-

7 INS, Minsalud, El gasto privado en salud, Estudio Nacional de Salud, Bogotá, 1986.

**Cuadro 4**  
**DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO EN SALUD - NIVEL CENTRAL**  
 (millones de \$ - Precios de 1975)

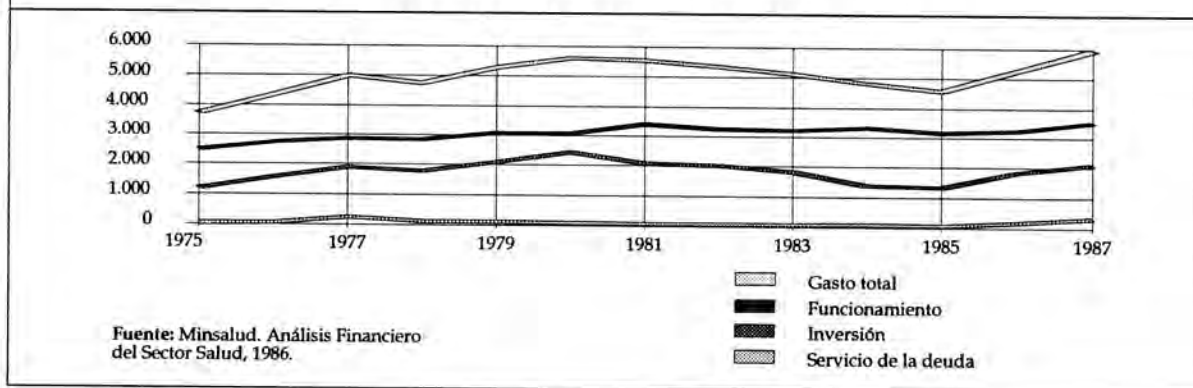
Año	Funcionamiento		Inversión		Servicio de la deuda		Total
		%		%		%	
1975	2.476	66.7	1.187	32.0	48.0	1.3	3.711
1976	2.727	62.9	1.561	36.0	48.8	1.1	4.337
1977	2.865	57.4	1.892	37.9	237.9	4.8	4.995
1978	2.837	59.7	1.790	37.7	124.6	2.6	4.752
1979	3.076	58.2	2.096	39.6	114.9	2.2	5.287
1980	3.079	54.9	2.439	43.5	94.4	1.7	5.612
1981	3.405	61.3	2.072	37.3	75.0	1.4	5.552
1982	3.253	60.8	2.017	37.7	82.7	1.5	5.353
1983	3.216	62.7	1.836	35.8	79.5	1.5	5.132
1984	3.334	69.2	1.391	28.9	93.7	1.9	4.819
1985	3.165	69.0	1.342	29.3	77.8	1.7	4.585
1986	3.247	61.7	1.841	35.0	177.7	3.4	5.266
1987	3.530	59.2	2.102	35.3	326.3	5.5	5.958

Fuente: Minsalud, Estudio sectorial de salud, 1989.

servan tres períodos dentro de la serie (Cuadro 4): uno de aumento progresivo de su participación entre 1975 y 1980, llegando este último año a representar el 43.5% del gasto total; otro de descenso continuo hasta llegar a su nivel más bajo (29.3%) en 1985; y un tercer período en el que empieza a recuperar su importancia relativa y que se mantiene estable en un 35% entre 1986 y 1987.

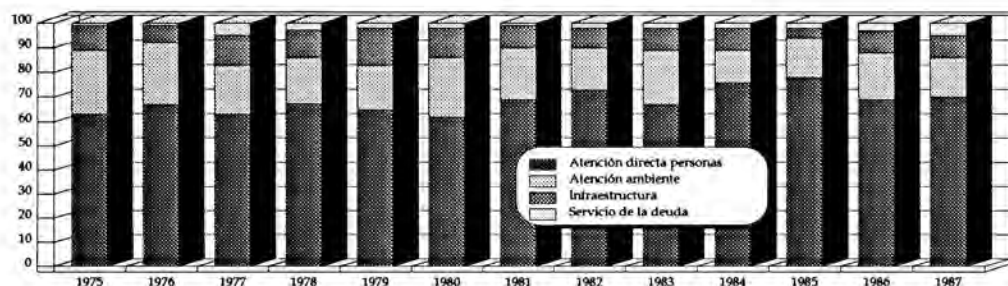
Los gastos de funcionamiento se mantuvieron en promedio durante el período 1975-87 en un 61.8% del gasto total, teniendo en 1980 su nivel más bajo (54.9%) y en 1984 y 1985 el más alto (69%). Es decir, se disminuyó el gasto a costa de la inversión, como se observa en el Gráfico 2. De otra parte, el servicio de la deuda crece especialmente entre 1985 y 1987.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCION DEL GASTO EN SALUD - NIVEL CENTRAL**  
 (Millones de pesos constantes 1975)





**Gráfico 3**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE GASTO PUBLICO EN SALUD**  
**POR AREAS DE ATENCION -NIVEL CENTRAL-**



Fuente: 1975-76, Vivas, J. y otros, El Sistema Nacional de Salud. 1977-78, Minsalud, Estudio sectorial de salud.

El análisis de la evolución de la distribución del gasto por áreas de atención (Gráfico 3) da cuenta de las prioridades en las políticas de salud a través del tiempo. Entre 1975 y 1987, un 65% del gasto del nivel central en promedio se dirigió a la atención de las personas. La atención al ambiente (acueductos y alcantarillados, plazas de mercado, mataderos y basuras, y saneamiento ambiental) que en 1975 representó el 25.9% del gasto central (el nivel más alto del período), en 1987 su participación descendió al 16.9%. Claramente se ha descuidado este sector que es de vital importancia para la prevención de las enfermedades.

#### D. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS SECCIONALES DE SALUD (S S S)

Antes de describir la composición del financiamiento a nivel agregado de los SSS es conveniente resumir brevemente cuáles son sus fuentes de financiamiento.

- Recursos de origen nacional: constituidos, de una parte, por el situado fiscal y, de otra, por los aportes provenientes del presupuesto nacional. El situado fiscal consiste

en una proporción de los ingresos ordinarios de la Nación (los ingresos corrientes menos los ingresos de destinación específica constituyen los ingresos ordinarios) la cual es distribuida entre las entidades territoriales de tal modo que el 30% se reparte en partes iguales y el 70% restante de acuerdo con el tamaño de la población. La ley establece que las entidades territoriales deben invertir la totalidad del situado fiscal en gastos de funcionamiento y deben distribuirlo anualmente en un 74% para la enseñanza básica primaria y en un 26% para salud.

- Recursos de origen seccional: representados en las transferencias o participaciones en los impuestos a la cerveza y a los licores, los impuestos a las loterías, las apuestas permanentes (chance) y las apuestas hípicas o similares y los aportes del presupuesto departamental. Otras fuentes de recursos las conforman las rentas propias o provenientes de venta de servicios y los ingresos de capital representados en los recursos del balance y en rendimientos financieros de inversiones hechas por las seccionales de salud y sus hospitales adscritos.

**Cuadro 5**  
**EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO DE LOS HOSPITALES - SUBSECTOR OFICIAL**  
(millones de \$ constantes de 1978)

Año	Aportes y Rentas var. %	Venta de Servicios var. %	Otros Ingresos var. %	Total Ingresos var. %
1984	7.188	2.209	291	9.687
1985	6.841 (4.8)	2.080 (5.8)	324 11.3	9.244 (4.6)
1986	8.439 23.4	2.477 19.1	291 (9.9)	11.207 21.2
1987	7.647 (9.4)	1.907 (23.0)	275 (5.6)	9.828 (12.3)
1988	9.813 28.3	2.809 47.3	205 (25.4)	12.828 30.5

Fuente: Minsalud. Análisis Financieros del Sector Salud, 1984-88.

- Recursos de origen municipal: provenientes de la cesión de una proporción del IVA, así como los impuestos sobre notariado y registro de instrumentos públicos.

De acuerdo con el estudio sobre el Sistema Nacional de Salud ya mencionado, entre 1979 y 1985 los aportes de origen nacional para funcionamiento representaron en promedio el 50% del total de ingresos de los Servicios Seccionales de Salud, correspondiendo un 34% al situado fiscal y el resto a aportes del presupuesto nacional. Lo anterior muestra el papel tan importante que juega el situado fiscal en el financiamiento del sector y el gran peso que tiene dentro de los aportes nacionales: mientras en 1980 significó el 60% de los aportes nacionales para funcionamiento, en 1985 ese porcentaje se elevó al 74%.

En los ingresos de origen seccional para funcionamiento (30% en promedio del total de ingresos) tienen mayor peso los provenientes de loterías y chance (11% en promedio), seguidos por los impuestos a licores (6%) y cervezas (8%). El menor peso lo tienen los aportes departamentales (1%).

Por el lado de la inversión, la participación de aportes nacionales disminuyó su

participación en el total de ingresos seccionales de un 6.8% en 1980 a un 1.2% en 1985.

#### E. FINANCIAMIENTO Y GASTO EN HOSPITALES

Los ingresos totales de los hospitales del sector oficial pasaron de 32.849 millones de pesos en 1984 a 97.311 millones en 1988. En términos reales (a precios de 1978) éstos pasaron de 9.687 millones a 12.828 millones. (Cuadro 5). Sin embargo, su crecimiento anual fue variable siguiendo a uno negativo otro positivo, siendo el registrado en 1988 el más alto en los 5 años (30.5%). En el Cuadro se puede observar cómo han cambiado con el tiempo las diferentes fuentes de financiamiento de los hospitales. Merece destacarse la creciente participación de los recursos provenientes de aportes y rentas.

El gasto en hospitales como proporción del gasto total del subsector oficial se ha venido incrementando progresivamente desde 1975: pasó de un 39.3% en ese año a un 53.4% en 1988 (Cuadro 6), registrándose la mayor tasa de crecimiento en 1988 (22.4%).

Entre 1984 y 1988, el gasto en funcionamiento ha representado en promedio el

**Cuadro 6**  
**EVOLUCION DEL GASTO EN**  
**HOSPITALES SUBSECTOR OFICIAL**  
(millones de \$ constantes de 1978)

Año	Gasto hospitales Subsect. Oficial	Partic. % en Gasto Subsector Salud. Oficial Directo	
			var. %
1975	5.402		39.3
1976	5.831	7.9	44.7
1977	6.121	5.0	47.4
1978	6.937	13.3	46.0
1979	7.670	10.6	42.6
1980	8.581	11.9	49.7
1981	9.330	8.7	45.5
1982	9.097	(2.5)	51.0
1983	10.016	10.1	49.9
1984	10.770	7.5	52.0
1985	10.237	(4.9)	53.4
1986	11.361	11.0	51.4
1987	10.557	(7.1)	50.9
1988	12.917	22.4	53.4
Período		139.1	

**Fuente:** Minsalud, Análisis Financieros del Sector Salud.

95% del total del gasto en hospitales (Cuadro 7). Dentro de ellos, el gasto que registra un mayor aumento relativo en su participación es el correspondiente a Drogas y Alimentos. La participación de la inversión disminuyó de un 8.6% en 1984 a un 2.7% en 1987, incrementando su participación en 1988 con un 4.2%.

Finalmente, el gasto por habitante por atención directa a las personas en hospitales del subsector oficial en las distintas secciones del país presenta diferencias importantes (Cuadro 8): en 1988 mientras para el total del país el gasto por habitante (estimado con base en la población asignada a este subsector) fue de 4.303 pesos, en tres departamentos de la región atlántica ese promedio fue inferior a 3.000 pesos (Cesar, Atlántico y Córdoba). En el otro extre-

mo, en los Territorios Nacionales y en los departamentos de Cundinamarca, Quindío y Caldas se superó ese promedio en un 149%, 41%, 28% y 21%, respectivamente.

## E. CONCLUSIONES

Durante el período analizado se puede distinguir tres etapas en cuanto a la importancia relativa del sector salud en los gastos del Estado: una participación creciente del gasto en salud del nivel central en el presupuesto nacional hasta 1977, el inicio de un ciclo de descenso progresivo que culmina en 1985, y una recuperación gradual a partir de 1986.

Sin embargo, el comportamiento del crecimiento interanual de dicho gasto insinúa que la contracción en el mismo no responde

**Cuadro 7**  
**DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO EN HOSPITALES SUBSECTOR OFICIAL**  
(Participación porcentual)

	1984	1985	1986	1987	1988
<b>FUNCIONAMIENTO :</b>					
Gastos de Personal	64.6	65.0	63.9	63.6	61.2
Drogas	13.9	8.6	9.7	22.1	23.8
Alimentos	4.2	3.9	3.7		
Transferencias	7.9	7.4	7.6	8.0	7.9
Otros gastos Generales	9.4	15.0	15.2	6.2	7.1
Total Funcionamiento	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>INVERSION :</b>					
Física	98.3	98.7	96.3	98.2	95.2
Recursos Humanos	1.6	1.3	3.7	1.8	4.8
Investigación	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Inversión	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Funcionamiento	91.4	93.9	97.5	97.3	95.8
Inversión	8.6	6.1	2.5	2.7	4.2
TOTAL GASTO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A partir de 1987 Drogas y Alimentos se agregan bajo un solo gasto .

**Fuente:** Estimaciones con base en Análisis Financieros del Sector Salud 1984-88, Minsalud.

exclusivamente a factores de orden macroeconómico. De hecho, en la asignación de recursos al sector, la dimensión política expresada en las decisiones de política económica y social de las administraciones de

turno juega un papel predominante. Políticas de restricción del gasto público hicieron, por ejemplo, que en 1978, en pleno auge económico, el ritmo de crecimiento del gasto en salud del nivel central cayera

**Cuadro 8**  
**GASTO POR HABITANTE POR ATENCION DIRECTA DEL SUBSECTOR OFICIAL**  
(1988)

Territorios Nacionales	10.739	Guajira	4.438	Bolívar	3.763
Cundinamarca	6.071	Caquetá	4.407	Chocó	3.661
Quindío	5.530	Bogotá	4.325	Tolima	3.392
Caldas	5.245	Valle	4.268	Nariño	3.183
Santander	4.998	Magdalena	4.197	Atlántico	2.757
Risaralda	4.803	Huila	3.871	Córdoba	2.653
N. Santander	4.796	Antioquia	3.811	Cesar	2.506
Cauca	4.640	Meta	3.771		
Boyacá	4.548	Sucre	3.766	Promedio	4.303

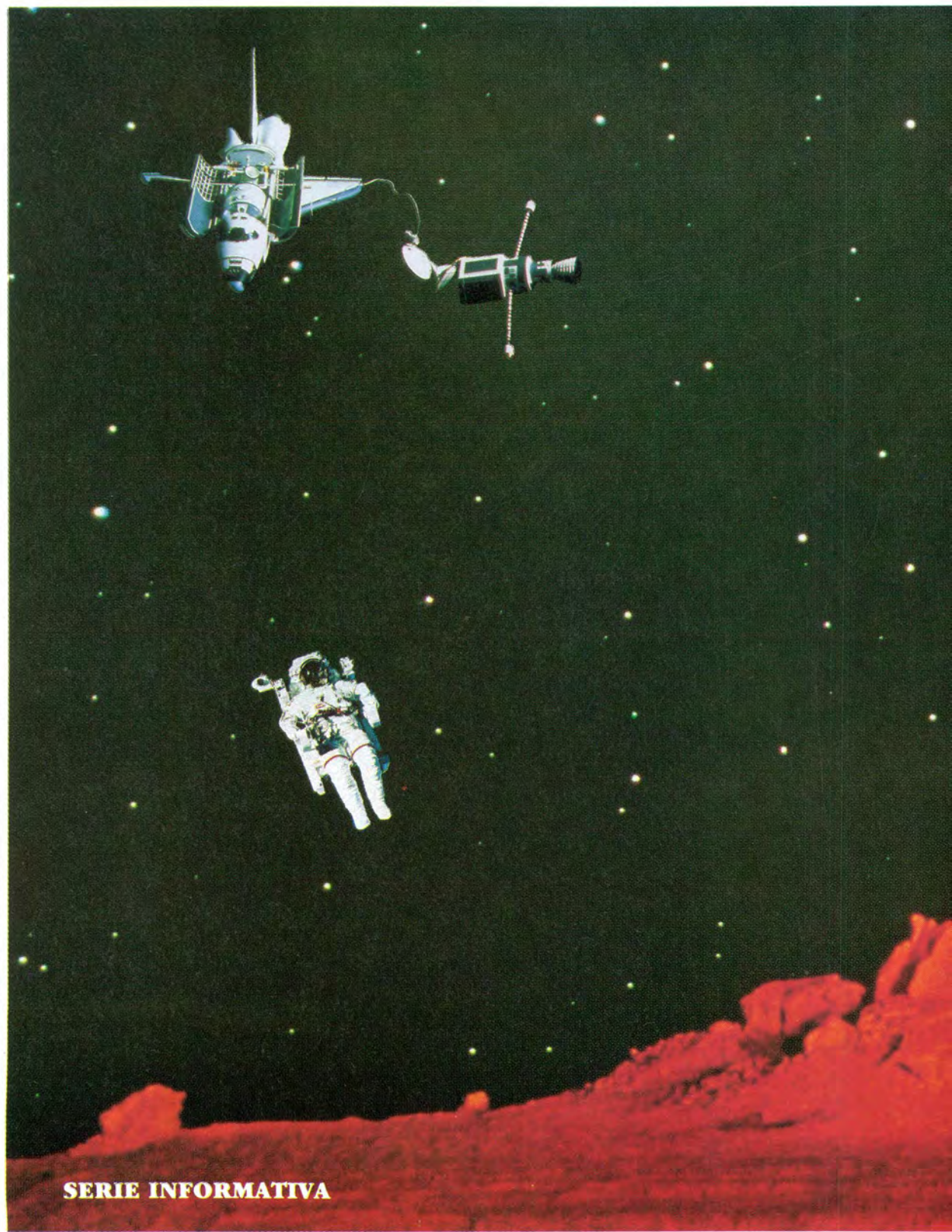
**Fuente:** Minsalud. Informe Financiero del Sector Salud, 1988.

dramáticamente. Esto debido a que, frente a políticas de control del gasto público, los sectores sociales son los primeros afectados, y principalmente en la inversión. En salud, el gasto en inversión tuvo cinco años continuos de crecimiento negativo (siendo el más crítico 1984 cuando disminuyó en un 24.2% con respecto al año anterior).

El reordenamiento institucional del Sistema Nacional de Salud permitirá que el sector salud sea incorporado en los planes de desarrollo municipal y que reciba para inversiones recursos del Impuesto al Valor Agregado, los cuales en 1988 llegaron a 10 mil millones destinados por los municipios a la construcción, dotación y mantenimiento de puestos y centros de salud y hospitales locales.

Esta reforma va a significar un incremento en la financiación de la salud de 20.000 millones de pesos en los recursos a cargo del presupuesto de la Nación y de 15.000 millones por parte de los departamentos, a cuyo aporte se suma el producto del monopolio sobre los nuevos juegos de apuestas y azar en no menos de 5.000 millones. Se espera que a mediano plazo los recursos del sector mejoren en un 30% y se amplíe su cobertura a 4.2 millones de personas más sobre los 14 millones que ya atiende. Se espera que el sector salud en su conjunto amplíe su cobertura al 90% de la población total así: el sector oficial el 60%, el Seguro Social el 15%, cajas de compensación y demás sistemas de seguridad el 10% y la medicina privada el 5%.





**SERIE INFORMATIVA**

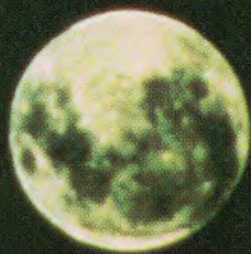


# Los grandes descubrimientos

## Cuando el hombre se "ubicó" en el Universo

Nuestra sed de conocimientos y nuestra audacia sin límites nos han llevado a asomarnos a la infinita inmensidad del Universo.

Pensadores griegos como Aristóteles y Tolomeo consideraron que éramos el centro estático del Universo y que los planetas conocidos giraban alrededor de la Tierra. La humanidad tardó casi veinte siglos para refutar esta teoría y las investigaciones de Copérnico, Galileo y Kepler permitieron descubrir que la Tierra giraba alrededor del Sol, el cual se creyó era el centro del Universo.



Hoy sabemos que la Tierra es una partícula diminuta del cosmos, que nuestro sistema solar es parte de una galaxia y que nuestra galaxia a su vez forma parte de un racimo cualquiera de muchas galaxias. También sabemos que el estado natural del Universo no es el reposo, sino el de una permanente expansión y cambio.

Esta ampliación de las fronteras de nuestros conocimientos ha sido posible gracias a Grandes Descubrimientos como el fuego, la rueda, el átomo, las matemáticas, la astronomía y los viajes espaciales, para mencionar sólo algunos. Es un proceso milenario que continúa aún, apoyado en las ciencias y alimentado por nuestra curiosidad permanente.

**"Pero el resultado neto ha sido dejar unida a toda la Tierra, disminuir el provincialismo, unificar la especie humana y avanzar enérgicamente en el conocimiento de nuestro planeta y de nosotros mismos."**

Carl Sagan



Occidental de Colombia, Inc.

**...también contribuye  
al descubrimiento del progreso**



## V. Medio ambiente

---

### A. INTRODUCCION

Con la inclusión del tema del medio ambiente en el análisis de **Coyuntura Social** se formaliza la necesidad que tiene toda sociedad de considerar, en la toma de decisiones, los aspectos relacionados con dicho tema. Concretamente se quiere considerar en qué forma se afecta la base de recursos a través de su explotación y qué beneficios y perjuicios sociales se obtienen de dicha utilización.

En el análisis tradicional de las cuentas nacionales no se considera el *stock* o acervo de recursos naturales renovables y no renovables. El aprovechamiento aparece sólo en la medida en que éste entre al circuito económico y productivo. Las ineficiencias y efectos indeseables sobre dicho acervo tampoco son considerados de manera formal en la contabilidad nacional, ni se consideran las pérdidas en el propio recurso, o en otros, por la utilización de los mismos.

Con la explotación de los recursos se está haciendo uso del acervo existente en beneficio de las actuales generaciones. Estas, mediante la disponibilidad de mayores bienes, satisfacen sus necesidades. Sin embar-

go, no se considera que en la medida en que se afecte la disponibilidad futura de recursos tanto en su acervo en términos de cantidad y calidad, como en su capacidad de sostener un determinado nivel de explotación, estamos influyendo en las posibilidades de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones. Más aún, en algunos casos, mediante las decisiones de hoy estamos afectando el futuro de las actuales generaciones.

En razón de lo anterior, es necesario incorporar al análisis económico y social las variables que tienen que ver con la disponibilidad y usos de la base de recursos, así como de los problemas que se derivan de su explotación. Para tal efecto, se ha considerado conveniente utilizar dos indicadores básicos para cada clase de recursos, el "*stock* o acervo" del mismo y su "nivel de explotación". Adicionalmente, se analizará el efecto que sobre el recurso tiene su explotación, la de otros recursos o la que se deriva de la actividad económica en general. En esta entrega se discutirán los aspectos relacionados con los recursos naturales renovables. En posteriores entregas se continuará con los recursos no renovables, y se revisarán

las acciones institucionales que en Colombia se adelantan en estas materias.

## B. EL RECURSO SUELOS

### 1. Vocación y uso de los suelos

Del área total del país, 114.2 millones de hectáreas, tan sólo el 29.4% tienen aptitud para algún tipo de explotación agrícola o ganadera, 68.6% para explotación forestal y el resto son cuerpos de agua (Cuadro 1). Las tierras de vocación agrícola ocupan una extensión de 14.4 millones de hectáreas aproximadamente, equivalente al 12.7% del territorio nacional. De este total, 3.5 millones requieren de riego suplementario para su utilización en agricultura comercial tecnificada y las restantes pueden cultivarse en secano. Tan sólo 19.2 millones de hectáreas de las tierras del país son aptas para el desarrollo de cualquier tipo de ganadería. En estas condiciones puede afirmarse que, aunque el país dispone de un número ade-

cuado de tierras con vocación agropecuaria, su mayor dotación está en tierras con aptitud forestal.

Actualmente en el país se utilizan un poco más de seis millones de hectáreas en agricultura, lo cual estaría indicando que se aprovecha tan sólo el 42.0% de los suelos agrícolas, existiendo un gran potencial de expansión de la agricultura colombiana. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ganadería ocupa suelos con vocación agrícola y que el área en pastos copa 40 millones de hectáreas. Esto implica un alto nivel de subutilización de la tierra que tiene vocación agrícola y ganadera y que actualmente se encuentra sembrada en pastos. La población ganadera del país se ha calculado en apenas 20.4 millones de cabezas.

La agricultura con posibilidades de utilización en riego alcanza casi 3.5 millones de hectáreas y sin embargo sólo se están aprovechando alrededor de 800.000 hectáreas.

**Cuadro 1**  
**APTITUD DE LAS TIERRAS**

	Superficie (ha.)	Participación Porcentual (%)
Áreas predominantemente agrícolas	14.362.867	100.0
Agricultura de riego	3.499.000	24.4
Agricultura de secano	10.863.867	75.6
Tierras planas	2.692.450	18.7
Tierras de ladera	8.171.417	56.9
Áreas predominantemente ganaderas	19.251.400	100.0
Ganadería extensiva a semi-intensiva en Colombia con cultivos	8.342.625	43.3
Ganadería extensiva	4.942.725	25.7
Ganadería muy extensiva	5.966.050	31.0
Áreas predominantemente forestales	78.301.484	100.0
Con posibilidad agropecuaria	11.208.275	14.3
Sin posibilidad agropecuaria	67.093.209	85.7
Otras áreas	2.259.049	100.0
<b>Total</b>	<b>236.954.418</b>	

Fuente: ICA - IGAC, Cálculos FEDESARROLLO.

Sin embargo, y en opinión de Machado<sup>1</sup>, la disponibilidad de tierras para una agricultura moderna y de gran escala es limitada y se requieren grandes inversiones para aprovechar todas las potencialidades de la frontera agrícola no utilizada.

El área agrícola diferente de café pasó de un total de 3'187.800 hectáreas en 1980 a 3'612.200 en 1989, esto es, creció a una tasa promedio del 1.4% en la década anterior. En términos absolutos se incorporaron únicamente 424.400 nuevas hectáreas a la frontera agrícola, o sea el 13.3% del área existente a principios de la presente década. La incorporación de área para cultivos transitorios se hizo a una tasa ligeramente superior a la de los cultivos permanentes (Cuadro 2). Es importante observar que dada la tasa de deforestación del país -600.000 hectáreas anuales-, cada año tan sólo el 7.1% del área deforestada se incorpora directamente a la explotación agrícola, quedando el resto en pastos o baldíos.

## 2. Problemas

Además del mal uso que se le da actualmente al suelo y que fue comentado en la sección anterior, muchos de los suelos con vocación agrícola y ganadera tienen problemas que limitan seriamente su capacidad productiva o están en vías de una alta degradación. En análisis adelantados por el Instituto Colombiano Agropecuario se ha encontrado que el factor más limitante de los suelos del país es la fertilidad de los mismos<sup>2</sup>. Adicionalmente, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que en más de la mitad de los suelos del país, el

**Cuadro 2**  
**SUPERFICIE COSECHADA DE LOS**  
**PRINCIPALES CULTIVOS**  
**DIFERENTES A CAFE**  
**(1980 - 1989)**

Año	Cultivos Transitorios (ha.)	Cultivos Permanentes (ha.)	Superficie Total (ha.)
1980	2.037.300	1.150.500	3.187.800
1981	2.044.000	1.139.100	3.183.100
1982	2.016.520	1.027.100	3.043.620
1983	1.855.790	1.050.736	2.906.526
1984	1.835.987	1.044.709	2.880.696
1985	1.853.686	1.122.056	2.975.742
1986	1.930.753	1.121.016	3.051.769
1987	2.010.108	1.159.520	3.169.628
1988	2.134.640	1.182.900	3.317.540
1989	2.336.715	1.275.470	3.612.185

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Aluminio se halla en exceso en la mayoría de los cultivos de importancia económica. Respecto a la salinidad cabe decir que aunque éste limitante no se manifiesta de manera generalizada, resulta de importancia crítica en regiones de intensa actividad agropecuaria, como el Valle del Cauca, donde las prácticas de cultivo tienden a agudizar progresivamente este problema.

En Colombia un alto porcentaje de la tierra presenta algún grado de erosión (49.5%). Las zonas más intervenidas y deterioradas están en los flancos de las cordilleras. En otras zonas muy secas, el uso de la tierra ha sido muy intenso, sin prácticas de conservación de suelos, lo cual puede desembocar en graves erosiones. Colombia pierde 426 millones de toneladas -100.000 hectáreas -de tierra fértil cada año por erosión. La erosión severa afecta a 844.000 hec-

<sup>1</sup> Machado, A. "El Problema Alimentario en Colombia". CIID. 1986.

<sup>2</sup> La fertilidad limita el crecimiento y reproducción de los cultivos e incide en rendimientos inferiores a los esperados en la producción pecuaria por déficit en elementos.



táreas en la región Caribe, 3'206.000 en la región Andina y 4'825.000 en la Orinoquia. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la degradación de los suelos en Colombia avanza a un ritmo "grave y preocupante".

## C. EL RECURSO AGUA

### 1. Potencial

El agua es el principal elemento para el sostenimiento de la vida del planeta. El agua que fluye constantemente de la tierra a través de un ciclo se ve afectada principalmente por acciones del hombre sobre los ecosistemas urbanos y rurales, alterando su calidad y la estabilidad del ciclo. Sin embargo, el volumen total de agua en el planeta permanece constante, mas no su calidad, dada su gran capacidad para asimilar procesos de contaminación extremos<sup>3</sup>.

Las acciones sobre el suelo –como la deforestación– aumentan cada vez más el escurrimiento de agua y disminuyen la filtración al subsuelo para la reposición de las reservas subterráneas, desequilibrando los balances de oferta y demanda del recurso. Dentro del manejo del bosque vale la pena mencionar el caso del páramo como la "fábrica de agua" por excelencia, y el cual, por presiones sociales, está siendo afectado por usos ganaderos y agrícolas para los cuales no es apto, afectando el recurso agua. El caso de la sabana de Bogotá es crítico, ya que a pesar de ser una zona especialmente beneficiada por los páramos que la circundan, tiene que recurrir a fuentes de agua potable cada vez más lejanas y a altos costos en in-

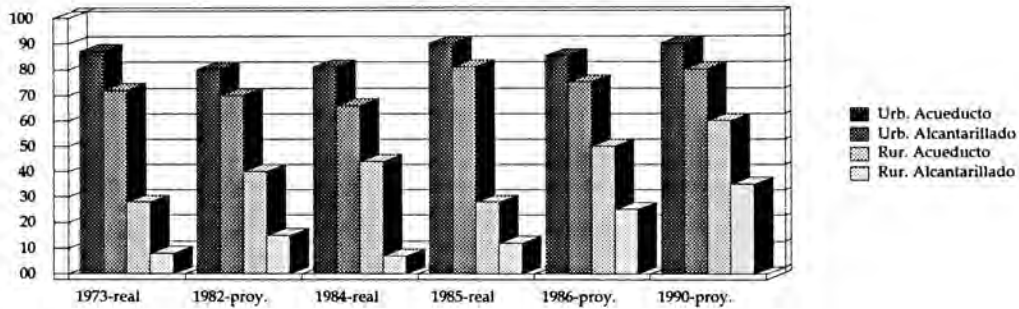
fraestructura, debido a los daños ocasionados en sus páramos y cuencas circundantes.

Nuestro país, al igual que con tantos otros recursos naturales, se encuentra altamente beneficiado con la dotación del recurso agua. Una serie de factores como su ubicación tropical, su quebrada topografía y otros factores climáticos planetarios explican esta riqueza. Mientras en todo el planeta cada segundo corren 10 litros de agua por kilómetro cuadrado, en nuestro país corren 59 litros/seg/km<sup>2</sup>. Esta cantidad de agua hace que en Colombia haya más de 1.000 ríos permanentes cuando todo el continente africano no dispone de más de 60. Posee también una altísima red hidrográfica, del orden de 720.000 microcuencas físicamente definidas. Esta red hidrográfica se caracteriza por ríos altamente caudalosos, como el Caquetá por cuyo lecho pasan en promedio más de 13 millones de litros de agua cada segundo. Es decir, la cuenca del Caquetá en un segundo puede dar el agua necesaria para alimentar en un día 292 mil cabezas de ganado, o la que necesitarían 45.843 habitantes de una ciudad en un día.

En el 88% del área total del país se registran lluvias superiores a 2.000 mm, para establecer un promedio anual cercano a 3.000 mm, existiendo zonas como el Chocó con más de 4.000 mm. cuando el promedio mundial es de apenas 900 mm. El volumen de agua precipitado sobre el territorio nacional asciende a 3.425 Km<sup>3</sup> y el evaporado llega a 1.313 Km<sup>3</sup>. La disponibilidad para escorrentía así como para infiltración es del orden de 2.000 Km<sup>3</sup> anuales. Según estos resultados, Colombia cuenta con un amplio

3. Algunos consideran el agua como un recurso renovable ya que no se degrada ni se pierde fuera de la atmósfera. Sin embargo otros opinan lo contrario ya que cada vez se utilizan más las aguas subterráneas o "fósiles" las cuales no se reponen completamente con el denominado "Ciclo del agua".

**Gráfico 1**  
**CUBRIMIENTO DE SERVICIOS PUBLICOS ULTIMA DECADA**  
 (Porcentaje de cubrimiento)



Fuente: DANE, ENA, Himat

superávit del recurso hídrico atmosférico y superficial.

## 2. Uso del agua

El agua tiene múltiples usos, entre los cuales se destacan su empleo para consumo humano, industrial, eléctrico y agropecuario, y como medio de transporte. A continuación, y de manera esquemática, se presenta el uso en cada uno de los casos.

En Colombia el consumo humano de agua aumenta proporcionalmente más rápido con el ingreso, de lo que se incrementa en los países desarrollados. Así, en la medida en que se ahonde en el proceso de desarrollo, cabe esperar crecientes demandas de agua para consumo humano. Adicionalmente, debe considerarse el hecho de que los niveles de pérdidas de agua son también superiores a los registrados en Estados Unidos. Colombia, donde casi el 70% de sus habitantes vive en las ciudades -y con tendencia a aumentar la proporción-, debe cada año hacer mayores esfuerzos para su-

plir de agua a las poblaciones. El bajo nivel de cubrimiento de servicios públicos de agua potable da cuenta de la situación en que se encuentra dicho servicio. Concretamente se han evidenciado las grandes desproporciones entre zonas rurales y urbanas, y el preocupante centralismo del país en cuanto a saneamiento de agua (Gráfico 1).

Las industrias de productos químicos, llantas, papel y cartón, licores y algunas de derivados del petróleo se destacan por sus altos consumos de agua para refrigeración en las plantas termoeléctricas, las cuales requieren en todo el país cerca de 107 metros cúbicos de agua por segundo para enfriamiento.

Gracias a la riqueza del país en el recurso agua, el sector eléctrico ha presentado incrementos considerables en los últimos años en cuanto a generación de energía. Según el Estudio Nacional de Aguas, la operación de los embalses del sistema hidroeléctrico tiene una muy baja influencia sobre los balances demanda-disponibilidad por cuanto la mayoría de los embalses están

ubicados en zonas de escaso potencial para desarrollar agricultura con riego.

El sector agrícola depende, entre otros factores, del tipo de suelo y de la disponibilidad de agua. De 600 mil hectáreas con riego en 1980, se pasó a casi 800 mil en 1986, destacándose que el 41.71% se encuentra en la región del Valle del Cauca y Tolima.

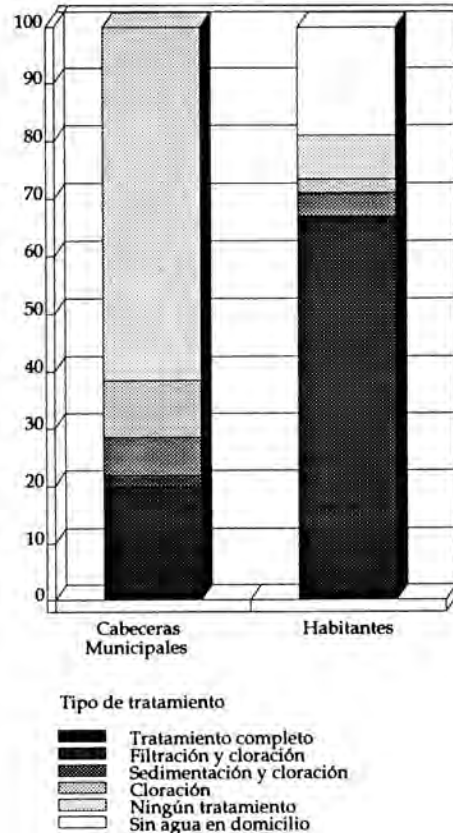
Colombia cuenta con una longitud aproximada de 9.000 Kms. de vías navegables comprendidas en cinco grandes sistemas: río Magdalena (con el río Cauca y Canal del Dique), sistema sur (Amazonas, Putumayo y Caquetá), sistema oriente (Orinoco, Meta, Arauca y Guaviare), río Atrato y río San Juan. A pesar de que es uno de los sistemas de transporte más económico –principalmente para carga–, el uso de esta red fluvial ha disminuido en los últimos años. Para el transporte de carga en el sistema del Magdalena –principal del país– se ha presentado una reducción en su uso del orden del 40%.

### 3. Problemas

El Estudio Nacional de Aguas concluyó que dadas las perspectivas económicas y demográficas del país así como de otros factores de demanda del recurso, junto con la disponibilidad física del mismo, la gran mayoría de cuencas presenta balances favorables entre 1985 y el año 2000. Sin embargo, hoy en Colombia el recurso agua cuenta con diversos problemas relacionados tanto con su calidad por procesos de alta contaminación, como con las grandes variaciones en sus volúmenes.

Dos caminos pueden utilizarse para analizar el estado de contaminación de las aguas colombianas. Por una parte, la cobertura de aguas aptas para el consumo huma-

**Gráfico 2**  
**CALIDAD DEL AGUA PARA**  
**CONSUMO HUMANO**  
**POR CABECERAS MUNICIPALES**  
**Y POR HABITANTE**  
(% beneficiados)



Fuente: Himat, Estadísticas Sector Agua

no, mediante los sistemas de acueducto y, por otra, el análisis de las alteraciones químicas, biológicas y físicas que sufre el recurso. Respecto al primer criterio, en el Gráfico 2 se presentan las diferencias y bajas coberturas de las poblaciones (cabeceras) y habitantes beneficiados por cada tipo de calificación de agua.

Respecto al segundo, los principales focos contaminantes en Colombia de origen industrial y doméstico son: Distrito Especial de Bogotá, valle del Aburrá, área de Cali-Yumbo-Palmira, área de Barranquilla, cuenca alta del río Chicamocha y área de la Bahía de Cartagena. Además de la contaminación por altas concentraciones de agroquímicos, las zonas de cultivos comerciales se ven afectadas por el uso de pesticidas organoclorados, mercuriales y fosforados, caracterizados principalmente por ser altamente tóxicos para especies vivas y sobre todo con una alta resistencia a la biodegradación. Las zonas más afectadas son: valle del alto Magdalena, cuenca del bajo Cauca, altiplano cundiboyacense, altiplano nariñense, zonas algodonerías y arroceras (Llanos Orientales), valle del río Zulia, zonas algodonerías y bananeras de la Costa Atlántica y zona cafetera. Por su parte, las áreas contaminadas por hidrocarburos son: Tumaco, Buenaventura, Coveñas, Cartagena y Santa Marta.

Los principales problemas en cuanto a "desastres naturales" relacionados con el recurso agua son las sequías y las inundaciones. Respecto a las primeras, deben destacarse la sequía permanente en regiones como la Alta Guajira y algunos sitios de Arauca, y la sequía estacional, con estaciones secas que se manifiestan más en la región del Caribe durante los meses de enero a marzo y con menor intensidad entre julio y septiembre.

El manejo inadecuado del medio ambiente provoca cada vez mayores pérdidas para el país por las inundaciones provocadas por el proceso de degradación de las cuencas, resultado de la tala del bosque, la sedimentación cada vez mayor y la presión social sobre la tierra, la cual obliga a gran-

des grupos humanos a establecerse en las riberas de los ríos tradicionalmente inundables. Según el Himat, entre 1964 y 1977 se presentaron 2.464 muertes por causas hidrometeorológicas, y pérdidas por casi 17 mil millones de pesos. Actualmente un poco más de 2 millones de hectáreas son inundadas por desbordamiento de ríos. Según el proyecto colombo-holandés, con recuperar las áreas de período corto de inundación (menos de 3 meses) se incorporaría a la agricultura una superficie equivalente a dos veces el Valle del Cauca (728 mil hectáreas).

## D. BOSQUES Y RECURSOS MADEREROS

### 1. Vocación y uso

Las áreas con vocación predominantemente forestal constituyen el 68.5% de la superficie total de Colombia, esto es 78.3 millones de hectáreas. De esta área, unos 67.1 millones de hectáreas son de uso exclusivamente forestal, ya que los restantes 11.2 millones de hectáreas tienen alguna posibilidad de utilización con fines agropecuarios. Del total del área con vocación forestal, solamente 53.1 millones de hectáreas están cubiertas por bosques naturales y unas 170.000 hectáreas con plantaciones forestales. La diferencia entre el área cubierta por algún tipo de bosque y la de uso exclusivamente forestal, esto es 13.8 millones de hectáreas, representa el área que se encuentra actualmente bajo uso inadecuado.

El recurso forestal se halla ubicado en una amplia variedad de regiones del país, las cuales no sólo incluyen las selvas sino otros tipos de formación. En el Cuadro 3 se presenta la distribución de la extensión forestal del país, según regiones. De acuerdo con dicho cuadro, el área con mayor extensión es la Amazonia, la cual representa el



**Cuadro 3**  
**SUPERFICIE, COBERTURA FORESTAL TOTAL Y COMERCIAL POR REGIONES**  
 (1984) (Miles de hectáreas)

Región	Superficie	Participación porcentual (%)	Extensión forestal	Participación porcentual (%)	Area forestal comercial	Participación porcentual (%)
Pacífico-Atrato	7211.3	6.4	5422.6	10.2	2548.7	6.5
Andina	29996.6	26.5	7726.7	14.5	4954.1	12.6
Caribe	12817.3	11.3	530.3	1.0	222.8	1.0
Orinoquia	23405.2	20.7	7150.8	13.4	4046.4	10.3
Amazonia	39725.6	35.1	32349.3	60.9	27409.4	69.6
Total	113156.0	100.0	53179.7	100.0	39181.4	100.0

60% de las 53.2 millones de hectáreas cubiertas por bosques, siguiéndole en su orden, la zona andina (14.5%), Orinoquia (13.4%), Pacífico (10.2%) y finalmente la región Caribe con sólo 1% del área. La elevada extensión de la Amazonia se debe no sólo a su gran extensión –casi 40 millones de hectáreas–, sino a que la misma se encuentra relativamente poco intervenida, pues el 81% de su superficie se halla bajo cobertura forestal.

El área forestal del país que puede ser utilizada con fines comerciales es de 39.2 millones de hectáreas. Esta área se distribuye, según tamaño relativo, en el mismo orden que el área forestal, aunque existen diferencias absolutas importantes. Es así como el 70% del área comercial se encuentra en la Amazonia y, sin embargo, por su gran heterogeneidad y extensión, la explotación forestal con fines industriales de la reserva forestal de esta región conduciría a un muy bajo aprovechamiento y al rápido agotamiento del recurso. Por su parte, el elevado grado de homogeneidad de los bosques de la región Pacífica y su relativo mayor acceso a los centros de acopio y transformación, hacen que sobre éstos se ejerza una mayor

presión para su explotación, lo cual ha llevado a su rápido deterioro, ante la ausencia de prácticas de manejo silvicultural y la pobre regeneración natural.

Llama la atención la baja disponibilidad forestal total y comercial de la región Caribe, en donde el proceso colonizador no sólo arrasó con el recurso forestal sino que llevó a que un alto porcentaje del área potencialmente agrícola del país, la cual se encuentra ubicada en esta región, se dedique a la ganadería extensiva.

Si en los próximos años Colombia continúa con la actual tasa de deforestación (600.000 hectáreas/año), la cobertura forestal total y comercial tendrían una vida útil de tan sólo 89 y 65 años respectivamente. Esto significa que quienes hoy nacieron verían en el transcurso de su vida cómo se agotan, hasta extinguirse, los bosques comerciales de Colombia.

Algunos estimativos señalan que en el país entre 1960 y 1984 se talaron 37.7 millones de hectáreas, lo que ha conllevado a que aproximadamente en el 20.0% del área del país se presente la erosión permanente de los suelos, se produzcan pérdidas de



productividad de los mismos y la desestabilización de cuencas hidrográficas<sup>4</sup>. Por la magnitud de la deforestación, la que como ya se dijo alcanza las 600.000 hectáreas/año, en el Plan de Acción Forestal para Colombia -PAFC-, se considera éste como el principal problema ambiental del país.

Los principales usos del recurso maderero son el dendroenergético y el industrial. Para satisfacer la demanda anual de energía se deforestan aproximadamente 107.542 hectáreas, de las cuales 31.115 se deben a la acción colonizadora. De acuerdo con las estimaciones del PAFC, un 35.8% de la población nacional utilizaba, en algún grado, la leña como fuente de energía. Se ha establecido, así mismo, que el consumo directo de leña está entre 9.8 y 12.7 millones de toneladas/año, además de por lo menos un millón de toneladas que se convierten en carbón vegetal. No obstante lo anterior, el bosque natural y las plantaciones forestales no contribuyen en más de un millón de toneladas/año, esto es, menos del 10% de los requerimientos dendroenergéticos nacionales, ya que el resto se origina del aprovechamiento de la biomasa leñosa proveniente de otros usos de la tierra.

En contraste con lo anterior, se tiene que la tala de bosques en zonas de colonización produce leña suficiente para satisfacer casi plenamente el consumo nacional total de leña. Sin embargo su aporte al abastecimiento dendroenergético nacional es muy limitado.

La demanda anual de recursos del bosque originados en la industria forestal nacional significa la deforestación de entre 40.000 y 68.000 ha./año únicamente. La

principal demandante es la industria del aserrío, la cual absorbe el 73% de los 3.4 millones de m<sup>3</sup>/año consumidos; le sigue el sector de pulpa con el 18% y los otros<sup>5</sup> con el 9%. La industria forestal del país se caracteriza por los altos niveles de pérdidas que se presentan en las distintas etapas del proceso de aprovechamiento de la madera<sup>6</sup>.

No obstante el hecho de que el consumo dendroenergético y el de la industria forestal tan sólo representan, conjuntamente, el 25% de la disponibilidad global anual de madera proveniente de la deforestación indiscriminada, la industria no ha mejorado su participación en el PIB total, aunque sí lo ha hecho levemente respecto al total de la industria nacional. Más aún, la diferencia entre las exportaciones e importaciones del sector no sólo se encuentra en déficit, sino que la misma se ha venido deteriorando progresivamente a través de los años (Cuadro 4). Diversos factores relacionados con problemas de baja calidad de la madera, deficiente infraestructura de transformación y comercialización, altos y crecientes costos de extracción además de la limitada demanda derivada, explican el pobre desempeño de la actividad industrial forestal.

## 2. Problemas

El principal agente deforestador en Colombia, responsable del 75% de la tala indiscriminada de los bosques, es la colonización. Aunque en un principio la explotación del bosque se dio por el deseo de adecuar tierras para la agricultura mediante la quema del recurso forestal, en años recientes y ante

4 Esto a su vez se refleja en pérdida del recurso hídrico, sedimentación, fluctuación de caudales, reducción en la vida útil de embalses y destrucción de zonas estuarias.

5 Están incluidos la industria de paneles, chapas, contrachapas y tableros aglomerados.

6 En el proceso de extracción industrial se pierde un 30% y en la transformación un 42% adicional.

**Cuadro 4**  
**EXPORTACIONES, IMPORTACIONES**  
**Y BALANZA COMERCIAL**  
**DE PRODUCTOS FORESTALES**  
 (Miles de dólares)

	Exportaciones (1)	Importaciones (2)	Balanza Comercial (1) - (2)
1961	2.514	293	2.221
1965	3.943	8.013	-4.070
1970	7.241	33.779	-26.538
1975	4.180	51.962	-47.782
1980	46.102	133.516	-87.414
1981	62.556	160.908	-98.352
1982	49.662	171.841	-122.179
1983	33.727	146.851	-113.124
1984	43.344	157.569	-114.225
1985	41.985	209.641	-167.656
1986	53.853	134.288	-80.435
1987	58.247	153.724	-95.477

Fuente: PAFC, Cálculos FEDESARROLLO.

el bajo crecimiento, en el área dedicada a la agricultura, la explotación del recurso forestal responde a la necesidad de supervivencia del colono. En estas condiciones, las nuevas tierras, que en un principio pueden entrar de manera precaria al circuito productivo, tienden en el tiempo a quedar subutilizadas en ganadería extensiva o se dejan como baldíos. A manera de ejemplo, puede citarse el caso de la Orinoquia en donde de 18 millones de hectáreas en pastos naturales, sólo 8.4 millones se encuentran dedicados a la ganadería<sup>7</sup>. En Colombia, durante la pasada década, el área bajo agricultura aumentó únicamente en el equivalente a la tala que en un solo año lleva a cabo la colonización. La incorporación de nuevas tierras a la frontera

agropecuaria tampoco conllevó una mayor actividad pecuaria.

Con el proceso colonizador se ha venido creando un grupo cada vez más amplio de población en condiciones de vida precarias. La explotación del recurso forestal o de la tierra no representa para el colono ninguna mejora en su bienestar, ya que un altísimo porcentaje no logra obtener beneficio económico directo de dicha explotación, lo cual lleva a que en Colombia el desperdicio del recurso forestal sea muy alto y por lo tanto a que la explotación de este recurso no conlleve una mejora sustancial del bienestar o de la riqueza nacional. Por el contrario, las generaciones actuales han venido alterando, sin beneficio directo alguno, la base de recursos que servirá a futuras generaciones para satisfacer sus necesidades.

En 1987 se estimó que el área reforestada no era mayor de 175.000 hectáreas y que más del 70% de dicha área se encontraba ubicada en la región andina. El año de mayor actividad reforestadora fue 1989 con 32.300 hectáreas reforestadas. En 1987 el área reforestada fue sólo de 7.600 hectáreas (Cuadro 5). Esta actividad no ha contado en el país con suficientes incentivos económicos, por lo que la reforestación<sup>8</sup> no representa en la actualidad una alternativa de abastecimiento interno de maderas, ni una fuerza que compense la gran presión ejercida sobre el bosque natural<sup>9</sup>. En este sentido, y en relación con el recurso forestal, puede decirse que en Colombia prácticamente no se hace esfuerzo alguno por mantener un desarrollo sostenido del mismo.

7 La población ganadera total de la región no es mayor de 3,5 millones de cabezas.

8 En relación con la reforestación protectora, en Colombia se han sembrado 30.000 hectáreas de bosque, las cuales constituyen tan sólo el 0,08% de la superficie total talada hasta el presente.

9 El PAFC advierte, para la presente década, crisis de abastecimiento de madera proveniente del bosque natural. Dentro de sus programas se considera el de ampliación de la cobertura boscosa mediante plantaciones forestales, evitándose de esta forma la crisis.

**Cuadro 5**  
**PLANTACIONES FORESTALES**  
**EN COLOMBIA**

Número de hectáreas	
1973	51.600 (Acumulado)
1974	6.306
1975	11.178
1976	11.452
1977	10.500
1978	14.514
1979	16.392
1980	30.018
1981	38.782
1982	25.200
1983	22.080
1984	238.022 (Acumulado)

Fuente: PAFC.

## E. EL RECURSO PESQUERO

### 1. El potencial

Las áreas marinas del país suman 988 mil Km., equivalente a un 87% del área continental. Estas áreas marinas se encuentran a lo largo de 2.950 Km. de costa y están distribuidas, en un 33.4% en el Pacífico a lo largo de 1.390 Km. y 66.6% en el Caribe con 1.560 Km. de costas. No obstante estas extensas áreas, la pesca marítima que se lleva a cabo en los mares colombianos está fundamentalmente circunscrita a las zonas de influencia de la desembocadura de los ríos, zonas estuarias y lagunas costeras.

El potencial pesquero del país sólo se conoce en forma muy fragmentaria para determinadas zonas. Se sabe que existe un potencial considerable de pesca pelágica, principalmente en el Pacífico. Sin embargo

no se cuenta con evaluaciones adecuadas de la magnitud y fluctuaciones de las existencias asociadas con la región donde se concentra la mayor riqueza –Ensenada de Panamá–. Se sabe que la productividad de estos mares es diferente siendo mayor en el Pacífico –13.641 Tons/anuales<sup>10</sup>– que en el Océano Caribe<sup>11</sup>. Mientras en el Pacífico se pueden estar obteniendo anualmente un promedio de 50 Kg/Km<sup>2</sup>, en el Atlántico apenas se alcanzarían 11 Kg/Km<sup>2</sup>.

Las principales cuencas donde se lleva a cabo la pesca continental son: Magdalena, Amazonia, Orinoquia, Catatumbo y Pacífico. La cuenca del Magdalena es la de mayor importancia, ya que por ejemplo en 1987 aportó el 87% de la pesca continental y el 63% de la pesca total del país<sup>12</sup>. En el Cuadro 6 se aprecian las fluctuaciones que se presentaron en la pesca continental entre 1975 y 1987, fluctuaciones que también se observan a nivel de cuenca.

### 2. Uso y explotación

En la cuenca del río Magdalena se ha establecido que cada año se obtienen menos kilos por día en las épocas de pesca. Las causas del deterioro del recurso pesquero tienen su origen sobre todo en factores contaminantes, más que en la sobre-explotación del recurso. Más aún, algunos consideran que diversas cuencas se encuentran sub-explotadas. De todas maneras, la deforestación y la consiguiente sedimentación, el vertimiento de desechos industriales y los cultivos intensivos en agroquímicos afectan cada día más la pesca. Por otra parte, las ciénagas están siendo afectadas por la des-

10 Según el Inderena, la producción pesquera del Pacífico se debe en un 50% a la pesca artesanal.

11 La pesca marítima del Caribe es pobre por tratarse de un mar cálido con tendencia a la estratificación.

12 En la Cuenca del Magdalena se han encontrado más de 150 especies de peces, de las cuales unas 75 se consideran autóctonas.

trucción del manglar y de los canales naturales que permiten su oxigenación y fertilización por parte del río.

Otro de los fenómenos de la pesca en Colombia tiene que ver con que para compensar las bajas en la productividad en términos de peces del río, los pescadores rompen el ciclo de reproducción capturando los peces jóvenes, esto es, antes de la reproducción.

Respecto a la producción pesquera y marítima, según algunas cifras disponibles, entre 1984 y 1988 se presentó una disminución en la producción total, ya que en ese último año ésta fue de sólo 25.000 toneladas (Cuadro 6). Aunque algunos autores consideran que este fenómeno evidencia una caída del recurso, especialmente en algunas de las principales cuencas, sin lugar a dudas el mismo responde a otros problemas como son la fuerte presión ejercida sobre el recurso hídrico producto de las actividades económicas y al aumento de la extracción en todas las cuencas.

Durante la década de los ochentas la balanza comercial pesquera siempre estuvo en déficit, siendo ésta en algunos años similar en valor a las respectivas exportaciones. Aunque el déficit en los últimos años se ha reducido, obedece más a una disminución de las importaciones que a un aumento en las exportaciones. Todos estos factores han conllevado a que el crecimiento del sector sea muy modesto, como se evidencia en el comportamiento del producto interno sectorial y del consumo total y per cápita del país.

En el caso del recurso pesquero, los problemas, al contrario de los del recurso maderero, tienen que ver con los efectos que sobre el agua y la pesca tiene la actividad

**Cuadro 6**  
**PRODUCCION PESQUERA NACIONAL**  
**(1975 - 1984)**

Año	Pesca Marítima	Pesca Continental	Total
1975	24.500	42.210.1	66.710.0
1976	23.600	41.601.3	75.271.0
1977	21.791	42.390.9	64.181.9
1978	22.966	56.967.7	79.923.7
1979	14.858	48.805.5	63.663.5
1980	29.254	47.120.1	76.364.1
1981	46.971	48.004.0	94.975.6
1982	12.212	45.343.0	57.556.0
1984	25.205	50.146.0	75.351.0

Fuente: Inderena.

económica y social. La explotación del recurso pesquero se ha visto afectada negativamente por otras actividades ajenas al propio recurso, no permitiéndole a las actuales generaciones disfrutar plenamente del potencial pesquero del país y al mismo tiempo afectando la productividad futura del recurso.

## E. LA RIQUEZA BIOLÓGICA DE COLOMBIA

La diversidad genética, biológica o biodiversidad, básicamente consiste en la cantidad de especies animales y vegetales genéticamente diferentes que pueden encontrarse en un mismo territorio. En este sentido nuestro país, con apenas un 0.08% de la superficie del planeta, cuenta con cerca del 10% de las especies de flora y fauna del mismo. La región del Chocó ocupa el primer lugar mundial en diversidad por unidad de superficie. En nuestro territorio habitan casi una de cada cinco especies de la avifauna mundial y el 20% de la familia mundial de ranas, sapos y anfibios.



En nuestro país, según algunos expertos, se han identificado entre 45 mil y 55 mil especies de plantas, cada una de las cuales tiene asociadas alrededor de veinte especies animales. Sin embargo, esta alta diversidad tiene para las regiones tropicales el inconveniente de presentar para cada especie con el agravante del endemismo<sup>13</sup>. En el río Magdalena se han identificado cerca de 160 especies de peces, pero apenas 30 pueden considerarse como abundantes.

Por su diversidad, la flora del país es la segunda del mundo, superada apenas por la del Brasil. El total de especies de aves conocidas en el caso de Colombia es de unas 1.750, equivalentes al 19.4% del total mundial. Esta enorme diversidad biótica existente en Colombia se relaciona con varios factores entre los cuales se encuentran la posición geográfica dentro de la zona intertropical, el historial geológico, sus condiciones climáticas extremas y su compleja orografía.

Pero esta gran diversidad genética y biológica no parece estar preservándose adecuadamente. Al menos así lo sugieren e indican los malos usos de los recursos, antes mencionados. Lo grave es que además de ser la fuente futura de información genética, la biodiversidad cumple un papel fundamental dentro de la naturaleza y de gran utilidad para el hombre. Si bien éste no utiliza todas las especies para su provecho directo, cada una de ellas cumple un papel



fundamental en los ciclos de la naturaleza. De esta manera, si por la acción de la deforestación o de la explotación de otros recursos naturales se extinguen especies claves en dicho equilibrio, puede entonces afectarse la estabilidad de los ecosistemas naturales y por ende la existencia de otras especies.

Los ecosistemas tropicales poseen una complejidad y fragilidad tal que cualquier cambio que se emprenda para adaptar a la naturaleza de ese ambiente la explotación de una sola especie,

implica altos costos ambientales y económicos. Adicionalmente, se está depreciando la riqueza biológica del resto del ecosistema.

La humanidad está perdiendo especies vegetales y animales antes de haberlas siquiera conocido. Los científicos sólo han investigado a fondo una de cada cien especies vegetales de la tierra y una porción aún menor de especies animales. Y sólo ante la pérdida acelerada del recurso es que la humanidad se ha preocupado por este fenómeno.

La mayoría de ejemplares que conforman la denominada biodiversidad están concentradas precisamente en el Tercer Mundo –cuyos países tienen los mayores problemas y presiones sociales sobre el medio ambiente– donde están las grandes zonas tropicales húmedas y, en las cuales, con una superficie equivalente al 7% de la

13 Una especie es endémica cuando un alto porcentaje de la misma vive en un mismo ecosistema.



emergida del mundo, se estima que se encuentra cerca de la mitad de las especies de plantas y animales del planeta. Otro componente adicional que agrava la situación es el que en estas zonas una porción importante de sus especies son endémicas, lo que aumenta su probabilidad de desaparecer.

## G. CONCLUSION

Respecto a la disponibilidad de recursos naturales renovables puede afirmarse que, en general, el país está bien dotado. Sin embargo, estos recursos están siendo mal utilizados: se cuenta con suficientes tierras con vocación agropecuaria, las cuales en un alto porcentaje se encuentran sin utilizar o subutilizadas; los bosques son abundantes, a pesar del alto nivel de deforestación al que se han visto sometidos; Colombia es un país rico en recursos hídricos y pesqueros, los cuales aprovecha de manera muy limitada.

No obstante su riqueza natural, el país no se ha beneficiado plenamente de sus recursos, en unos casos porque el nivel de explotación no responde a las potencialidades, y en otros porque la ineficiencia y las pérdidas son demasiado altas. Adicionalmente, la actividad económica y social ha venido afectando, en algunos casos de manera seria, la base de recursos existentes y por ende las posibilidades de explotación actual de los mismos, y en otros los daños han llegado a ser irreparables, afectándose entonces las posibilidades de aprovechamiento futuro.

Es necesario que la sociedad comprenda que el uso –y en algunos casos el abuso–, de los recursos naturales tiene un costo, el cual en ocasiones no es tenido en cuenta en el momento de adoptar decisiones. Es fundamental emprender las medidas necesarias para que dicho costo –o beneficio– sea considerado formalmente, y valorado, en la toma de decisiones individuales y colectivas.

## UN PASO HACIA LA MEJORA AMBIENTAL: GASOLINA SIN PLOMO

Como ejemplo de una medida que puede adelantarse en procura de la mejora del medio ambiente, y el país requiere innumerables acciones especialmente de carácter integral, se presenta a continuación lo que significa empezar a fomentar la gasolina sin plomo.

El combustible actualmente utilizado en Colombia, y en la mayoría de los países del mundo, contiene un cierto porcentaje de plomo. La adición de plomo a la gasolina está determinada por la necesidad de incrementar el octanaje, o la capacidad antidetonante, del carburante. Un bajo octanaje produce "pistoneo", esa serie de golpes metálicos que afectan el normal recorrido de los pistones.

La exigencia de octano varía con las características del motor, dependiendo de la relación de compresión del mismo. Entre más elevada sea esta relación, mayor será la exigencia de octanaje. Adicionalmente, entre más viejo es el motor, mayor octanaje necesita. De manera general, se puede decir que se requieren dos puntos suplementarios de octanaje por cada 50.000 kilómetros.

Para elevar el octano de un carburante, el productor de gasolina cuenta con varios instrumentos, uno de los cuales es la adición de plomo. Pero este metal pesado tiene efectos nocivos comprobados sobre los seres vivos y es letal para el hombre. Pequeñas concentraciones de plomo pueden producir intoxicaciones agudas, llegando hasta la muerte.

El plomo se concentra preferencialmente en el sistema nervioso, en el sistema reproductor, en los riñones y en el sistema generador de células sanguíneas. Se trata además de un veneno acumulativo no biodegradable, cuyos efectos sobre el ser humano inclu-

yen deterioro mental, cáncer, esterilidad y anemia, por nombrar sólo algunos de ellos. Curiosamente, el plomo se concentra más en los niños que en los hombres y en éstos más que en las mujeres.

El ser humano retiene entre un 5% y un 15% del plomo que toma con los alimentos y entre un 22% y un 63% de las partículas de plomo que inhala en el aire. Dato éste particularmente preocupante si se considera que entre un 70% y un 80% del plomo en los combustibles va a la atmósfera. Se ha calculado que en zonas de poco tráfico, el contenido de plomo por metro cúbico de aire es de 3 miligramos. En las ciudades con bastante tráfico, dicho contenido se eleva a los 40 miligramos<sup>14</sup>. Aunque no hay datos para Colombia, se ha comprobado en estudios realizados en otros países que, mientras los habitantes de zonas de poco tráfico presentan contenidos de plomo en la sangre de 11 miligramos por 100 mililitros de sangre, las personas más expuestas a la combustión de automóviles pueden presentar contenidos de hasta 38 miligramos por 100 mililitros<sup>15</sup>.

Adicionalmente, el plomo que no permanece en el aire se deposita en el agua y en la tierra y por ende en los alimentos.

En las aguas cercanas a las carreteras, la concentración de plomo es de hasta 30 mg/m<sup>3</sup>. Un 50% del plomo se deposita en un área de 30 metros a lado y lado de las vías.

Por ello, no es de extrañar que en el mundo entero se haya dado una importante voz de alarma y se hayan emprendido medidas para controlar la emisión de plomo de los carburantes. Los países que más han avanzado al respecto son Japón y Estados Uni-

<sup>14</sup> Environmental Research Journal, AWWA. Julio de 1989

<sup>15</sup> AWWA. op. cit.

dos, en donde el contenido de plomo de la gasolina se ha prohibido por completo. En la Comunidad Económica Europea se permite actualmente un contenido de 0.15 gramos por litro y se espera eliminar completamente el mismo a partir de 1993. Ciudad de México, uno de los lugares del mundo con mayores problemas de polución, aprobó, en 1989, un proyecto para eliminar el plomo y consumir gasolinas de menor calidad. En Colombia, el contenido de plomo actualmente permitido es de 0.8 gramos por litro. Ecopetrol se halla interesado en reducirlo e incluso eliminarlo por completo en el corto plazo.

De hecho, no toda la gasolina requiere adiciones de plomo para dar el rendimiento necesario. La calidad del carburante depende de la forma de refinación empleada. La gasolina producida en las refinerías de Cartagena y Barranca, que es la mayor parte del carburante consumido en el país, tiene altos niveles de octanaje y no requiere de adición de plomo. Pero la gasolina que Colombia viene importando sí contiene plomo. De cada 100 mil barriles diarios que consume el país, aproximadamente 75 mil provienen de Cartagena y Barranca y 25 mil de importaciones. La eliminación de este metal deberá pasar, entonces, por un cambio en las importaciones de carburantes.

La adición de plomo, sin embargo, es la forma menos costosa de aumentar el octanaje del combustible. Grosso modo, pasar de importar gasolina con plomo a importar gasolina sin plomo puede representar al país un costo adicional de cerca de 40 millones de dólares al año. Ello, no obstante, puede compensarse, en alguna medida, si se logra elevar el contenido medio de octanaje de la gasolina, con lo que se incrementaría el ren-

dimiento de la misma reduciéndose, de este modo, los requerimientos de importación.

A igual velocidad, un automóvil consume menos gasolina entre mayor sea el octanaje de la misma. De otra parte, la presión atmosférica juega un papel importante y entre más alto se ubique el usuario, menores puntos de octanaje se requieren para obtener un combustible eficiente: a nivel del mar, el requerimiento de octanaje para satisfacer el 100% del parque automotor sería de 98; a alturas superiores a los mil metros, sin embargo, es de sólo 85.8.

En Colombia, entre el 60% y el 70% del parque automotor se encuentra a alturas superiores a los 1.400 metros. Los contenidos de octanaje de la gasolina que hoy se vende en el país, son de 80 para la gasolina normal, y de mínimo 92 para la extra. Dada la ubicación geográfica del parque automotor, así como su edad promedio (65% tiene menos de 20 años), elevar el octanaje de la gasolina normal de 80 a 86 podría representar un ahorro de entre 2.000 y 3.000 barriles diarios:

El ahorro mencionado dependería, de otra parte, de que fabricantes y usuarios supieran responder a las nuevas exigencias de la gasolina. Básicamente, se tendría que adelantar la chispa de los automotores, sin lo cual el ahorro no tendría lugar. El costo adicional de las importaciones se reduciría así de los 40 millones de dólares inicialmente mencionados a 25 millones.

Pero los beneficios sociales en términos de salud derivados de eliminar el plomo en la gasolina, compensarían con creces los mayores costos de importación. Es deseable, pues, que esta decisión de Ecopetrol, de alto contenido social, no se reverse.

## VI. Seguridad social

---

En el primer número de *Coyuntura Social* se presentó un análisis sobre la cobertura de la seguridad social de los trabajadores del sector privado formal de la economía, la cual es ofrecida fundamentalmente por el ISS y las cajas de compensación familiar. En este segundo número, el capítulo sobre seguridad social se dividirá en dos partes. La primera se concentra en mostrar diferentes elementos que están incidiendo fuertemente sobre las finanzas de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte prestados por el Instituto de Seguros Sociales y que a corto plazo amenazan con crear una situación bastante crítica en la institución, dado el agotamiento inminente de los recursos que respaldan el servicio. En la segunda parte de esta sección, y de manera independiente, se expondrán algunas características de las formas de seguridad privada existentes en el país y que resultan ser complementarias en cuanto a la población atendida tanto por el ISS como por las cajas de compensación familiar.

### A. SITUACION ACTUAL DEL FONDO DE PENSIONES DEL ISS.<sup>1</sup>

La situación actual y las perspectivas futuras de los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte -IVM- prestados por el ISS a los trabajadores de empresas privadas del país, presenta un panorama sombrío de tal magnitud que, de no aplicarse los correctivos adecuados de manera inmediata, se entraría en una fase crítica en la que los recursos disponibles con que cuenta esta entidad para cubrir los costos de las pensiones involucradas dentro de este servicio se agotarán irremediablemente.

Son diferentes fenómenos los que interactúan dentro de esta situación y que presionan con fuerza la crisis que se ve llegar en poco tiempo. El comportamiento inadecuado de los ingresos, tanto por concepto de cotizaciones como por el rendimiento de las inversiones, asociado a un crecimiento bastante fuerte en materia de los egresos por concepto de pensiones, son los mayores causantes de la difícil situación financiera que en este momento afronta el Seguro IVM.

---

<sup>1</sup> Esta sección se apoyó en buena medida en el estudio "La Crisis del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte" elaborado por Hernando Zuleta. Este artículo fue financiado y apoyado por la fundación La Previsora, de la cual el Dr. Zuleta es consultor.



## 1. Situación de ingresos

La principal fuente de ingresos para los Seguros de IVM está constituida por las cotizaciones realizadas al ISS, basadas en las tarifas a los salarios de los trabajadores afiliados. De esta forma el sistema de tarifas establecido es el que garantiza la consecución de ingresos. Al respecto, se debe mencionar que el sistema de tarifas vigente para los Seguros de IVM difiere sustancialmente del que se formuló desde el momento de su creación en 1967. Para ese año, se planteaba la creación de un sistema tarifario que debería garantizar, tanto el cubrimiento de los costos prestacionales correspondientes, como permitir la acumulación de unas reservas que se constituirían en la base para la financiación de los seguros en el futuro. Así, se planteaba la creación de un sistema de tarifas que sería modificado en períodos quinquenales. Inicialmente, la tarifa propuesta equivalía al 6% de los salarios asegurados y tendría una vigencia correspondiente al período 1967-1971. Para los quinquenios subsiguientes, la tarifa se iría modificando de manera progresiva, hasta alcanzar el 18% durante los años 1988-1992. A partir del año 1993 y para los años siguientes, la tarifa propuesta equivaldría al 22%.

Sin embargo, por razones políticas este sistema de tarifas jamás tuvo aplicación. La tarifa inicial en 1967 del 6% se redujo al 4.5% y se mantuvo sin modificación alguna hasta el año 1985 cuando fue incrementada al 6.5%, siendo hasta el momento la tarifa vigente.

Ante la aplicación de una tarifa constante sobre los salarios de los trabajadores, los ingresos por cotizaciones han venido observando un comportamiento caracterizado por una relativa inestabilidad, la cual se

asocia de manera estrecha al comportamiento del número de empleados afiliados al ISS. Estos últimos, a su vez, presentan el mismo patrón de comportamiento del mercado laboral urbano, el cual a principios de la década pasada observó una tendencia depresiva asociada a la crisis económica y un período de auge relativo al final, que evidentemente se reflejó en el comportamiento del número de empleados afiliados al ISS y consecuentemente sobre los ingresos de la institución. A pesar de dicha inestabilidad, los recursos provenientes de las tarifas presentaron un crecimiento real que en promedio para el período 1980-1989, fue del 5.5% (columna (1) del Cuadro 1).

## 2. Situación de egresos

Los egresos por concepto de los Seguros de IVM están compuestos fundamentalmente por el pago de las prestaciones a los afiliados pensionados y por los gastos administrativos requeridos para el pago de éstas.

El comportamiento de los egresos correspondientes al pago de los derechos económicos de los pensionados ha venido creciendo de manera mucho más intensa que los ingresos al incrementarse en promedio durante el mismo período a una tasa anual cercana al 15.4% en términos reales (columna (2) del Cuadro 1).

La dinámica presente en los egresos de los Seguros de IVM ha sido influenciada por diferentes factores. De un lado la población pensionada ha venido creciendo. Durante la década pasada, el número de pensionados creció, en promedio, a una tasa del 13.9%. Por su parte, algunas disposiciones legales han incidido sobre un crecimiento de mayor intensidad en los egresos del ISS por concepto del pago de



**Cuadro 1**  
**INDICADORES GENERALES SOBRE LA SITUACION ACTUAL**  
**DE LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**  
**PRESTADOS POR EL ISS A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO**

Año	Evolución de ingresos (%) (1)	Evolución de egresos (%) (2)	Relación activos/pensionados (3)	Coficiente de reservas (4)	Relacion gastos grales. salarios aseg. (%) (5)
1980			30.7	4.54	3.33
1981	3.47	14.90	26.7	3.90	3.97
1982	12.81	18.50	23.1	3.80	3.95
1983	17.41	24.19	20.6	3.45	4.11
1984	0.73	19.68	17.8	3.17	4.83
1985	-8.04	15.44	16.3	2.84	6.01
1986	0.96	17.91	15.9	2.34	7.08
1987	15.95	3.79	15.3	2.17	6.38
1988	5.58	14.49	14.7	1.86	6.88
1989	0.26	9.82	13.6	1.76	7.47
Promedio	5.46	15.41	19.47	2.98	5.40

Los porcentajes corresponden a tasas de crecimiento interanual.

Fuente: Zuleta y Medina, "La Crisis del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", estudio presentado a la Fundación La Previsora.

pensiones, al establecer la igualdad entre el valor de las pensiones y el salario mínimo a través de la ley 4a. de 1976, así como la indexación del valor de las pensiones respecto al salario mínimo a través de la ley 71 de 1988, que establece incrementos en el valor de las pensiones en el mismo porcentaje y en la misma fecha en que se decretan los aumentos de dicho salario.

De otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de la ley 1650 de 1977, el 3.5% de los ingresos recaudados para estos seguros debe ser destinado a los gastos de administración. Al respecto se debe resaltar que cerca del 50% de esta asignación, es decir el 1.75%, es transferido a la administración postal nacional al encargarse esta entidad del pago oportuno del 80% del valor de las pensiones. Así mismo, el 20% restante de dichas pensiones es pagado a los pensionados a través de corporaciones de ahorro y vivienda y entidades bancarias.

Para el pago de este servicio, el ISS debe depositar en ellas el valor correspondiente diez días hábiles antes de iniciarse el pago a los pensionados, sin recibir dinero alguno por efectos de corrección monetaria.

### 3. La evolución de los afiliados cotizantes y los pensionados

La situación se torna más crítica si se tiene en cuenta la pérdida de solvencia reflejada en la disminución acelerada que se ha venido presentando durante la última década en la relación afiliados cotizantes/pensionados. Mientras en 1980 dicha relación llegaba a 30.7 trabajadores afiliados por cada pensionado, en 1989 se redujo a 13.6 (columna (3) del Cuadro 1). Este fenómeno bien podría ser identificado como un envejecimiento sistemático del programa, determinado por factores como la transición demográfica y fenómenos estructurales del mercado laboral.

#### 4. Las tarifas y su relación con las reservas

A pesar de la gravedad que encierran estos hechos, la situación realmente crítica de los Seguros de IVM se concentra fundamentalmente tanto en los ingresos como en las reservas.

Tal como se mencionó inicialmente, los ingresos provienen en especial de las cotizaciones realizadas a los trabajadores afiliados por intermedio de las tarifas, planteando además que en la determinación de las tarifas debería existir un criterio de solvencia financiera, garantizado por la capacidad del sistema tarifario de acumular reservas líquidas una vez descontados los costos prestacionales.

Nuevamente, el artículo 117 del decreto 1650 de 1977 establece que el 93.5% de los ingresos correspondientes a los Seguros de IVM deberían ser destinados al pago de las pensiones, en tanto que los valores excedentes resultantes<sup>2</sup> entraban a ser parte de las reservas para los Seguros de IVM, y que deberían ser invertidas en activos financieros a través del Banco de la República, para fortalecer los ingresos a la institución al agregarse en este rubro los rendimientos de dichas inversiones.

La relación entre el valor de las inversiones y los costos prestacionales constituye lo que se denomina coeficiente de reservas y suministra información respecto a la capacidad de solvencia financiera e indirectamente sobre la efectividad del sistema tarifario en cuanto a recaudación de ingresos. En la columna (4) del Cuadro 1 aparece la evolución del coeficiente de reservas y se advierte una tendencia decreciente relativamente intensa. Mientras en 1980, por cada peso correspondiente al costo de las presta-

ciones, el ISS tenía 4.5 en inversiones corrientes como respaldo de dicho costo, en 1989 dicha relación se había reducido a 1.8, con lo cual se está evidenciando una situación bastante delicada, toda vez que, en opinión de los expertos, este coeficiente no debe ser inferior a 4 para poder garantizar el pago de las obligaciones adquiridas.

Esta situación, evidentemente, está reflejando un comportamiento inadecuado de las reservas y si bien hasta el momento la situación financiera del ISS en materia del programa de Seguros de IVM ha logrado sostenerse, el futuro inmediato ofrece un panorama sombrío. En la columna (5) del Cuadro 1 puede observarse cómo los costos prestacionales de estos seguros respecto a los ingresos, supera en este momento la tarifa vigente, razón que ha obligado a la utilización de las reservas para el cubrimiento de las obligaciones con los pensionados.

Ante este panorama el agotamiento de las reservas es inminente en el corto plazo y de no tomarse los correctivos adecuados, el ISS deberá entrar a un sistema de reparto simple en el cual los ingresos por concepto de cotizaciones serían transferidos directamente a los pensionados, para lo cual la tarifa vigente resulta evidentemente insuficiente. Además, la aparición de un sistema de reparto simple incidirá notablemente y de manera lesiva sobre el mecanismo de ahorro implícito que es generado a partir de la acumulación de reservas por parte del ISS y que presenta impactos macroeconómicos de consideración, si se tiene en cuenta que las reservas del Seguro IVM son utilizadas para el fomento de inversiones en el campo industrial, energético y de vivienda a través de entidades oficiales.

2 Es decir, la diferencia entre el valor asignado -93.5% de los ingresos recaudados- y el costo efectivo de las prestaciones.

## 5. Las perspectivas de corto plazo

Ante esta situación y la reducción sistemática de afiliados frente a los pensionados que determina una menor capacidad de acumulación de reservas, se impone retomar una visión en el horizonte respecto a los correctivos a aplicar que necesariamente deben estar enfocados hacia la búsqueda de alternativas de solvencia financiera por parte de la institución.

La situación se torna mucho más preocupante si se tiene en cuenta que de mantenerse el comportamiento de algunas variables que influyen sobre la situación financiera del Seguro IVM –tales como una inflación del 23% anual, aumentos en el salario mínimo del orden del 24.5%, aumentos en el número de afiliados del 4.7% y de 13.9% en los pensionados y el prevailecimiento de la tarifa actual del 6.5%– la relación entre los costos de las pensiones y los ingresos efectivos por concepto de tarifas y rendimiento de las inversiones determinaría una situación deficitaria que obligaría a la utilización de las reservas acumuladas. De permanecer esta situación, en 1995 las reservas estarían totalmente agotadas y en el mismo año, el ISS estaría acumulando un déficit cercano a \$360.000 millones.

Así las cosas, surgen diferentes alternativas de orden correctivo respecto a la forma de canalizar ingresos de manera adecuada hacia el ISS. Estos temas serán materia de estudio para esta entidad y sus resultados aparecerán en próximas entregas de esta revista.

## B. SEGUROS PRIVADOS DE SALUD

Los seguros privados de salud son una modalidad de seguridad social, adoptada por las personas para enfrentar la eventualidad de una enfermedad o accidente, bien por-

que ellas no están cubiertas por los sistemas estatales de seguridad social –ISS, Cajas de Previsión y Cajas de Compensación–, bien porque consideran que estos institutos no ofrecen la calidad del servicio que desean recibir.

Dentro de la concepción de cubrir en forma privada los eventos relacionados con la salud, en Colombia existen dos grandes modalidades, los seguros privados de salud propiamente dichos y los servicios integrales de salud, que se describen a continuación.

### 1. Seguros privados de salud

Los seguros privados de salud, como cualquier otro seguro, están orientados a cubrir los gastos de un hecho futuro incierto o riesgo, que para el caso específico de los seguros de salud se refiere a las enfermedades no congénitas o preexistentes, y a los accidentes. Dentro de los seguros de salud existen distintas opciones que suponen básicamente distintos niveles de cobertura médica, lo que se traduce a su vez en diferentes valores de prima.

Las primas son el dinero que la persona paga como afiliación. El valor de la prima se relaciona con el monto de dinero máximo o cobertura médica que se reconoce por distintos conceptos, tales como habitación de la clínica u hospital, honorarios de cirugía, visitas médicas y medicamentos. Este valor está directamente relacionado con el "índice de siniestralidad" que presenta cada compañía de seguros. El índice de siniestralidad se define como el valor total de los reembolsos pagados a los asegurados sobre el valor total de las primas recibidas por la respectiva compañía de seguros. Por lo tanto, este índice está directamente afectado por la evolución del

índice de precios al consumidor de los servicios médicos y las drogas.

Por otra parte, la cobertura médica es el máximo reembolso de gastos médicos que recibe el asegurado en caso de presentarse la eventualidad de una enfermedad o accidente.

*a. Tamaño y distribución del mercado de seguros privados de salud en Colombia*

Los seguros privados de salud en Colombia emitieron primas en 1989 por un valor de \$30.500 millones, que representaron el 12% del total de primas emitidas por la industria aseguradora, y pagaron siniestros por \$17.900 millones, lo que representa el 14% del total pagado en dicho año. Frente a lo anterior y como punto de comparación, en los seguros de automóviles<sup>3</sup> se emitieron el 32% del valor total de primas y se pagó el 45% del monto total de siniestros. Es claro, entonces, que los seguros de salud representan una pequeña porción dentro del total de la industria aseguradora colombiana, aun cuando su crecimiento no es despreciable. En efecto, para 1987 se emitieron primas por un valor 22% superior a las emitidas en 1985<sup>4</sup>, descontando el efecto de la inflación.

Aunque en Colombia existen 17 compañías de seguros vinculadas al ramo de la salud, dentro de ellas se presenta una relativa concentración. En el Cuadro 2 se observa cómo el 34% de las primas de salud son emitidas por Seguros Médicos Voluntarios, compañía que cuenta con planes de seguros de salud relativamente económicos, lo cual les ha permitido una gran penetración en el mercado. Frente a éste existen compañías como Cigna y Pan American, que colocan

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCION DEL MERCADO DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD (1988)**

Compañía	% primas emitidas
Seg. Médicos Voluntarios	34.03
Grancolombiana	14.72
Suramericana	14.59
Skandia	9.17
Nacional	5.85
Pan American	5.65
Cigna	4.59
Bolívar	4.51
Interamericana	3.99
Patria	2.15
Caribe	0.25
Equidad	0.20
Del Estado	0.14
Aurora	0.11
Colseguros	0.03
Colmena	0.03
Granadina	0.02

**Fuente:** Archivos Corredores de Seguros.

cada una alrededor del 5% del total de primas, con planes comparativamente costosos pero con buenos niveles de cobertura médica. Estos últimos se especializan en empleados y trabajadores de empresas multinacionales, a quienes se busca dar los mismos niveles de cobertura médica que tendrían en los países de la casa matriz.

*b. Características de los seguros privados de salud*

Si bien existe una relación directa entre las primas que se pagan y la cobertura médica máxima que se obtiene, es decir que a mayor prima se obtiene una mayor cobertura médica, no hay en el país, en el ramo de los seguros de salud (hospitalización, cirugía y

<sup>3</sup> Incluyendo el seguro obligatorio de accidentes de tránsito. Se utilizan estimativos preliminares de Fasecolda.

<sup>4</sup> Archivos de Fasecolda.



accidentes), un sistema de tarifas fijo como el que opera, por ejemplo en los seguros de automóviles. Las compañías de seguros incrementan anualmente las primas de acuerdo con el índice de siniestralidad del año anterior y las coberturas médicas según las características sociales, económicas y demográficas de las personas o grupos que desean servir. Por su parte, los intermediarios de seguros o corredores "construyen" planes de acuerdo básicamente con el tipo de grupos o personas que desean atender.

Es así como no existe en el país un modelo único de "plan de seguros de salud". En el Cuadro 3 se muestran algunos de estos planes, para los cuales se establece la relación entre las primas demandadas al usuario y la cobertura máxima ofrecida. Se aprecia cómo si bien a mayor prima se obtiene una mayor cobertura absoluta, la relación entre primas y cobertura no es siempre la misma, aun cuando no se observan enormes diferencias.

De otra parte, a través del tiempo, se observa que las primas y la cobertura médica se incrementan en proporciones distintas. Tomando como ejemplo uno de los planes estudiados, de 1987 a 1988 la cobertura médica aumentó 20%, en tanto que las primas aumentaron 13%. En el año siguiente, las primas se incrementaron en un 40% y la cobertura promedio en tan sólo 18%. Este comportamiento se explica, por lo menos en parte, por diferencias en el índice de siniestralidad que, como ya se explicó, es uno de los principales determinantes del incremento en primas. Por el lado de la cobertura médica los incrementos se explican por el aumento en el valor de los servicios médicos. También por el tipo de clientela que se desea atender

**Cuadro 3**  
**PLANES SEGUN PRIMAS Y**  
**MAXIMA COBERTURA**  
(1990) (\$ de 1990)

Planes	Primas	Maxima cobertura*	Primas % de cobertura
A	23.948	6.491.000	0.37
B	21.186	5.596.000	0.38
C	18.804	5.105.000	0.37
D	18.742	4.733.000	0.40
E	16.254	4.717.000	0.34
F	9.105	2.743.000	0.33

\*Sumando todos los beneficios que la persona podría recibir.  
Fuente: Datos suministrados por las respectivas compañías aseguradoras.

la cual determina, por ejemplo, el valor de la cobertura para hospitalización<sup>5</sup>.

Todo lo anterior permite afirmar que el mercado de seguros privados de salud es un mercado de compradores, en donde la evolución de los costos (primas) y la cobertura médica no siguen un patrón sistemático. Esto último se debe básicamente a diferencias en los índices de siniestralidad, en buena parte atadas a diferencias en las características de las personas cubiertas por las primas<sup>6</sup>, y a la búsqueda de nuevos mercados y grupos de personas con distintos grados y niveles de riesgo de enfermedad o accidente.

### c. Comparación de los seguros privados de salud con el Instituto de Seguros Sociales

Al comparar los seguros privados del salud con el Instituto Colombiano de Seguro Social se encuentran gran cantidad de diferencias y pocas similitudes. En los seguros

5 Si se desea atender una clientela con altos niveles de ingreso las coberturas en hospitalización deben ser altas, de forma tal que permitan pagar una clínica privada "costosa".

6 Por ejemplo, la siniestralidad siempre es más alta entre obreros que entre empleados de escritorio.

privados de salud, la prima, que sería el equivalente a la cotización al ISS, no tiene relación directa con el ingreso de la persona, aun cuando indudablemente el "plan" que se puede escoger está determinado por la capacidad económica de ésta. Por el contrario, la cotización al ISS es un porcentaje del salario percibido por el trabajador. En cuanto a la cobertura médica, y esto es lo más importante, en los seguros privados de salud ésta es limitada y depende del valor de la prima, mientras en el ISS es ilimitada y no depende del valor de los aportes o cotizaciones pagadas por el trabajador.

Teniendo en cuenta estas enormes diferencias, se establecen a continuación cuáles serían los niveles salariales a partir de los cuales los aportes o cotizaciones al ISS son equivalentes a las primas que dan lugar a coberturas médicas máximas que se pagarían en los seguros privados de salud. Con ello se busca establecer el nivel de salarios que debería tener una persona para optar por un seguro privado de salud, pagando una suma similar a la que cotiza el ISS, teniendo derecho a los servicios médicos, bajo las diferencias anteriormente anotadas, que ofrecen las dos modalidades de seguridad social (Cuadro 4).

Se observa cómo sólo los trabajadores que devengan salarios iguales o superiores a \$157.500 tienen cotizaciones equivalentes a las primas que tendrían que pagar para acceder a coberturas médicas máximas en los sistemas de seguros privados de salud. Este salario equivale a 4 salarios mínimos de 1990 y se calcula que sólo cerca del 30% de la población colombiana tiene ingresos superiores o iguales a 4 salarios mínimos, lo que muestra lo selectivos que pueden llegar a ser los sistemas de seguros privados en salud, en la medida en que se quisiera, a través de ellos, obtener coberturas médicas

**Cuadro 4**  
**COTIZACIONES ISS - PRIMAS SEGUROS PRIVADOS**

Año	Primas *	Salarios nominales** mensual	En salarios mínimos mensuales
1989	6.335	157.500	5
1990	7.614	157.500	4

\* Se tomó la prima de empleado y maternidad ya que es lo mínimo que reconoce el ISS.

\*\* Se toma la categoría salarial en donde los aportes que hace el trabajador al ISS para enfermedad general y maternidad son equivalentes al valor de la prima que deberá pagar en un seguro privado de salud.

Fuente: Archivos Corredores de Seguros y Régimen Laboral Colombiano.

elevadas –que aún son muy limitadas frente a las que ofrece el ISS–.

Recíprocamente, las cuotas de afiliación más bajas exigidas por el ISS (y que cubren a una importante franja de los afiliados al Instituto pertenecientes al sector privado) son significativamente inferiores a las primas más bajas demandadas por los sistemas privados de seguridad social, lo que muestra que el ISS ofrece claramente un servicio médico subsidiado a los más pobres. Sin embargo, el subsidio sólo es efectivo si los servicios de salud que se le prestan a quien cotiza al ISS son de igual calidad y oportunidad a los de los seguros privados.

## 2. Servicios integrales de salud

Los servicios integrales de salud ofrecen un servicio para ser utilizado en el futuro, existen o no enfermedades imprevistas o accidentes. Para tener acceso a ellos deben hacerse unos pagos para la utilización de los servicios médicos. Es una forma de medicina prepagada, en donde no es necesario que se presente un riesgo o hecho incierto para po-

der utilizar dichos servicios, lo cual hace posible la atención de medicina preventiva. Al igual que los seguros no cubre enfermedades o malformaciones preexistentes. En este caso el valor de la afiliación está relacionado tanto con el número de usuarios que tienen derecho a los servicios, como con el monto de dinero que se paga por consulta o cualquier otro tipo de servicio médico que se utilice. Este monto se cancela con "tiquetes" previamente comprados a la institución que presta el servicio. Los niveles de cobertura médica están determinados por el tiempo de afiliación, sin que llegue, en ningún caso, a ser ilimitada como es el caso del Instituto de Seguros Sociales.

Es una modalidad relativamente más barata que los seguros privados de salud, en la medida en que cubre consulta externa y los correspondientes exámenes de laboratorio e incluso odontología. Sin embargo, no se tiene libre escogencia de médico o centro hospitalario.

En Colombia existen dos grandes compañías que ofrecen esta modalidad. Una de ellas tiene una cuota de afiliación de \$5.500 anuales más \$3.000 del talonario con el cual debe "pagar" las consultas o exámenes que se le ordenen.

Tomando en cuenta sólo la cuota de afiliación, se requiere un salario igual o superior a \$157.500, para que ésta sea semejante a la cotización que el trabajador debería pagar al ISS. Nuevamente es muy baja la pro-

porción de personas en el país con capacidad de pagar esta afiliación.

### 3. Conclusiones

Los seguros privados de salud parecen ser una solución interesante para trabajadores con ingresos mensuales superiores a 4 salarios mínimos. De ese nivel para arriba el trabajador podría sustituir la cotización al ISS por primas, a un sistema de seguros privado y tal vez obtendría un mejor, aunque incompleto, servicio.

La seguridad social generalizada tiene la ventaja, sin embargo, de que al agregar riesgos, las personas de altos ingresos hacen posible mantener una cotización más baja para las personas con menos de 4 salarios mínimos de ingreso. Lo que no se sabe es si la ineficiencia generalizada de la prestación de servicios del ISS lleva a que el cubrimiento real, a diferencia del teórico, sea de inferior calidad que los seguros privados tanto para quienes cotizan más, como para quienes cotizan menos.

Uno de los propósitos de *Coyuntura Social* es seguir investigando qué combinación de seguros públicos (ISS) y seguros privados puede proveer salud básica a toda la población, y servicios de salud más completos a quienes deben dedicar recursos de su presupuesto familiar a gastos en salud diferentes a los provistos por el sistema público.

## VII. Situación laboral

### A. EMPLEO Y DESEMPLEO

#### 1. Resultados en las siete principales ciudades

En materia de empleo, 1989 se caracterizó por un estancamiento en la generación de nuevos puestos de trabajo. Calculada frente al mismo mes del año anterior, la tasa de crecimiento del empleo total en las siete principales ciudades del país ha venido cayendo, aunque con oscilaciones, desde junio de 1987 y en diciembre de 1989 se situó apenas por encima del 3% (Gráfico 1).

Esta desaceleración en la dinámica ocupacional se vio compensada por la evolución de la población en edad de trabajar que, en promedio, creció a tasas del 2% anual, inferiores a las de la población ocupada. El efecto combinado de estos hechos condujo a que a final de año, el 53.0% de las personas en edad laboral resultó ocupado (Cuadro 1), que es el nivel más alto registrado desde cuando se dispone de información estadística regular sobre fuerza de trabajo (marzo 1976).

Un análisis del comportamiento ocupacional de los principales grupos etarios<sup>1</sup> durante el período 1986.1-1989.4, evidencia fuertes fluctuaciones en las respectivas tasas de crecimiento, particularmente marcadas en el caso de la población mayor de 60 años. Resulta sin embargo patente la pérdida de dinamismo del empleo de las personas adultas y de la ocupación juvenil, que sólo en parte ha sido compensada en los últimos dos años por sustanciales incrementos en el empleo de la fuerza laboral con más de 60 años.

No obstante, el más rápido crecimiento del empleo de las personas mayores de 60 años no se refleja en un aumento significativo de la respectiva tasa de ocupación (véase Cuadro 1). Bajo este punto de vista los mayores avances se logran para los jóvenes y los adultos, como consecuencia del efecto retardado de la transición demográfica y de la desaceleración de la migración rural - urbana. Entre los meses de diciembre de 1986 y 1989 las tasas de ocupación experimentaron las siguientes variaciones: de 42.0% a 44.7% para las personas con edades entre

<sup>1</sup> Entre 12 y 29 años, 30 y 59 años y con más de 60 años.



**Cuadro 1**  
**SIETE CIUDADES: EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y**  
**DESEMPLEO URBANAS**  
**(1986 - 1984)**

	12 y más años			12-29 años		30-59 años		60 y más años	
	TGP	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
<b>Promedios anuales (a):</b>									
1986	57.7	49.1	13.4	40.4	20.7	65.4	7.0	26.8	4.8
1987	57.7	51.0	11.6	42.7	18.3	67.0	5.8	26.8	3.9
1988	58.4	51.9	11.2	43.7	17.8	67.5	5.7	27.1	3.8
1989	57.9	52.3	9.7	44.0	15.6	68.0	5.0	27.5	3.2
<b>Cifras a marzo:</b>									
1986	56.0	48.1	14.0	39.2	21.3	64.7	7.6	27.1	6.2
1987	57.8	50.1	13.2	41.5	20.7	66.4	6.7	27.1	4.9
1988	58.2	50.8	12.6	42.0	20.1	67.2	6.4	26.3	4.6
1989	57.5	51.3	10.8	43.2	17.0	66.6	5.8	27.3	3.3
<b>Cifras a junio:</b>									
1986	57.0	48.7	14.6	40.4	22.2	64.6	7.6	26.7	5.2
1987	58.1	51.2	12.0	42.6	19.2	67.2	5.8	28.1	3.3
1988	59.0	52.1	11.7	44.3	18.3	67.4	6.0	28.1	4.1
1989	58.6	52.6	10.1	44.5	16.5	68.4	5.0	28.0	3.0
<b>Cifras a septiembre:</b>									
1986	56.0	48.7	12.9	40.0	20.1	65.2	6.8	25.4	4.5
1987	57.1	50.8	11.1	42.7	17.1	66.5	6.0	25.9	4.4
1988	57.7	51.8	11.0	43.7	16.0	67.5	5.3	26.8	3.0
1989	57.2	52.1	8.9	43.6	14.0	68.0	4.8	27.2	3.3
<b>Cifras a diciembre:</b>									
1986	57.7	50.7	12.1	42.0	19.3	67.0	5.9	27.9	3.5
1987	57.9	52.1	10.1	44.1	16.2	67.8	4.9	26.2	3.0
1988	58.9	52.9	10.2	45.0	16.5	68.0	5.0	27.3	3.7
1989	58.3	53.0	9.1	44.7	14.8	69.1	4.5	27.3	3.3

**Notación:**

TGP - tasa de participación ( población económicamente activa / población en edad de trabajar ).

TDO - tasa de ocupación ( ocupados / población en edad de trabajar ).

TDD - tasa de desempleo ( desocupados / población económicamente activa )

(a) Promedios de las cuatro Encuestas de Hogares realizadas anualmente por el DANE.

**Fuente:** DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

12-29 años, de 67.0% a 69.1% para aquellas entre 30-59 años y de 27.9% a 27.3% para los ocupados con 60 y más años.

La favorable evolución de los índices de ocupación fue acompañada por una reducción en la tasa de desempleo urbano. Esta, después de una fuerte caída de 10.1% a 8.9% entre ju-

nio y septiembre de 1989, registra un leve aumento en diciembre y se fija en 9.1%. En todo caso esa es la tasa más baja para diciembre en los últimos cuatro años.

El Cuadro 2 permite apreciar cómo la disminución en el desempleo total de las siete ciudades se debe primordialmente a la

**Cuadro 2**  
**ORIGEN DE LAS VARIACIONES ANUALES EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS POR**  
**GRUPOS DE EDAD EN LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES**  
(Miles de personas)

	12 y más años				12-29 años			30-59 años			60 y más años		
	diferencias entre:				diferencias entre:			diferencias entre:			diferencias entre:		
	1987-86	1989-88	Sep/89 y Sep/88	Dic/89 y Dic/88	1989-88	Sep/89 y Sep/88	Dic/89 y Dic/88	1989-88	Sep/89 y Sep/88	Dic/89 y Dic/88	1989-88	Sep/89 y Sep/88	Dic/89 y Dic/88
	(b)	(b)			(b)			(b)			(b)		
A. AUMENTO EN LA OFERTA LABORAL ( $\Delta$ PEA) (a)	145.804	46.090	49.616	78.045	-22.477	-29.428	-8.215	56.764	69.634	73.959	11.802	9.410	12.301
1. Por población en edad de trabajar [( $\Delta$ PET)(TGP <sub>0</sub> )]	72.506	83.753	84.694	118.389	13.999	16.450	43.203	56.394	66.945	52.972	10.784	5.901	13.288
2. Por tasa de participación laboral [(PET <sub>0</sub> )( $\Delta$ TGP)]	71.913	-36.894	-34.346	-39.198	-36.203	-45.466	-50.252	361	2.602	20.450	958	3.390	-916
3. Por efecto combinado de población y tasa de participación [( $\Delta$ PET)( $\Delta$ TGP)]	1.385	-768	-732	-1.146	-273	-411	-1.165	10	88	53	.061	119	-71
B. AUMENTO DE DEMANDA LABORAL ( Empleo )	196.498	100.347	96.144	117.549	21.092	11.324	24.630	66.813	76.245	80.366	12.442	8.575	12.553
C. AUMENTO O REDUCCION EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS ( C = A - B )	-50.694	-54.257	-46.528	-39.504	-43.569	-40.752	-32.845	-10.049	-6.611	-6.407	-640	835	-252

(a) El aumento en la oferta laboral ( $\Delta$ PEA) se descompone siguiendo la ecuación:  
 $\Delta$ PEA = ( $\Delta$ PET)(TGP<sub>0</sub>) + (PET<sub>0</sub>)( $\Delta$ TGP) + ( $\Delta$ PET)( $\Delta$ TGP)  
donde PET es la población en edad de trabajar y TGP es la tasa de participación.  
(b) Promedios de las cuatro Encuestas de Hogares realizadas anualmente por el DANE.

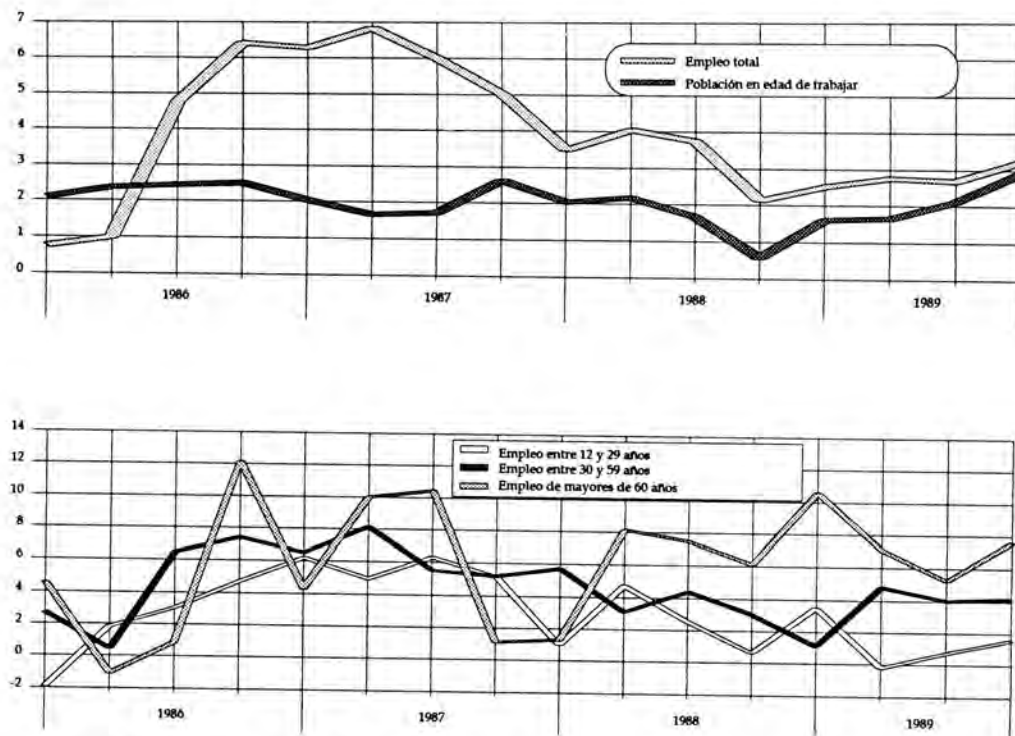
**Fuente:** DANE y cálculos de FEDESARROLLO

reducción del grupo de jóvenes desocupados (-40.752 entre junio y septiembre, -32.845 durante el último trimestre de 1989) y en segundo lugar al de la población adulta (-6.611 y -6.407, respectivamente).

Lo anterior parece contradecir lo que acabamos de comentar acerca de la evolución del empleo. Sin embargo, un examen más detallado del Cuadro 2 aclara esta aparente inconsistencia: la primera y segunda

columnas del mencionado cuadro permiten comparar los resultados obtenidos en materia de desempleo para el total del mercado laboral de las siete ciudades en los años 1986-87 y 1988-89. En promedio, los dos períodos comparten una disminución bastante similar en el número de desempleados, alrededor de 50.000 personas. Sin embargo, el primer bienio se caracteriza por un aumento en la demanda de trabajo casi que

**Gráfico 1**  
**SIETE CIUDADES: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO**  
**Y DE LA POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR**  
 (1986.1-1989.4)



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

del doble respecto a 1988-89; al mismo tiempo, el período 1988-89 se diferencia del anterior por un menor crecimiento de la población económicamente activa, debido a una menor participación laboral.

Así que el significativo descenso en la tasa de desempleo en el último semestre del año no se puede interpretar como una mejoría en la situación laboral. Más bien es el fruto de un masivo retiro de la fuerza de trabajo.

Este efecto desalentador se concentra en las personas más jóvenes y se manifiesta desde principio de 1989. De hecho, para la población entre 12 y 29 años, el efecto "aumento en la tasa de participación laboral" fue siempre negativo y, con el tiempo, creciente:<sup>2</sup> -13.835 entre marzo 1988-89, -35.507 entre junio 1988-89, -45.466 entre septiembre 1988-89 y por último -50.252 entre diciembre 1988-89.

2 Fuente: Cuadro 9, p.46, Coyuntura Económica, diciembre de 1989.

Las mismas cifras del Cuadro 2 evidencian cómo es posible atribuir la totalidad de la disminución del desempleo en los últimos trimestres del año a la baja en la participación laboral de los jóvenes.

A lo largo de 1989 la tasa de desempleo de este grupo experimenta así una consistente reducción. También el índice relativo a las personas adultas disminuye, pero moderadamente. Para los mayores de 60 años, al contrario, no se presenta ninguna mejoría (Cuadro 1).

El desempleo sigue siendo, sin embargo, un problema que afecta principalmente a los jóvenes: 14.8% en diciembre, frente a 4.5% y 3.3% para las personas de mayor edad. Este fenómeno se explica por el hecho de que al salir de la escuela o la universidad los jóvenes dedican un tiempo a buscar activamente empleo. Durante esa época las familias los sostiene, y por eso pueden durar desempleados algún tiempo.

## 2. Resultados por ciudades.

Durante 1989 el comportamiento del empleo tuvo patrones bastante diferenciados a nivel geográfico.

Medellín y Bucaramanga experimentaron tasas de crecimiento similares al promedio nacional. Cali, Pasto y Manizales mostraron un comportamiento ocupacional mucho más dinámico y en el otro extremo, Bogotá y Barranquilla se situaron por debajo del promedio.

Es de resaltar que en las tres ciudades que presentaron un mayor dinamismo en la absorción de nuevos empleos, en diciembre de 1989 todos los principales indicadores laborales -tasa de participación, de ocupación y de desempleo- registraron un au-

mento, tanto respecto al mismo mes del año anterior como frente al mes de septiembre (Cuadro 3).

En Bogotá y Barranquilla la tasa de ocupación permaneció prácticamente constante durante el segundo semestre del año, pero disminuyó con respecto a diciembre de 1988. Al mismo tiempo, la proporción de desocupados dentro del total de la fuerza de trabajo sufrió una dramática caída en tan solo un año (-3.2 puntos porcentuales para Bogotá y -2.4 puntos para Barranquilla). En estas dos ciudades parece por lo tanto concentrarse la mayor parte de los retiros de la población económicamente activa comentados a nivel agregado.

Medellín y Bucaramanga compartieron un crecimiento de la tasa de participación y ocupación. Empero, la evolución del índice de desempleo fue completamente opuesta: tanto con respecto al mismo mes del año anterior, como a septiembre del mismo año, en diciembre de 1989 éste aumentó en la primera y disminuyó en la segunda.

El Cuadro 3 evidencia también la existencia de grandes diferencias a nivel territorial en los indicadores laborales, diferencias que en algunos casos se han venido ampliando.

En diciembre último, Bucaramanga registró una tasa de ocupación en casi diez puntos superior a la de Barranquilla. Por lo general las tasas de ocupación más elevadas se presentan, además de Bucaramanga, en Bogotá, Cali y Pasto. Significativamente más bajas son las de Barranquilla y Manizales.

Históricamente Bogotá ha presentado una tasa de desempleo inferior a la de las demás ciudades. En diciembre de 1989 ésta se fijó en 6.3%, un valor marcadamente inferior a la de Medellín (12.9%) y Pasto (14.4%). Bucaramanga y Barranquilla registraron un nivel de



**Cuadro 3**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION**  
**Y DESEMPLEO URBANAS EN LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES**  
**(1986-1989)**

	Bogotá			Medellín			Cali			Barranquilla			Bucaramanga			Manizales			Pasto		
	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD	TGP	TDO	TDD
Promedios anuales (a):																					
1986	59.7	51.9	13.0	52.3	44.4	15.1	57.4	50.2	12.5	52.3	43.8	16.3	52.4	48.1	8.1	50.4	43.5	13.7	57.1	49.8	12.8
1987	60.3	53.7	10.9	53.2	46.7	12.2	59.7	52.4	12.2	52.3	45.7	12.6	56.1	50.3	10.4	52.5	45.5	13.3	58.7	50.6	13.7
1988	61.0	54.6	10.5	55.5	48.4	12.7	58.8	52.2	11.1	52.7	46.8	11.2	59.3	52.8	11.0	51.9	45.8	11.8	59.4	50.2	15.4
1989	59.3	54.5	8.0	56.2	49.2	12.4	59.5	53.4	10.3	51.9	46.1	11.3	60.1	54.1	10.1	53.2	47.3	11.1	60.5	52.2	13.8
Cifras trimestrales:																					
1988.1	60.7	53.3	12.2	56.1	48.2	14.0	58.0	51.2	11.8	52.0	45.2	13.1	58.6	51.8	11.7	52.4	45.1	13.9	59.4	49.4	16.8
1988.2	61.5	54.8	10.9	55.4	48.1	13.2	59.8	52.5	12.2	53.1	47.6	10.5	60.4	52.8	12.7	52.7	46.4	11.8	59.9	49.7	17.1
1988.3	60.2	54.6	9.3	54.4	47.9	11.9	58.1	51.9	10.8	51.7	47.1	9.1	59.2	53.3	10.1	52.0	46.0	11.6	58.4	50.0	14.4
1988.4	61.6	55.7	9.5	56.0	49.4	11.8	59.1	53.4	9.7	53.7	47.3	12.0	58.7	53.2	9.4	50.6	45.5	10.0	59.8	51.7	13.5
1989.1	59.6	53.8	9.7	55.5	48.5	12.6	58.3	52.2	10.5	51.2	44.5	13.1	59.1	53.2	10.0	51.1	44.4	13.1	59.7	52.2	12.6
1989.2	60.2	55.1	8.5	56.9	50.0	12.1	59.1	52.3	11.5	52.7	46.7	11.3	60.5	53.5	11.6	56.5	50.6	10.5	59.5	51.3	13.8
1989.3	58.8	54.4	7.4	54.6	48.1	12.0	58.1	53.6	7.6	52.5	46.7	11.1	59.4	53.6	9.8	51.5	46.5	9.7	60.7	52.0	14.3
1989.4	58.5	54.8	6.3	57.6	50.2	12.9	62.7	55.4	11.7	51.4	46.5	9.6	61.5	56.0	9.0	53.6	47.8	10.9	62.1	53.1	14.4
Notación:																					
TGP = tasa de participación ( población económicamente activa / población en edad de trabajar )																					
TDO = tasa de ocupación ( ocupados / población en edad de trabajar ).																					
TDD = tasa de desempleo ( desocupados / población económicamente activa ).																					
(a) Promedios de las cuatro Encuestas de Hogares realizadas anualmente por el DANE.																					
Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO																					

desocupación apenas por debajo del 10%; en las restantes ciudades el desempleo se situó por encima de los dos dígitos.

## B. Salarios

Los salarios reales de empleados y obreros de la industria manufacturera, después de un estancamiento y contracción como consecuencia de la aceleración inflacionaria que caracterizó 1988, tienden a recuperarse en 1989 (Cuadro 4). En promedio, los obreros alcanzaron otra vez el poder adquisitivo de 1987, mientras que los empleados obtu-

vieron una ganancia real, pasando el respectivo índice de 116.5 en 1987 a 118.7 en 1989.

A causa de la deprimida actividad comercial de fin de año, las remuneraciones de los empleados del comercio, en buena medida atadas a las ventas del sector, en diciembre sufrieron una caída vertical del 8.6%<sup>3</sup>. No obstante, en los últimos tres años las cifras anuales promedio muestran una sustancial firmeza de sus sueldos reales.

El valor del salario mínimo legal se fija a comienzos de cada año, generalmente como resultado de la concertación entre empresa-

3 Frente al mismo mes de diciembre de 1988.

**Cuadro 4**  
**INDICES SALARIO REAL**  
(Base Promedio 1980=100)

		Mínimo legal (1)	Industria obreros (2)	Industria empleados (2)	Comercio por menor (3)
1987	Marzo	117.6	120.1	116.7	105.7
	Junio	111.7	118.9	116.0	143.3
	Septiembre	108.5	119.6	116.7	107.3
	Diciembre	102.2	118.0	118.7	186.5
	Promedio	111.9	119.3	116.5	119.0
1988	Marzo	116.0	119.4	116.6	109.4
	Junio	106.3	115.5	115.8	149.2
	Septiembre	104.8	117.0	117.8	105.8
	Diciembre	99.6	118.5	119.4	181.1
	Promedio	108.8	117.7	116.7	119.0
1989	Marzo	115.9	118.9	118.4	109.7
	Junio	109.4	119.1	120.3	154.1
	Septiembre	105.2	117.8	119.1	108.0
	Diciembre	100.3	118.4	119.2	165.5
	Promedio	109.7	119.0	118.7	118.6

**Fuente:** (1) DANE, Indicadores de Coyuntura. (2) DANE, Encuesta Mensual Manufacturera. (3) DANE, Encuesta Mensual de Comercio al por menor.

rios, sindicatos y representantes del gobierno. Por ende, el correspondiente índice real sube bruscamente en enero y disminuye continuamente a lo largo del año con la acumulación de los aumentos en los precios de la canasta familiar. Si bien este índice en promedio sigue manteniéndose por encima de su valor base<sup>4</sup>, aun mostrando una tendencia de reducción a partir de 1984, es de resaltar cómo, en diciembre de los últimos dos años, representa un poder de compra apenas igual al de 1980.

Lo anterior es particularmente preocupante si se considera que cerca del 40% de

la población ocupada obtuvo ingresos mensuales inferiores al salario mínimo<sup>5</sup>, según datos de la última Encuesta de Hogares (Cuadro 5). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que muchos de los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo no son trabajadores de tiempo completo. Adicionalmente, las Encuestas de Hogares tienden a subestimar un poco los ingresos. Todo eso sugiere que la proporción de personas que ganan menos del salario mínimo es inferior a la que dice el Cuadro.

Este porcentaje sube dramáticamente en el caso de los empleados domésticos, donde

<sup>4</sup> El promedio del año 1980.

<sup>5</sup> En 1989 el salario mínimo legal se fijó en 32.559.6 pesos mensuales. En los formularios de las Encuestas de Hogares, sin embargo, por ingreso mensual de los trabajadores dependientes se entiende el sueldo o salario, incluyendo eventuales transferencias recibidas de forma regular. Entonces, sumando el solo subsidio de transporte, el ingreso mensual mínimo pasaría a 35.622.1 pesos.

**Cuadro 5**  
**SIETE PRINCIPALES CIUDADES: POBLACION OCUPADA SEGUN POSICION**  
**OCUPACIONAL Y NIVELES DE INGRESO DEL TRABAJO MENSUAL**  
 (Diciembre 1989)

		Remuneración mensual			Remuneración mensual		
		Inferior a \$35.000	Superior a \$35.000	Total informantes	Porcentaje inferior a \$35.000	Porcentaje superior a \$35.000	Total informantes
Obreros y Empleados	Hombres	423.794	900.352	1.324.146	32.0	68.0	100.0
	Mujeres	346.242	512.987	859.229	40.3	59.7	100.0
Servicio Doméstico	Hombres	3.370	2.742	6.112	55.1	44.9	100.0
	Mujeres	205.728	9.559	215.287	95.6	4.4	100.0
Sin Remuneración	Hombres	18.625		18.625	100.0	0.0	100.0
	Mujeres	39.150		39.150	100.0	0.0	100.0
Trabajo dependiente (1)	Hombres	445.789	903.094	1.348.883	33.0	67.0	100.0
	Mujeres	591.120	522.546	1.113.666	53.1	46.9	100.0
	Total	1.036.909	1.425.640	2.462.549	42.1	57.9	100.0
Trabajo independiente (2)	Hombres	205.209	470.284	675.493	30.4	69.6	100.0
	Mujeres	178.962	154.162	333.124	53.7	46.3	100.0
	Total	384.171	624.446	1.008.617	38.1	61.9	100.0
Total	Hombres	650.998	1.373.378	2.024.376	32.2	67.8	100.0
	Mujeres	770.082	676.708	1.446.790	53.2	46.8	100.0
	Total	1.421.080	2.050.086	3.471.166	40.9	59.1	100.0

(1) Obreros y Empleados, Servicio doméstico y Trabajadores familiares sin remuneración. (2) Patronos y Trabajadores por cuenta propia.  
**Fuente:** DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

casi la totalidad de las mujeres recibió un sueldo inferior a los 35.000 pesos en diciembre pasado. Al respecto hay que anotar, sin embargo, que los datos no contabilizan los pagos en especie.

Obreros y empleados, para los cuales las cifras del Cuadro 5 tienen mayor significado, reciben en promedio remuneraciones más altas, pero todavía un elevado número de ellos gana menos que el salario mínimo: el 32% de los hombres y el 40.3% de las mujeres.

Por último es interesante anotar cómo las distribuciones de ingreso alrededor del mínimo salarial de los trabajadores dependientes e independientes resultan ser bastante parecidas, tanto para los hombres como para las mujeres.

### C. Empleo y salarios públicos

Recientemente, la Contraloría General de la República ha divulgado interesantes datos de empleo y costos salariales del sector pú-

**Cuadro 6**  
**SECTOR PUBLICO**  
**(1984-1988)**

A. NUMERO DE PERSONAS OCUPADAS					
NIVELES	1984	1985	1986	1987	1988
Sector Central	188.139	211.850	233.599	251.665	255.489
Establecimientos Públicos Nacionales	113.006	113.943	113.781	117.852	119.445
Empresas Industriales, Comerciales y de Economía Mixta	56.062	56.824	56.602	61.130	61.963
FER (a)	162.381	165.714	153.363	130.018	
SSS (b)	16.903	17.152	26.205	19.833	
Juntas administradoras de deporte	1.761	1.769	1.689	1.558	
Departamentos	57.856	60.130	62.331	61.875	
Entidades Departamentales	35.957	46.781	45.883	46.351	
Municipios Capitales	22.438	23.442	23.957	24.336	
Entidades Municipales	20.000	20.435	20.585	21.210	
Totales	674.503	718.040	737.995	735.828	

Nota: en 1984 el Sector Central no incluye el personal uniformado de la Defensa Nacional, aproximadamente 17.000 ocupados.

B. SALARIO REAL PROMEDIO MENSUAL (pesos de 1984)					
NIVELES	1984	1985	1986	1987	1988
Sector Central	31.248	32.264	31.420	32.756	30.686
Establecimientos Públicos Nacionales	41.504	43.652	44.768	42.980	40.420
Empresas Industriales, Comerciales y de Economía Mixta	43.106	49.117	48.217	56.695	
FER (a)	27.346	28.767	27.963	29.956	
SSS (b)	30.798	29.714	28.361	31.577	
Juntas administradoras de deporte	31.800	29.897	30.937	29.411	
Departamentos	28.631	27.379	29.003	30.638	
Entidades Departamentales	53.469	41.474	48.590	47.228	
Municipios Capitales	31.895	31.293	33.727	33.767	
Entidades Municipales	38.858	38.282	38.086	40.658	
Totales	34.210	34.861	35.062	36.854	

(a) Fondos Educativos Regionales. (b) Servicios Seccionales de Salud

Fuente: Contraloría General de la República, Informe Financiero, junio 1989 y cálculos de FEDESARROLLO

blico<sup>6</sup>. En este número de **Coyuntura Social** nos limitaremos a algunas consideraciones generales y comparaciones con anteriores estudios, dejando para próximas entregas un análisis más detallado.

En el Cuadro 6 se presenta un resumen de las cifras relativas al número de personas ocupadas y a los salarios reales promedio<sup>7</sup> del sector central, establecimientos públicos y empresas del Estado entre 1984

6 Contraloría General de la República, Informe Financiero, junio de 1989.

7 Los salarios reales se han obtenido dividiendo el monto de los costos salariales anuales por el número de ocupados y por 12. Luego, el índice de precios de ingresos medios se utilizó para expresar los valores nominales en pesos de 1984.



y 1988 y de los demás sectores de carácter público, para el período 1984-1987.

Según esta fuente, el empleo total experimentó importantes incrementos hasta 1986. El descenso en 1987 se debe a la no disponibilidad de información relativa al personal educativo (FER)<sup>8</sup> y de las seccionales de salud en unos departamentos.

El sector central fue el que más contribuyó a la expansión del empleo público, ofreciendo cerca de 50.000 nuevos puestos. Estos se concentraron en sectores relacionados con el orden público: Ministerio de Defensa (Defensa y Policía Nacional), Departamento Administrativo de Seguridad Nacional y Rama Jurisdiccional. Un relevante aporte lo dieron también los Ministerios de Educación y Obras Públicas y la Registraduría Nacional.

Entre 1984 y 1988 la ocupación en los establecimientos públicos nacionales creció modesta pero continuamente y, a diferencia del caso anterior, el incremento involucró a la casi totalidad de institutos y fondos adscritos a la Presidencia de la República, Ministerios y Departamentos Administrativos.

En las empresas del Estado el número de personas empleadas se mantuvo sustancialmente constante hasta 1986. Además, el aumento que se registró durante el último bienio es de atribuir solamente a dos grupos de empresas: las del sector petrolero y eléctrico.

A nivel territorial la presencia del Estado como empleador ha ido creciendo paulatinamente. Así, como lo muestran las cifras del Cuadro 6, el número de ocupados ha progresado más rápidamente en los departamentos que en los municipios.

Volviendo a considerar el empleo del sector público a nivel agregado, las comparaciones con otros estudios recientes<sup>9</sup> manifiestan importantes diferencias con los datos presentados por la Contraloría (Cuadro 7). Así, por ejemplo, e independientemente de probables disparidades de cobertura, todas las demás fuentes registraron una disminución del empleo público en 1984, hecho que no resulta del informe de la Contraloría.

Desafortunadamente las diferencias no se limitan a la dinámica ocupacional. También en cuanto a salarios reales las cifras discrepan. El Cuadro 7 muestra cómo los salarios e ingresos del sector público, independientemente de la fuente utilizada<sup>10</sup>, disminuyeron en 1985, recuperándose en el siguiente año<sup>11</sup>. Nuestros cálculos con base en la información de la Contraloría de los salarios reales a nivel agregado, al contrario, indican un lento crecimiento hasta 1987, con una muy probable caída sólo en 1988. Las cifras agregadas ocultan, en realidad, grandes diferencias entre categorías. Efectivamente para 1984 en algunas de ellas los salarios en términos reales disminuyeron; tal es el caso de las juntas de deportes, los departamentos y municipios. Sin embargo, la baja experimentada no parece tener las dimensiones propuestas por otras investi-

8 Según las estadísticas básicas del Ministerio de Educación el número de docentes "nacionalizados" no ha disminuido en los últimos años.  
9 J. I. González, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en J. A. Ocampo - M. Ramírez (Eds), *El problema laboral colombiano*, Contraloría - DNP - SENA, 1987.

A. Corchuelo - F. Urrea, "El empleo público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano 1970-1987", *Boletín de estadística* No. 426, septiembre de 1988.

10 J. I. González y A. Corchuelo - F. Urrea, *op. cit.*

11 Una similar evolución de los salarios reales presenta la misma Contraloría en el *Informe Financiero* de noviembre de 1989. Véase el Gráfico 2, p.10.

**Cuadro 7**  
**EMPLEO Y SALARIO REAL DEL SECTOR PUBLICO**  
(1984-1987)

A. EMPLEO						
	González (1987)		Corchuelo-Urrea (1988)			
	Administración Pública	Empleo público total	Administración Pública	Empresas públicas financieras y no financieras	Empleo público total	Empleo público cuatro ciudades
	(1)	(2)	(3)	(3)	(3)	(4)
1984	703.484	918.047	732.608	183.764	916.372	347.021
1985	699.892	913.359	730.416	182.943	913.359	344.570
1986	701.385	915.307	731.761	183.546	915.307	341.107
1987			734.650	208.298	* 942.948	* 351.408
B. SALARIOS						
	González (1987)		Corchuelo-Urrea (1988)			
	Salarios		Salarios		Ingresos	
	(5)		(6)		(7)	
1984	134.066		111.7		122.5	
1985	130.550		100.1		122.2	
1986	135.127		* 101.2		* 122.9	
* Valor estimado						
Fuente: (1) J. I. González <i>op. cit.</i> , Cuadro 1, p.36. (2) J. I. González <i>op. cit.</i> , Anexo 3, p.66. Incluye una estimación del empleo en empresas financieras y no financieras del Estado. (3) A. Corchuelo-F. Urrea <i>op. cit.</i> , Cuadro 2, p.271. (4) A. Corchuelo-F. Urrea <i>op. cit.</i> , Anexo 3, p.300. (5) J. I. González <i>op. cit.</i> , Cuadro 7, p.55. Los datos corresponden a un 33% de los funcionarios de la Administración Pública de orden nacional. (6) A. Corchuelo-F. Urrea <i>op. cit.</i> , Cuadro 17, p.289. (7) A. Corchuelo-F. Urrea <i>op. cit.</i> , Cuadro 18, p.291.						

gaciones<sup>12</sup>. El capítulo sobre educación en esta revista sugiere que los datos de la Contraloría pueden ser los correctos, pues allí se ve que en educación los sueldos han aumentado tanto por ajustes anuales como por movimientos sustanciales en el escalafón. (Véase Cuadro 6 sección III, de esta revista).

Parte de las inconsistencias señaladas pueden derivar de diferentes definiciones de sector público o de las diferentes fuentes estadísticas utilizadas. Evidentemente, la importancia que cobra el tema requiere un análisis más profundo y detallado. Este será el propósito de próximas entregas de **Co-yuntura Social**.

12 Con excepción de los ocupados en las entidades departamentales.



# ACERIAS PAZ DEL RIO, S.A.

## BALANCE GENERAL A DICIEMBRE 31 DE 1989

(Millones de pesos)

ACTIVO	1989	1988	PASIVO Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS	1989	1988
<b>CORRIENTE</b>			<b>CORRIENTE</b>		
Efectivo en caja y bancos	\$ 578.3	\$ 707.1	Obligaciones bancarias y otras	\$ 9,211.5	\$ 1,810.8
Inversiones a corto plazo	8,237.2	12,242.8	Vencimientos corrientes de obligaciones a largo plazo	7,946.2	2,512.9
Depósitos y otros	1,146.4	1,457.3	Intereses causados por pagar	593.7	546.6
	<b>9,961.9</b>	<b>14,407.2</b>	Cuentas por pagar	4,672.4	4,023.9
<b>Deudores</b>			Cesantías consolidadas y otras prestaciones sociales	2,664.7	2,538.9
Ciudadanos	4,432.8	1,780.7	Provisión para jubilaciones	1,900.0	1,470.0
Compañía Filial	194.8	0.0	Impuesto sobre la renta	1,638.3	1,605.6
Empleados	423.9	383.7	Dividendos por pagar	297.4	12.2
Otros	2,136.8	1,547.7	Recaudo anticipado por ventas	1,676.9	2,460.3
	<b>7,187.9</b>	<b>3,712.1</b>	<b>TOTAL PASIVO CORRIENTE</b>	<b>30,601.1</b>	<b>16,981.2</b>
<b>Inventarios</b>			<b>NO CORRIENTE</b>		
Productos terminados	6,577.9	4,398.5	Obligaciones a largo plazo (menos vencimientos corrientes)	35,396.8	32,581.6
Productos semiterminados	8,173.0	1,533.8	Cesantías consolidadas (menos parte corriente)	3,255.6	2,970.1
Subproductos	1,512.5	1,118.8	Dividendos sobre acciones no reclamadas	448.5	448.5
Materias primas	5,345.1	4,825.7	Provisión para jubilaciones (menos parte corriente)	17,650.4	13,552.3
Materiales y repuestos	10,092.0	6,850.9	Provisión para reparaciones mayores periódicas	954.0	1,105.1
Materiales en tránsito	1,429.7	1,069.8	Impuesto sobre la renta diferido	805.7	560.6
	<b>31,131.1</b>	<b>20,491.5</b>	Otros pasivos y provisiones	346.0	478.3
Menos provisión protección de inventarios	255.9	207.1	Bonos convertibles en acciones	0.0	10.3
	<b>30,875.2</b>	<b>20,290.4</b>	<b>TOTAL PASIVO NO CORRIENTE</b>	<b>58,857.0</b>	<b>51,706.8</b>
<b>TOTAL ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>48,025.0</b>	<b>38,409.7</b>	<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>89,458.1</b>	<b>68,688.0</b>
<b>ACTIVO FIJO</b>			<b>PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS</b>		
Plantá, instalaciones y equipo	53,897.9	44,250.6	<b>CAPITAL</b>		
Más: Ajuste por inflación	13.6	0.0	1989		
Desarrollo minero y exploraciones geológicas	4,330.0	2,770.9	Autorizado	800,000,000	800,000,000 Acci. a 10.00 c/v.
Lingoteras, cilindros y reacondicionamientos	3,169.3	2,115.0	Por suscribir	400,000,000	401,028,455
	<b>61,410.8</b>	<b>49,136.5</b>	<b>Suscrito y pagado</b>	<b>400,000,000</b>	<b>398,971,545</b>
Menos depreciación, amortamiento y amortización acumulados	15,462.5	11,725.5	<b>SUPERAVIT</b>		
	<b>45,948.3</b>	<b>37,411.0</b>	Prima en colocación de acciones	3,000.0	3,000.0
Bienes raíces, obras de ampliación y otras en curso	8,543.8	1,215.0	Utilidad en cambio no realizada	5.0	196.5
Valorizaciones	26,909.8	23,511.1	Por valorización de activos fijos	26,909.8	23,511.1
	<b>81,401.9</b>	<b>62,137.1</b>	Por valorización de inversiones	106.7	54.4
<b>TOTAL ACTIVO FIJO</b>	<b>81,401.9</b>	<b>62,137.1</b>	Revalorización del patrimonio decreto 3019/89	13.6	0.0
<b>OTROS ACTIVOS</b>				<b>30,035.1</b>	<b>26,762.0</b>
Cargos diferidos menos amortización	37.8	602.6	<b>GANANCIAS ACUMULADAS</b>		
Préstamos hipotecarios para vivienda	422.4	347.9	Reserva legal: no gravable para accionistas	262.9	15.4
Inversiones	341.4	2,073.3	gravable para accionistas	276.5	0.0
Diferencia total acumulada resolución 33/84	980.2	293.1	Otras reservas	2,366.9	70.0
Préstamo a compañía filial	27.0	111.0*	Utilidad neta del ejercicio	5,822.3	5,239.8
Impuesto diferido	551.4	522.0*		<b>8,728.6</b>	<b>5,325.2</b>
Activos varios	326.0	213.8*	<b>TOTAL GANANCIAS (PERDIDAS) ACUMULADAS</b>	<b>8,728.6</b>	<b>5,325.2</b>
	<b>2,688.2</b>	<b>4,163.7</b>	<b>TOTAL PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS</b>	<b>42,763.7</b>	<b>36,076.9</b>
<b>TOTAL OTROS ACTIVOS</b>	<b>2,688.2</b>	<b>4,163.7</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS</b>	<b>\$ 132,221.8</b>	<b>\$ 104,764.9</b>
<b>VALORIZACIONES</b>			<b>CUENTAS DE ORDEN POR CONTRA</b>	<b>\$ 104,924.9</b>	<b>\$ 86,244.0</b>
De inversiones	106.7	54.4			
	<b>\$ 132,221.8</b>	<b>\$ 104,764.9</b>			
<b>TOTAL DEL ACTIVO</b>	<b>\$ 132,221.8</b>	<b>\$ 104,764.9</b>			
<b>CUENTAS DE ORDEN</b>	<b>\$ 104,924.9</b>	<b>\$ 86,244.0</b>			

FRANCISCO TRIANA MURCIA  
Presidente encargado

LUIS ALFREDO GUEVARA BOTIA  
Director de Contabilidad C.P.T. 370

MATILDE PANGUEVA ABELLA  
Revisor Fiscal C.P.A. 1984

\* Reclasificado para fines comparativos

Seguimiento  
a programas  
de gobierno



# Evaluaciones de programas gubernamentales de salud, seguridad social y vivienda <sup>1</sup>

Rodrigo Losada Lara

## I. INTRODUCCION

En artículo anterior sobre las evaluaciones de programas de educación (ver **Coyuntura Social** No.1) se decía que la tarea de evaluar en forma sistemática, repetida y discriminada su propia actividad constituye un elemento irremplazable de toda buena administración. Este ejercicio es tanto más importante cuanto más consecuencias en términos de bienestar social, o cuanto mayor volumen de recursos humanos, financieros y materiales maneja una organización. Por eso, cuando se piensa en los múltiples, socialmente cruciales y, en ocasiones, ambiciosos programas que adelanta el gobierno colombiano en materia de salud, seguridad social y vivienda, surge la inquietud sobre qué tan oportuna y correctamente se los está evaluando.

Por cierto, el estudio entre manos ha buscado averiguar con qué frecuencia se adelantan evaluaciones globales (como contrapuestas a evaluaciones parciales y rutinarias de funcionamiento) sobre los diversos programas desarrollados por el gobierno nacional en las áreas mencionadas, y qué calidad exhiben esas evaluaciones. Asimismo se pretendió explorar en forma preliminar qué efecto han tenido las aludidas evaluaciones en las decisiones tomadas posteriormente dentro del área respectiva. Previa unas aclaraciones conceptuales, se considerarán a continuación, por separado, las áreas de la salud, la seguridad social y la vivienda.

## II. LOS PROGRAMAS Y SUS FORMAS DE EVALUACION

Importa subrayar que aquí por "programa" (por plan o por proyecto) se entiende no sólo

<sup>1</sup> Este estudio ha sido auspiciado por la Fundación Ebert de Colombia (Fescol) y forma parte de un trabajo más amplio del autor, titulado "Las evaluaciones de programas gubernamentales en el sector social: educación, salud, seguridad social y vivienda" (Bogotá: Instituto SER de Investigación, abril de 1990).

un estado de cosas comprensivo y relativamente en grande escala, que un individuo u organización se propone hacer realidad dentro de un plazo claramente delimitado, sino un conjunto de recursos (humanos, financieros, materiales, etc.) asignados para su realización. Y la "evaluación" denota la confrontación deliberada entre los objetivos o metas, por una parte, y las realizaciones o logros de los mismos, por otra. Adviértase que el contexto en que se habla aquí de "evaluación" se refiere a programas, y no a "políticas", entendidas éstas como los grandes principios y propósitos que se adoptan como guía para realizar una serie de programas, proyectos o actividades específicas. Así, por ejemplo, una política que busque dar prioridad a la medicina preventiva daría lugar a diversos programas concretos para hacerla realidad. A éstos, y no a aquella, se referirá el presente informe.

### III. LAS EVALUACIONES EN EL SECTOR DE LA SALUD<sup>2</sup>

Tomando "programas" en el sentido estricto referido, o sea como un enunciado de metas tan precisas que se pueden cuantificar, unido a una asignación expresa de recursos y a una fijación de plazos para el logro de aquéllas, la administración por programas, acompañada de evaluaciones periódicas, aparece en el sector de la salud mucho antes que en otros servicios gubernamentales del sector social. Aunque inicialmente, a finales de la década del 60, los programas se formulan sólo en relación con un servicio prioritario de entonces, el de atención materno-infantil, desde mediados del 70, como

parte del rediseño del Sistema Nacional de Salud, se extienden a todos los servicios proporcionados por el Ministerio de Salud y sus seccionales<sup>3</sup>. Desde esa época se diseñaron formularios y manuales para guiar y uniformar los ejercicios de programación y de evaluación (evaluación parcial de proceso), los cuales sin embargo casi siempre sólo se refieren a metas físicas (número de consultas, número de exámenes de laboratorio, número de pacientes atendidos en un hospital, etc.) y a metas financieras. Además de la confrontación de metas físicas y financieras con los resultados del año, se acostumbraba (aunque se desconoce la cobertura real de esta práctica) hacer una evaluación cualitativa (mediante reuniones y discusiones) para establecer la razón de ser de las discrepancias entre metas y logros.

Desde entonces se ha estado exigiendo este ejercicio "rutinario" de evaluación como paso previo al de presupuestación para el año siguiente. Más aún, a finales de la década del 70 se desarrolló expresamente un Modelo para la Evaluación del Sistema Nacional de Salud (Moess), que guió varias evaluaciones posteriores. No obstante, a finales de la década del 80 se suspenden las prácticas de programación y de evaluación, al parecer porque se las considera excesivamente simples y cuantitativas, rutinarias, carentes de compromiso personal, y muchas veces desprovistas de suficiente información demográfica y de otro orden para apreciar a cabalidad los logros en cobertura y otros aspectos fundamentales del servicio.

Los ejercicios rutinarios de programación y de evaluación realizados desde me-

2 Esta sección se benefició de las sugerencias y críticas de los doctores Antonio Ordóñez Plaja, Francisco Yepes, Oscar Rojas, Luis Carlos Gómez, Luz Helena Sánchez, Luisa León, Eduardo Gómez, María Cristina de Pardo, María Elisa Bernal, Edgar Mendoza, Margarita de García, Patricia Gómez de León, Norma de Deeb, Blanca Lilia Caro y Miguel Trias.

3 Sobre la historia de la evaluación en el sector público de la salud hasta 1976, véase Heredia y otros (1978:121-122), en el apéndice.

diados de la década del 70 no han sido publicados, ni han sido analizados desde el punto de vista de su cobertura y calidad. Sólo se conocen otras evaluaciones más ambiciosas, globales, "no rutinarias" (al menos, en cuanto a que cubren varios años y/o se valen de procedimientos de evaluación más complejos y/o miran otros temas más allá de las metas físicas y financieras), relacionadas con los programas Materno-Infantil, de Inmunización, de control de Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), y de extensión de cobertura de los servicios de salud con atención primaria, y relacionados también con los componentes de salud de los Programas DRI y PAN<sup>4</sup>. Se dejan aquí de lado otros estudios, algunos muy valiosos, de tipo "diagnóstico" y aun con aportes evaluativos, pero que no constituyen en el sentido atrás referido evaluación de programa específico alguno.

Conviene resaltar que las evaluaciones aludidas han sido ocasionales, como que las del Programa Materno-Infantil tuvieron lugar a mediados de la década del 70 y, luego, en forma superficial sólo en 1987; Únicamente existe una evaluación global del programa de control de EDA, realizada en 1985; las evaluaciones globales del programa de extensión de cobertura de los servicios con atención primaria se efectuaron entre 1980 y 1985, y luego se suspendieron; y las de los componentes de salud del DRI y del PAN fueron realizadas por el Banco Mundial como parte rutinaria del seguimiento que esta entidad hace a sus préstamos internacionales. La única excepción se encuentra en el área de las vacunaciones masivas (en su versión actual bajo la denominación de Programa Ampliado de Inmu-

nizaciones, EPA), la cual ha sido objeto de evaluaciones sucesivas en 1984, 1985 y 1989.

Así, pues, las pocas evaluaciones globales realizadas de programas gubernamentales de servicios de salud no sólo han sido esporádicas, sino casi todas vinculadas a las exigencias de organismos internacionales y se refieren únicamente a algunos de dichos servicios.

Pensando en general, y en contraposición con el sector de la educación, el sector de la salud revela mayor interés por la evaluación sistemática de sus actividades, así esa evaluación en la mayoría de los casos sea un tanto superficial. Pero en los dos sectores rara vez se encuentra algún estudio que, mediante técnicas de análisis cuantitativo y multivariado, permita al interesado conocer con bastante seguridad cuál es el resultado real de determinada práctica administrativa o qué factores incidieron más, positiva o negativamente, en la frecuencia y calidad de determinado servicio institucional. En uno y otro sector se tiene la impresión de que las evaluaciones generalmente sólo inciden de manera marginal en la toma de decisiones posteriores.

Un grave problema en este sector (al igual que en casi todos los sectores que tienen que ver con servicios sociales gubernamentales), que condiciona sustancialmente la posibilidad de evaluación y sobre el cual se ha venido clamando hace años, es el de las enormes deficiencias en el subsistema de información, en cuanto a cobertura, calidad de los datos, pertinencia y oportunidad.

En el sector de la salud, la administración por "programas" en sentido estricto (y,

4 Véase la relación de dichas evaluaciones en el apéndice.

por ende, la evaluación) se ha visto, además, seriamente obstaculizada por el carácter impredecible (en cuanto al monto y a la fecha de arribo efectivo) de los diversos recursos con que se financian los servicios de salud. Un administrador no puede comprometerse a fondo con un programa si no controla o no puede prever con claridad el flujo de sus recursos.

Pero, aparte de este delicado problema, en el sector de la salud se observa una extrema pobreza de estudios sobre el impacto de los servicios prestados: a la larga, ¿qué tan satisfecho se siente el usuario con la atención médica u hospitalaria recibida? El tratamiento médico que se le dio ¿era el más indicado? Y, salvada la efectividad, ¿el más económico? ¿Se le prestó el servicio en el momento oportuno? ¿Se le proporcionó una atención integral, que tiene en cuenta sus diversas necesidades físicas, psicológicas y espirituales? Dentro de las limitaciones propias de un país en desarrollo como Colombia, ¿se pudo haber evitado el problema que condujo al paciente a los servicios médicos? Sobre estos y numerosos otros interrogantes, acerca de la calidad y consecuencias de los servicios médicos estatales, carecemos por completo de respuesta.

Nótese, además, cómo estamos completamente huérfanos de investigaciones evaluativas sobre los servicios de urgencia, medicina oral, ortopedia y optometría (entre otros), o sobre las actividades de prevención y control de la hipertensión arterial, la malaria y la fiebre amarilla, en cuanto dichos servicios y actividades son prestados por el gobierno nacional. No conocemos la efectividad ni la eficiencia de las campañas oficiales contra la drogadicción o contra el SIDA, o para prevenir los accidentes, ni lo que en el fondo se está logrando en términos de

medicina preventiva y de atención primaria por medio de los Hogares de Bienestar, ni la utilidad real de lo que se ha invertido en servicios de salud bajo la sombrilla del Plan Nacional de Rehabilitación.

Tampoco se ha adelantado un estudio comparativo de costos hospitalarios con el sector privado, para poder apreciar hasta dónde es o no más eficiente y aun más efectivo subcontrolar esos servicios con algunos hospitales particulares.

Tampoco tenemos respuesta satisfactoria en relación con el manejo de los recursos puestos a disposición del sector de la salud: ¿se están empleando los recursos humanos, financieros, tecnológicos, etc., en la forma más eficiente posible para el logro de las metas de cada programa? No basta confrontar metas físicas y financieras frente a logros, como por fortuna con alguna frecuencia se ha venido haciendo en el sector de la salud. Se impone examinar, con técnicas cuantitativas multivariadas, el grado relativo de eficiencia de cada uno de los componentes que entran en el proceso de prestar un servicio de salud. Más aún, urge indagar con profundidad hasta dónde los programas gubernamentales de salud hoy en marcha son realmente los más pertinentes dadas las condiciones de morbilidad existentes en 1990 en Colombia, y su etiología, y dados los desarrollos contemporáneos de las ciencias de la salud. Estas son tareas que, hasta la fecha, entre nosotros nadie ha acometido. Como conclusión cabe decir que, en líneas generales, en materia de evaluación, tanto formativa como de impacto, de los programas gubernamentales de salud, el país se encuentra todavía en un estado francamente primitivo.



#### IV. LAS EVALUACIONES EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL <sup>5</sup>

Si las nuevas evaluaciones de programas escasean en los sectores públicos de la salud y de la educación en el de la seguridad social, a cargo de entes gubernamentales, simplemente no existen. Primero, porque ni el Instituto de Seguros Sociales (ISS) ni la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), las dos principales agencias del Estado para la seguridad social, trabajan por programas en el sentido del término aquí propuesto. Es cierto que el ISS divide su acción en tres grandes "Programas" (así denominados), a saber: el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), y el de Enfermedad General y Maternidad (EGM). Más aún, la actual dirección del ISS especificó a comienzos de 1987 veintiséis "programas básicos"<sup>6</sup>. Pero lo que el ISS llama "programa" es propiamente un conjunto de actividades, que tienen afinidad entre sí, pero que están desprovistas de metas cuantitativas y de plazos para su ejecución completa. De otra parte, cabe observar que el ISS y (por inexcusable defecto de este) todavía más la Superintendencia de Seguros de Salud (SISS) adelantan evaluaciones "rutinarias" de proceso (en el sentido atrás propuesto) que permiten apreciar, aunque con bastante retraso, aspectos tales como el número de consultas médicas u odontológicas por año y por seccional; el número de egresos hospitalarios y de días de estancia en los hospitales, por seccional,

para un período dado; etc.<sup>7</sup>. Pero, estrictamente hablando, estos ejercicios rutinarios, eminentemente descriptivos, no constituyen una evaluación sistemática, sana metodológicamente, que permita identificar con seguridad los factores que más inciden en la prestación eficiente y eficaz de un servicio. Por otro lado, dichos ejercicios evaluativos, por su baja calidad, cobertura incompleta, frecuencia irregular e inoportunidad, no parecen incidir en el proceso decisorio de la entidad excepto en casos extremos.

¿Por qué en el sector de la seguridad social no se han realizado evaluaciones, sea de proceso, sea de impacto, con rigor metodológico? En parte, esto tiene que ver con la ausencia de "programas" provistos de metas cuantitativas y plazos precisos para lograrlas. Pero dos razones más de fondo parecen tener mucha incidencia en ese vacío: una es la forma como están constituidas las juntas directivas tanto del ISS como de Cajanal. La otra tiene que ver con el carácter monopólico de estas dos entidades. Auncuando el argumento se centra en estos dos organismos, el mismo parece aplicarse en forma análoga a todas las entidades oficiales de seguridad social.

Empezando con el segundo punto, cabe subrayar que ni el ISS ni Cajanal tienen la competencia de otras entidades similares. Sus afiliados están, pues, amarrados (son de carácter "forzoso") y sus ingresos garantizados. No importa cómo se manejen los recursos de la entidad, ésta continúa recibiendo los aportes

5 Esta sección se ha enriquecido con aportes y críticas formulados por María Cristina Ocampo de Herrán, Carlos Gómez Fuentes, Guillermo Carvajalino, Guillermo Olano y Lida de Bonilla.

6 Véase Instituto de Seguros Sociales, "Políticas de la actual administración: plan de trabajo y programa" (Bogotá, abril de 1987). Adviértase que en el documento anexo a este de "Políticas", titulado ISS, Plan de desarrollo institucional (Bogotá, abril de 1987) se concretan, en términos de responsables y de actividades internas del Instituto, sólo 19 de los 26 "programas" recién aludidos. Más tarde, R. Bustamante, en su *Informe del Primer Año de Labores, Marzo 1987-Marzo 1988* (Bogotá: ISS, marzo de 1988) habla, más bien, de trece "programas prioritarios".

7 Véanse, a modo de ejemplo, los Informes Anuales de Labores de la SISS, dedicados casi enteramente a informar sobre la marcha del ISS, y los numerosos documentos que dicha Superintendencia produce cada año bajo el nombre genérico de "Evaluación". Los más completos han empezado a producirse desde 1988 y se denominan "Evaluación integral de ..." (sigue el nombre de una Sección), pero hasta la fecha sólo se han hecho para cinco seccionales del ISS en todo el país. Estos documentos informan sobre actividades realizadas, ingresos y gastos, y suelen contener algunos comentarios cualitativos sobre problemas detectados.

de sus afiliados; más aún, si estos aportes no son suficientes eventualmente serán incrementados a cuenta del presupuesto nacional.

Por otro lado, ni en la Junta Administradora del ISS ni en la Junta Directiva de Cajanal, tienen los afiliados (y por ende, los más interesados en el buen funcionamiento de la entidad porque son quienes, además de aportar, reciben de modo directo los beneficios) un representante propiamente tal. Pues entre los siete miembros de la Junta Administradora del ISS (y entre los seis de Cajanal) sólo uno se dice "representante de los trabajadores" (o "representante de los servidores oficiales" en la última entidad mencionada), pero es nombrado por el Presidente de la República de ternas presentadas por las agremiaciones sindicales en el primer caso, o directamente por el Presidente de la República en el segundo<sup>8</sup>. Los afiliados no cuentan, pues, con un mecanismo efectivo (respaldable con sanciones eficaces) para presionar a su representante a fin de que actúe con más diligencia o, en el caso de descuidos graves, para cobrarle su negligencia o sus errores.

Importa anotar, de otra parte, que en la Junta Administradora del ISS figura un representante de los patronos o empleadores quienes, presumiblemente, porque le aportan unas sumas sustanciales, tendrían un interés creado en vigilar el correcto desempeño del Instituto. Pero tampoco este representante res-

ponde directamente a los empleadores sino a los gremios de empleadores, los cuales acuerdan una terna para que el Presidente lo escoja.

Cabe, entonces, suponer que la gran mayoría de los miembros de las juntas aludidas carece de un interés personal en la entidad (porque no les pertenece ni les redanda en su beneficio personal) y está ajena a cualquier presión efectiva de las personas más interesadas en el buen desempeño de la institución<sup>9</sup>. Las dos razones mencionadas podrían explicar, en buena parte, la aparente indiferencia de las dos instituciones frente a las evaluaciones rigurosas y sectorizadas, ya de sus operaciones, ya de sus operaciones, ya de su impacto en el corto, mediano y largo plazo.

## V. LAS EVALUACIONES EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA <sup>10</sup>

Otro sector social donde rara vez se realizan evaluaciones rigurosas de programas es el de la vivienda. Al igual que en el caso de la seguridad social, recién comentado, también aquí se han adelantado algunos estudios, bien diseñados y perceptivos, sobre los efectos financieros de ciertas grandes políticas seguidas en materia de vivienda, pero ellos no constituyen, técnicamente hablando, evaluaciones de programas específicos<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Con los mismos criterios, y subordinados finalmente a la voluntad del Presidente, se escogen los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, supremo gestor de políticas en este sector.

<sup>9</sup> La Junta Administradora del ISS está conformada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, el Ministro de Salud o su delegado, dos representantes del Presidente de la República, un representante de las profesiones médicas y odontológicas, un representante de los patronos o empleadores y un representante de los trabajadores. Por su parte, en la Junta Directiva de Cajanal toman asiento el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, el Ministro de Salud o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, un representante de los pensionados o su suplente designado por el Presidente de la República y un representante de los servidores oficiales que sean afiliados forzosos de la Caja o su suplente designado igualmente por el Presidente de la República.

<sup>10</sup> Para esta sección quien escribe se enriqueció con las reflexiones propuestas expresamente sobre el tema por Pedro Gómez Barrero, Mario Calderón Rivera, Javier Ramírez Soto, Oscar Borrero Ochoa, Rodrigo Villamizar, Luis Fernando De Guzmán, Jorge Torres, Eduardo Villate Bonilla y José Fernando Pineda.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Fabio Giraldo Isaza y Hector Hernando López, *El UPAC: La política económica y la construcción, 1970-1987* (Bogotá, Camacol, 1987).

Tanto el Banco Central Hipotecario (BCH) como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) emplean con frecuencia la estrategia de programas (o proyectos) para designar los conjuntos de soluciones de vivienda que entregan, y por ello entienden, al igual que en este informe, una metas especificadas cuantitativamente unidas a unos recursos que las hacen viables y a un plazo preciso para hacerlas realidad. Pero las evaluaciones internas de estos programas rara vez suelen ir más allá de constatar que se entregó o no la obra en la fecha fijada y con los costos previstos, añadiendo a veces alguna conjetura sobre la razón de ser de uno u otro resultado. Como excepción, en el caso del ICT, en 1985 se adelantaron 17 estudios, sencillos pero perceptivos, sobre características demográficas y socioeconómicas (incluyendo capacidad de pago) de los usuarios, o sobre su satisfacción; y en el caso del BCH se conoce una evaluación hecha en el mismo año (junto con el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano) para cumplir un compromiso con el BID.

Surge una vez más la pregunta: ¿Cómo es posible que tanto recurso estatal se emplee, y tanta actividad se desarrolle, sin una cuidadosa evaluación sobre su uso y sus resultados en el costo y en el largo plazo? Algunos observadores apuntan a la física escasez de tiempo de los funcionarios de las entidades mencionadas quienes, por razones ante todo políticas de sus superiores, suelen trabajar bajo una fuerte presión para producir resultados en el corto plazo. No tendrían, pues, tiempo de sentarse a evaluar detalladamente lo hecho.

Otra razón más de fondo parece estar de nuevo (ya se la mencionó a propósito de la seguridad social) en el hecho de que quienes dirigen el ICT o el BCH, desde su respectiva junta directiva o gerencia general, no están obligados a dar cuenta directamente ante quienes más se benefician o perjudican con los servicios prestados<sup>12</sup>. No puede negarse que cada uno de aquéllos puede hacer contribuciones valiosas a la marcha de la entidad, y de hecho algunos las han hecho en forma destacada, pero ninguno tiene sus intereses personales (especialmente su capital) en juego y ninguno puede ser sancionado en forma efectiva por los usuarios insatisfechos. Esto parece llevar a que los directivos de estas agencias concentren la atención en algunos aspectos globales de la respectiva entidad (por ejemplo, el muy importante de su solidez financiera), o en la gravedad y urgencia de la demanda manifiesta por soluciones de vivienda o por servicios urbanísticos, y quizás en la forma como se puedan hacer realidad las prioridades políticas fijadas a la entidad por el Presidente de la República. Como se aprecia, todos son aspectos de gran resonancia política (en un sentido amplio). Sin embargo, y como resultado no pretendido, el afán por la sólida evaluación de proceso o de impacto queda relegado al interés de los académicos, o de una agencia financiera internacional, o de algún funcionario entusiasta por las evaluaciones. Obviamente, el costo de este descuido en términos financieros, o en términos de satisfacciones personales o de costos sociales, puede resultar enorme.

12 La Junta Directiva del ICT está compuesta por el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República, un representante de la Caja de Vivienda Militar y un representante de las cooperativas. En cuanto al BCH, ocho miembros conforman su Junta Directiva, a saber: el Ministro de Hacienda o su delegado, el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, dos representantes nombrados por el Junta Directiva del Banco de la República (principal accionista del BCH), uno nombrado por el Presidente de la República, dos nombrados por los accionistas de clase 'B' y uno por los accionistas de clase 'C'.



## VI. CONCLUSION GENERAL

El análisis hecho lleva a concluir que el gobierno nacional está invirtiendo enormes cantidades de dinero en el área social (en servicios de salud, seguridad social y vivienda) sin una adecuada evaluación sobre el uso sensato, eficiente y efectivo de esos recursos y sobre su impacto. Las pocas evaluaciones sistemáticas, provistas de algún refinamiento metodológico, generalmente (salvo valiosas excepciones) se han hecho realidad porque alguna agencia financiera internacional las exige (y las financia). Si no fuera por esa exigencia de organismos internacionales, el panorama de las evaluaciones sobre el gasto social sería aún más desolador.

En los tres sectores sociales escudriñados se nota, como característica común, un escaso aprecio por la evaluación. Bien parece que nuestros ministros, nuestros gerentes generales o directores (al menos, los que suelen nombrarse para las entidades gubernamentales del sector social), y/o sus más inmediatos colaboradores no valoran a cabalidad ese proceso básico de toda administración moderna que consiste en evaluar periódica y rigurosamente (ojalá con técnicas cuantitativas y multivariadas) el desempeño y el impacto de la organización que presiden. Carecemos, en una palabra, de una cultura de la evaluación.

No puede, sin embargo, desconocerse que otra buena parte del problema yace en los muy deficientes sistemas de información que existen tanto en los sectores de la seguridad social y la vivienda, como (aunque un poco en menor grado) en el de la salud. Desarrollar cuanto antes dichos sistemas será, entonces, tarea prioritaria de

la modernización del Estado colombiano en el área social.

## APENDICE: Estudios consultados

Conviene distinguir entre "evaluación" (en general) e "investigación evaluativa". La primera se refiere al proceso de generar información sobre la operación o el impacto de un programa. La segunda expresión es más restringida y alude a la aplicación de métodos de investigación científica para estimar con rigor y precisión hasta dónde y cómo un programa está logrando, o logró, los objetivos que se propuso<sup>13</sup>. Supone una definición clara y operacional (cuantificable) de las variables principales y un sondeo sistemático, cuasi-experimental o de otra manera, sobre posibles nexos de causalidad. La investigación es, pues, un tipo específico de evaluación.

Los siguientes son los estudios que se han podido consultar, designando con letras "IE" los que caen dentro de la categoría de "investigaciones evaluativas" y con "E" los que son sencillamente "evaluaciones" o se aproximan a ellas. A ellos se añaden algunos estudios que clasificarían más como 'diagnóstico' pero que contienen algunos elementos evaluativos, así no se refieran a un "programa" específico.

### A. El sector de la salud

a) *El programa de atención materno infantil:*

E. Ministerio de Salud, "Programa Materno-Infantil: hechos y proyecciones". Bogotá, abril 1987.

<sup>13</sup> A esta investigación parece referirse G. Briones bajo el término "estudios evaluativos", los cuales define como "los procesos de investigación destinados a medir las consecuencias o efectos, deseados o no, de una acción o conjunto de acciones emprendidas con el fin de lograr ciertos objetivos". Véase su *Metodología de la investigación evaluativa* (Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1975), p.3.



- E. Ministerio de Salud, "Evaluación del Programa Materno-Infantil en Colombia, enero 1974-mayo 1976 y revisión del convenio tripartito", 1976.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación del Programa Materno-Infantil del Ministerio de Salud Pública (febrero-marzo)", 1975.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación del Programa Materno-Infantil del Ministerio de Salud de Colombia, 1969-1974", 1975.
- IE. R.A. Heredia, A. Vivas, L. H. Ochoa, "A Simulation Model for the Evaluation of the Maternal-Child Care Programs in Colombia", en S. J. Bosch y J. Arias (eds.), *Evaluation of Child Health Services* (Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Health and Welfare, 1978), pp. 117-142.
- b) *Los programas de inmunizaciones:*
- E. Ministerio de Salud, "Programa ampliado de inmunizaciones" Boletín No. 3, octubre de 1989.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación de las jornadas nacionales de vacunación - 1985". Unicef, 1986.
- E. Ministerio de Salud, "Tercera evaluación del programa ampliado de inmunizaciones: 26 de noviembre al 7 de diciembre de 1984", informe final. Unicef, OPS/OMS, 1985.
- E. R. Rodríguez y R. Guerrero, "Evaluación epidemiológica de las jornadas nacionales de vacunación (1984)", Universidad del Valle, 1985.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación del Programa Nacional de Control de Rabia, 1980", 1981.
- c) *El Programa de Control de Enfermedad Diarreica Aguda (EAD):*
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación del Programa de Control de Enfermedad Diarreica: agosto 27 al 7 de septiembre de 1984", informe final, Unicef, OPS/OMS, 1985.
- d) *Sobre extensión de cobertura de servicios de salud:*
- E. Banco Mundial, "Colombia: Integrated Nutrition Improvement Project (Loan 1487-CO; Project Performance Audit Report)", 1988.
- IE. K. Mokate, "Una evaluación formativa de la estrategia de atención primaria dentro del Programa de Alimentación y Nutrición", CEDE, 1985.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación de extensión de cobertura en servicios de salud, 1979-1984", 1985.
- E. Ministerio de Salud, "Ajustes requeridos en el proceso de salud en el país (atención primaria). Areas críticas", documento de trabajo, 1981.
- E. Ministerio de Salud, "Evaluación de la extensión de cobertura de servicios de salud con atención primaria: 1976-1979 (primer semestre)", 1980<sup>14</sup>.
- IE. W. Stollbrock, "Población y salud en Bogotá: hacia una racionalización en el servicio de atención primaria", Universidad Javeriana, 1980.
- IE. W. Stollbrock, "Organización comunal y salud en Bogotá: hacia una racionalización en el servicio de atención primaria". Universidad Javeriana, 1980.

14. Este estudio va acompañado de cuatro publicaciones anexas, tituladas así: "Anexo No. 1: Unidades de Atención Primaria MAC-I en servicio y población cubierta, 1976-1979 (Primer Semestre)", 1980; "Anexo No. 2: Control de ejecución de metas programáticas por servicio de salud, 1976-1979 (Primer Semestre)", 1980; "Anexo No. 3: Metodología operativa utilizada en la evaluación de la extensión de cobertura de servicios de salud con atención primaria a nivel local, 1976-1979 (Primer Semestre)", 1980; "Anexo No. 4: Muestra de Unidades Primarias de Atención utilizadas para la evaluación de la extensión de cobertura de servicios de salud con atención primaria en el nivel local, 1976-1979 (Primer semestre)", 1980.

e) *Sobre administración hospitalaria:*

- E. F. J. Yepes Luján, y otros, "Estudio Nacional de Hospitales", 1986.
- E. Ministerio de Salud e Instituto de Seguros Sociales, "Estudio de costos en instituciones hospitalarias propias del ISS y adscritas al Sistema Nacional de Salud. Propuesta de reajuste de las tarifas del ISS para contratación de servicios de salud", 1986.
- E. "Determinación de los costos de operaciones de instituciones hospitalarias", Zuleta y Medina Asesores.
- E. Programa de Investigación y Desarrollo en Sistemas de Salud (Prides), "Evaluación de la gestión financiera y beneficio social de los hospitales de referencia adscritos y vinculados al Sistema Nacional de Salud, 1975-1979", 1980.

f) *Estudios varios:*

- E. J. Vivas Reyna, E. Tarazona Betancourt, C. Caballero Argáez, N. Marrero, "El Sistema Nacional de Salud", 1988.
- E. Banco Mundial, "Colombia; Integrated Rural Development Project (Loan 1352-CO), 1987.
- E. J. Vivas Reyna, "Recesión, ajuste económico y política de salud", Fedesarrollo, Unicef y DNP, Bogotá, 1987.
- E. A. Pabón y otros, "Demanda y utilización de servicios de salud", 1984.

**B. El sector de la seguridad social:**

En realidad, de la seguridad social proporcionada por entidades estatales sólo se conocen estudios penetrantes en las áreas financiera o actuarial. Veáanse, como ejemplo, los siguientes:

- E. Banco Mundial, "Colombia: Social Security Review", Report No. 6540-CO, septiembre 1987.
- E. H. Gómez B. y A. Cifuentes, "Seguridad social y empleo", informe final para la Misión de Empleo (Misión Chenery), julio de 1986<sup>15</sup>.
- E. M. C. Ocampo de Herrán, y otros. "Seguridad social en Colombia", Bogotá: Instituto Nacional de Salud, 1986.
- E. G. Arroba Navas, "Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros de invalidez, vejez y muerte, y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. - Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social. - Pensiones no contributivas y otras normas de protección a los ancianos desvalidos", Bogotá, 1983.
- E. H. Gómez B., M. Urrutia M., Clara Elsa de Sandoval. "El financiamiento de la seguridad social en Colombia", en *Coyuntura Económica* 11:1 (Abril, 1981) 123-149<sup>16</sup>.
- E. Fedesarrollo. "Las finanzas en el sector de la seguridad social en Colombia". Noviembre, 1980<sup>17</sup>.
- E. M. Urrutia, M. C. Trujillo de Muñoz, H. Gómez B. "Los riesgos de invalidez, vejez y muerte del Seguro Social", en *Coyuntura Económica* 9:4 (Diciembre, 1979) 57-81.
- E. H. Gómez Buendía, "La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia", en *Coyuntura Económica* 5:3 (Octubre, 1975) 71-98.

**C. El sector de la vivienda:**

Veáanse, a continuación, los títulos (a modo de ejemplo) de tres de las evaluaciones aludidas realizadas internamente en el ICT en

15 Un extracto de este trabajo aparece en la obra Misión de empleo: Informe final, julio de 1986, dirigida por Hollis B. Chenery.

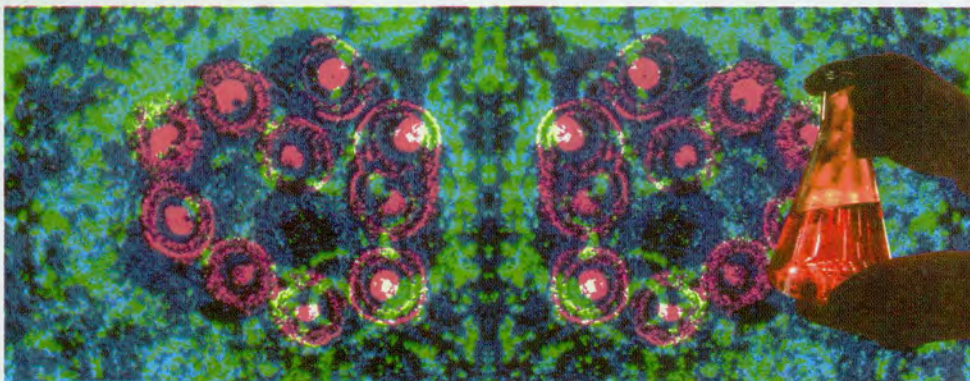
16 También fue publicado en M. Cabrera (ed.), *El Estado y la actividad económica*, Bogotá, Superintendencia Bancaria, 1981, pp. 55-81.

17 Este estudio fue preparado para la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Misión BIRD-Wiesner). Un resumen del mismo se encuentra en *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1989, pp. 325-332.

1985. Luego siguen otros estudios que tienen carácter evaluativo.

- E. Instituto de Crédito Territorial, "Características y opinión de las familias adjudicatarias del Programa El Peñón del Cortijo, Bogotá D.E. Documento OPLA-74, Bogotá, 1985.
- E. Instituto de Crédito Territorial, "Características y opinión de las familias adjudicatarias del Programa Los Molinos Sector II, Bogotá D.E.", Documento OPLA-60, Bogotá, 1985.
- E. Instituto de Crédito Territorial, "Características y opinión de las familias adjudicatarias del Programa la Aurora, Bogotá D.E.", Documento OPLA-68, 1985.
- E. Banco Central Hipotecario y Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, "Primera evaluación de resultados: Programa de Mejoramiento en el Barrio 'El Poblado I', Cali, Bogotá, 1985.
- E. Departamento Nacional de Planeación, "Plan de vivienda 1983-1986: evaluación de lo realizado en 1983-1984 y perspectivas 1985-1986", Documento DNP-UDRU-DEU, febrero 1985.
- E. Banco Mundial, "Colombia: Urban Development Project" (Loan 1558-CO; Project completion Report)", 1988.
- E. Instituto SER de Investigación Diagnóstico evaluativo del avance del programa de integración y participación de la comunidad", abril 1984.
- E. Instituto SER de Investigación, "Modelo de evaluación de impacto del Programa IPC: línea de base", enero 1981.





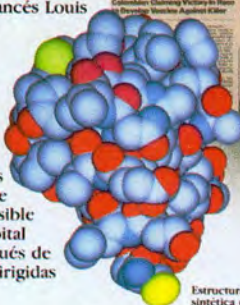
# Los grandes descubrimientos

## Cuando Colombia asombró a la Ciencia

En el largo proceso de evolución de los sistemas para prevenir las enfermedades y epidemias, fue trascendental el descubrimiento de la Vacuna: microbios muertos o atenuados de una enfermedad, que al ser administrados a una persona estimulan sus defensas orgánicas para prevenir o combatir esa enfermedad.

La práctica de inocular personas con microbios de viruela, utilizada desde la antigüedad, se introdujo en Inglaterra a comienzos del siglo XVIII. El término "Vacuna" proviene de la aplicación en personas del virus de la viruela extraído del ganado vacuno, hecha por el médico británico Edward Jenner hacia 1795. Posteriormente, en 1881, el francés Louis Pasteur utilizó el mismo principio para combatir diversas infecciones, entre ellas la rabia.

Por primera vez en la historia de la ciencia, el científico colombiano Manuel Elkin Patarroyo Murillo desarrolló los métodos para obtener una Vacuna sintética, o sea fabricada químicamente en el laboratorio. Con la aplicación de este descubrimiento se produjo una Vacuna sintética contra la malaria, flagelo que afecta a unas 200 millones de personas al año y cobra entre 3 y 5 millones de vidas en países en vía de desarrollo, como Colombia. Este gran acontecimiento fue posible a comienzos de 1988 en el Instituto de Inmunología del Hospital San Juan de Dios (Universidad Nacional de Colombia), después de 15 años de arduas investigaciones dirigidas por el doctor Patarroyo.



Estructura molecular de la Vacuna sintética contra la malaria.



**Con el descubrimiento de la Vacuna sintética contra la malaria, logrado gracias al apoyo del gobierno y de la empresa privada, Colombia ha alcanzado un éxito científico de resonancia universal que la coloca a la vanguardia en la lucha contra las principales enfermedades infecciosas del mundo.**



Occidental de Colombia, Inc.



# El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza<sup>1</sup>

Nancy Tirado de Montenegro<sup>2</sup>

Si bien este artículo no pretende presentar una evaluación del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, sí intenta hacer algunas reflexiones sobre su impacto en relación con tres aspectos fundamentales de sus planteamientos: democracia participativa, descentralización y lucha contra la pobreza.

Si se evalúa el PNR con la óptica tradicional de comparar sus realizaciones y ejecutorias de programas y proyectos frente a sus metas, tendencias históricas o logros, el análisis quedaría corto en sus apreciaciones. La razón es muy sencilla: el alcance del PNR no está circunscrito únicamente a ser

un programa de gobierno que financia y ejecuta obras en favor de las comunidades. Su alcance es de mayor envergadura: el PNR constituye un proyecto político cuyo propósito es profundizar y ampliar el proceso democrático del país mediante la puesta en marcha de un modelo institucional que plantea, promueve y hace posible la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan. Ello involucra, necesariamente, la ejecución de programas y proyectos que den respuesta a las demandas y solicitudes de la comunidad y a las raíces de los problemas que generan buena parte de los conflictos sociales, económicos

1 Nota del editor: Este trabajo es responsabilidad de la autora, y no necesariamente refleja los puntos de vista del gobierno o de la *Coyuntura Social*. Se publica por considerarlo un trabajo informativo de interés sobre los propósitos que tuvo el gobierno en uno de sus programas bandera.

2 Coordinadora del Proyecto PNUD-COL/86/018, "Apoyo a las acciones del PNR". Este artículo recoge evaluaciones y reflexiones que vienen desarrollándose en la Secretaría de Integración Popular con relación al PNR.

y políticos que los colombianos presencia- mos y sentimos a diario: la injusticia social, la pobreza, el olvido institucional de algu- nas regiones y la escasa participación en las decisiones.

En este sentido, abordar la evaluación del PNR puede tener una gama de alterna- tivas de mayor o menor alcance o compleji- dad: el PNR como uno de los programas prioritarios del Plan de Economía Social en el marco de los objetivos de erradicación de la pobreza absoluta; el PNR como un pro- yecto político en la perspectiva de la ampliación de la democracia que el gobierno del presidente Barco ha tenido como ban- dera; el PNR como instrumento para fortale- cer la legitimidad del Estado, tanto para recuperar la credibilidad del ciudadano en sus instituciones como para lograr un acer- camiento con la comunidad; el PNR como punta de lanza del proceso de descentrali- zación que bajo una u otra modalidad se viene promoviendo y exigiendo en el país; el PNR como nuevo modelo de gestión pú- blica más acorde con las exigencias políti- cas, económicas, sociales e institucionales del país.

En la actualidad se están llevando a cabo diferentes trabajos de evaluación del PNR, entre los cuales vale destacar una encuesta para la evaluación de impacto del progra- ma en opinión de la población localizada en los municipios de su cobertura; una evalua- ción por parte de las mismas comunidades de los logros y limitaciones de los Consejos de Rehabilitación; el análisis de la opinión de los alcaldes populares frente al Plan; la identificación del papel del PNR como par-

te del proceso de descentralización, entre otros. Estos resultados y los de anteriores trabajos<sup>3</sup>, en conjunto con el impacto de las realizaciones y de los programas y proyec- tos que se vienen ejecutando en este perío- do, serán los insumos para que el PNR pueda, en un futuro próximo, ser evaluado en toda su complejidad y alcance.

Entretanto, se considera de interés con- densar en las páginas siguientes las refle- xiones sobre cómo el PNR ha generado procesos para ampliar la democracia parti- cipativa y la descentralización, a la vez que ha combatido la pobreza y se han creado las bases para un desarrollo autosostenido en las regiones de cobertura del Plan.

#### I. EL PNR Y LA AMPLIACION DE LA DEMOCRACIA: PARTICIPACION, CREDIBILIDAD Y PRESENCIA INSTITUCIONAL

El PNR planteó estrategias con el fin de me- jorar y ampliar la presencia de las agencias del Estado en sus regiones, así como para desarrollar nuevas formas de relación entre el Estado y la comunidad con el fin de acer- carse al ciudadano común, no sólo para prestarle servicios sino también para per- mitir su intervención en las decisiones que lo afectan.

En las zonas de rehabilitación es particu- larmente frecuente que el ciudadano perci- ba al Estado como distante y poco interesado en la solución de sus problemas, ya que el mismo aislamiento físico hace me- nos viable que las instituciones establezcan allí agencias o que ejecuten sus acciones en dichas zonas.

3 Wills, Eduardo, "PNR: Un modelo institucional para el cambio político y social en Colombia", Bogotá, agosto de 1989. Marinovic, Esteban, "Condiciones de posibilidad de una estrategia: el caso del PNR de Colombia", agosto de 1989. Contraloría General de la República "Plan Nacional de Rehabilitación: logros y tropiezos", Informe Financiero, Junio de 1989. Martínez, Gabriel, "El Impacto del PNR sobre el desarro- llo agropecuario" *Revista de Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol. XXI, julio-diciembre 1989.

Diferentes mecanismos fueron diseñados por el PNR para llevar a cabo estos propósitos: suministro y acceso de la información de la inversión pública a las comunidades para que conozcan las acciones estatales que los benefician; creación de espacios de expresión, promovidos por los Consejos de Rehabilitación, y canales para garantizar que las solicitudes allí originadas lleguen y sean realmente oídas por las instancias de decisión en el nivel nacional; creación de Comités Técnicos Sectoriales, adscritos a los Consejos de Rehabilitación, que se han convertido en el soporte técnico para la toma de decisiones y para la definición de prioridades en materia de inversión; ejecución de obras por parte de las mismas comunidades que han logrado disminuir los costos de los proyectos, generando mayor participación y efectos positivos sobre el empleo local; mecanismos para hacer seguimiento y control a los programas y proyectos, legalmente fundamentados en el Decreto 1512 de 1989 de Veedurías Populares.

Como mecanismo del proceso, se crearon los Consejos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales de Rehabilitación. Estos Consejos, que son la instancia de coordinación entre la Consejería Presidencial para la Reconciliación, la Secretaría de Integración Popular -SIP-, las entidades ejecutoras y la comunidad, se han constituido en los organismos de concertación del Plan. Su base es la activa participación de las comunidades, lo que garantiza el adecuado manejo de los recursos del Estado. Los Consejos de Rehabilitación han permitido la participación de organizaciones populares, campesinas e indígenas, de la Iglesia, de los partidos políticos, de los gremios y de las entidades nacionales y regionales, creando una rela-

ción directa, libre de toda intermediación, entre el Estado y la comunidad.

En 1989 se realizaron 2.252 reuniones de los Consejos de Rehabilitación, cifra que para 1988 fue de 1.168 y 921 en 1987. En ellas participaron 5.437 organizaciones representativas de la comunidad. Ello pone de manifiesto el interés creciente de la comunidad por participar en dichos Consejos, que son un espacio que permite el ejercicio de los derechos que tradicionalmente se les había negado: derecho a expresarse, derecho a decidir sobre su propio futuro y derecho a ser también ejecutores de las obras que los benefician. Por su parte, en razón a la característica propia de muchas comunidades indígenas, el PNR les ha abierto espacios de decisión específicos: los Comités de Autoridades Tradicionales (CAT).

No solamente la comunidad ha participado en las decisiones y en la búsqueda de soluciones a sus necesidades sino que también, en un alto porcentaje, aquéllas vienen siendo ejecutadas por la propia comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones de Usuarios Campesinos, las Juntas de Padres de Familia, las organizaciones sindicales, las organizaciones de mujeres y las comunidades indígenas. Igualmente, los Consejos hacen el seguimiento, control y evaluación de las acciones institucionales del PNR, ya que la comunidad elegida por el Consejo de Rehabilitación es la encargada de conformar los diferentes Comités de Veeduría. Por su parte, para apoyar y desarrollar las labores de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del PNR, los Consejos conforman Comités de Trabajo, que constituyen el mecanismo técnico y operativo del Plan.

El PNR ha promovido el surgimiento de nuevos líderes de la comunidad y ha revita-





# Los grandes descubrimientos

## Cuando el hombre "echó raíces"

Datos arqueológicos y biológicos indican que el desarrollo de la Agricultura fue un proceso relativamente tardío en la historia de la humanidad. Se estima que el hombre moderno (homo sapiens) sobrevivió como recolector de alimentos por más de 50.000 años antes de comenzar a depender del cultivo regular de la tierra. Hace tan solo 4.000 años, el hombre era nómada en América. Agrupado en tribus pequeñas, se desplazaba en búsqueda de alimento o seguía manadas de animales que cazaba.

Con el cultivo de plantas y la domesticación de animales el hombre inicia la conquista de la naturaleza. Los grupos nómadas se convierten en comunidades sedentarias.

Este gran descubrimiento—la Agricultura—fruto del ingenio, la observación y la persistencia, le permitió al hombre "echar raíces", iniciando una relación estable con la tierra y produciendo uno de los cambios más trascendentales de la civilización.

Los adelantos tecnológicos como el riego, los fertilizantes, la maquinaria agrícola, la selección artificial de cultivos y la ingeniería genética vegetal, han hecho posible el aumento de la producción agrícola en gran escala.

**La Agricultura ha sido siempre un pilar de la economía colombiana. Granjas y centros de experimentación agrícola ubicadas en diversas partes del país, tales como Carimagua en Vichada, La Libertad en Villavicencio, Tibaitatá en Mosquera, El Centro Internacional de Agricultura Tropical en Palmira y El Alcaraván en Arauquita, son esfuerzos loables que contribuyen a la realización del gran potencial agrícola colombiano.**



Occidental de Colombia, Inc.



lizado la vigencia de los tradicionales bajo un trabajo diferente a la acostumbrada práctica clientelista. Se vienen formando líderes que representan los intereses de las comunidades, sin constituirse en intermediarios personales entre el Estado y la comunidad y, menos aún, personalizando la acción del gobierno. Entre estos líderes, las entidades del gobierno y el alcalde municipal, y a través del mecanismo del consenso, se toman las decisiones fundamentales del PNR.

Como mecanismo que fortalece a los Consejos de Rehabilitación el PNR ha creado el denominado "Fondo de Proyectos Especiales", el cual contrata obras directamente con la comunidad y la convierte en veedora y vigilante de las acciones del Estado. Con este mecanismo el PNR ha generado una metodología nueva que permite la participación comunitaria en las diferentes etapas de la planeación y los canales para que la iniciativa local permee las decisiones sobre los recursos del Estado.

Durante el período 1987-1990 el Fondo de Proyectos Especiales incrementó su asignación presupuestal de \$2.215 millones a \$9.600 millones lo cual significó un aumento importante en el promedio por Consejo de Rehabilitación que pasó de \$6 millones en 1987 a \$31 millones en 1990 (Cuadro 1). En los dos primeros años, 1987-1988, se ejecutaron 5.500 obras priorizadas y realizadas por las comunidades. Los entes ejecutores de estas obras fueron organizaciones comunitarias entre las que se cuentan 2.615 Juntas de Acción Comunal, 305 Asociaciones Comunitarias, 32 Cabildos Indígenas y 178 Federaciones.

Si bien es cierto que los mecanismos de participación del PNR han presentado resultados positivos, existen todavía limitaciones, que se tratarán en detalle en la

última sección, que dificultan su cobertura total y exitosa en todos los municipios y sectores de población. Sin embargo, es claro que se ha avanzado en una pedagogía de la democracia tanto para la comunidad como para las entidades y funcionarios del Estado que han empezado a entender el valor de sentirse apoyados y copartícipes en la realización de programas y proyectos, y se han conformado espacios democráticos que dan paso al logro de credibilidad de la comunidad en el Estado.

## II. EL PNR, UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL FRENTE A LA POBREZA

El PNR planteó desde sus inicios, como uno de sus objetivos principales, beneficiar a las personas, zonas y actividades que habían permanecido afectadas por situaciones de pobreza y desintegradas del progreso económico y social del país. El PNR se convirtió en una estrategia del gobierno para erradicar la pobreza absoluta.

Por ello, el PNR se propuso crear oportunidades de desarrollo en las regiones pobres mediante la generación de un ingreso estable para los sectores más desprotegidos de la población, la satisfacción de las necesidades sentidas y expresadas por las comunidades y la inversión en proyectos que remuevan los obstáculos al desarrollo de las actividades y regiones tradicionalmente pobres y marginadas.

Si bien el PNR cubre la tercera parte del territorio nacional y la sexta de la población del país, su importancia estratégica, tanto para el desarrollo nacional como a escala regional, radica en las características socio-económicas de dichas zonas y en el tradicional marginamiento y pobreza de sus

**Cuadro 1**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION**  
**FONDO DE PROYECTOS ESPECIALES**

Departamento	Asignación de recursos según regiones (miles \$)			
	1987	1988	1989	1990
Antioquia	234.151	507.500	710.000	1.120.000
Arauca	59.504	78.500	110.000	170.000
Bolívar	85.308	135.500	182.000	290.000
Boyacá	75.359	184.000	276.000	435.000
Caldas	27.056	40.000	54.000	85.000
Caquetá	98.472	216.500	290.000	460.000
Cauca	262.751	490.500	657.000	1.040.000
Cesar	50.991	56.000	75.000	125.000
Córdoba	75.879	106.500	143.000	225.000
Cundinamarca	63.887	135.500	182.000	290.000
Chocó	31.683	280.500	376.000	590.000
Huila	147.479	306.000	410.000	645.000
Meta	103.243	164.500	220.000	345.000
Nariño	96.983	186.000	249.000	390.000
Norte de Santander	116.656	268.500	360.000	570.000
Risaralda	-	31.000	70.000	110.000
Santander	181.681	313.000	419.000	660.000
Sucre	221.764	331.000	480.000	760.000
Tolima	119.299	227.500	305.000	480.000
Putumayo	72.228	139.000	186.000	295.000
Guaviare	31.024	80.000	107.000	170.000
Vichada	-	45.000	80.000	130.000
Sierra Nevada	-	100.000	134.000	215.000
Otros	60.000	500.000	-	-
<b>Total</b>	<b>2.215.006</b>	<b>4.922.500</b>	<b>6.075.000</b>	<b>9.600.000</b>

Fuente: División de Proyectos Especiales, SIP - Unidad Operativa Regional, Secretaría de Integración Popular.

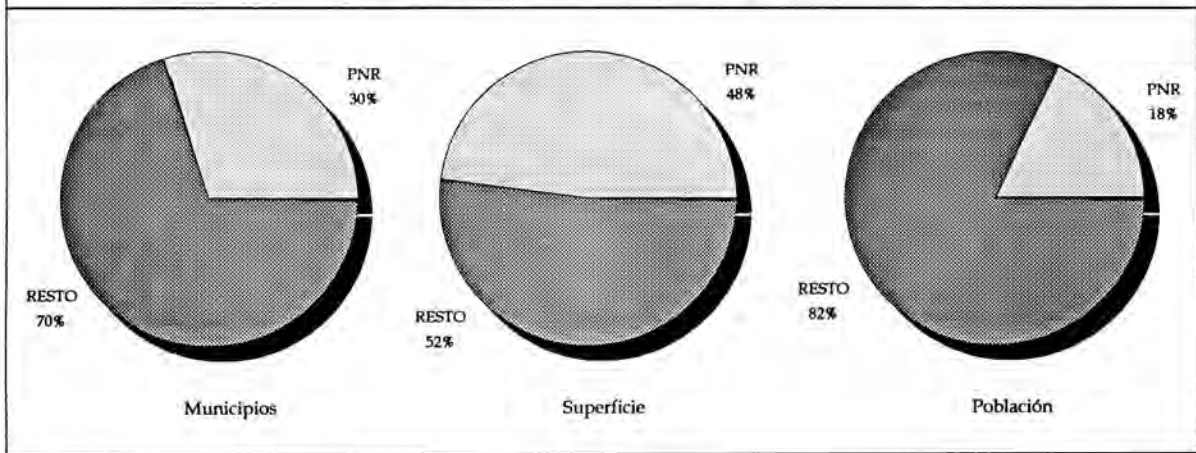
pobladores (Gráfico 1). El PNR cubre actualmente 304 municipios que pertenecen a dieciocho departamentos, dos intendencias dos comisarías y la Sierra Nevada de Santa Marta.

A pesar de que las regiones del PNR tienen en común su pobreza, ruralidad, marginamiento y aislamiento del resto del país, existe una marcada diferenciación en las características de su desarrollo. Es por ello que se ha establecido una tipología de regiones del PNR: zonas de enclave, coloniza-

ción y deprimidas, siendo estas últimas las que en promedio presentan los índices de pobreza más críticos.

Sin pasar por alto los posibles problemas de los indicadores para medir la pobreza, los datos disponibles demuestran la generalizada incidencia de las condiciones de pobreza en las regiones PNR frente al resto del país. Es así como en promedio el 70% de las personas de las zonas de rehabilitación no tienen satisfechas sus necesidades básicas.

**Gráfico 1**  
**CUBRIMIENTO DEL PNR EN RELACION CON TOTALES NACIONALES**



En general, las zonas de rehabilitación han sido más pobres que el resto del departamento, intendencia o comisaría a la cual pertenecen (Gráfico 2). En esta forma, mientras el promedio de personas con necesidades insatisfechas en Bolívar es de 64.6%, la zona PNR incluida en dicho departamento tiene un indicador de pobreza del 92.2%. Igualmente críticos por la desigualdad en el interior de los departamentos son los casos de Antioquia, Cundinamarca y Risaralda.

Las características de la pobreza de las regiones PNR responden a su marginamiento del proceso de desarrollo nacional como también a los beneficios de la inversión pública. Es bien sabido que el desarrollo del país produjo y reforzó desigualdades a nivel regional, resultando unas zonas prósperas y de crecimiento dinámico mientras otras permanecieron sin posibilidad de desarrollo. Las zonas PNR conforman un alto porcentaje dentro de estas regiones que quedaron marginadas del desarrollo nacional.

Si bien es cierto que no necesariamente en las zonas de mayor desarrollo se ha dado una mejor distribución de los beneficios

entre los diferentes grupos sociales, es precisamente en las regiones de menor desarrollo donde han permanecido las situaciones de pobreza. Tradicionalmente, tanto la inversión pública nacional como las políticas macroeconómicas se habían orientado preferencialmente a las regiones prósperas, lo cual reforzaba las desigualdades ya existentes.

Por su parte, las regiones PNR han mantenido su característica de ser predominantemente rurales, situación contraria a la experimentada a nivel nacional y que explica en parte la distribución territorial de pobreza. Si bien el país tuvo una acelerada tendencia hacia la urbanización (en los últimos veinte años la participación de la población rural en el total nacional disminuyó del 48% al 33%), las zonas de rehabilitación mantienen dos terceras partes de su población localizadas en áreas rurales. Esto se explica porque una buena parte de la población rural expulsada se desplazó hacia zonas también rurales, las cuales son ahora objeto del PNR. Es así como, en el período de 1973 a 1985, a pesar de que en el

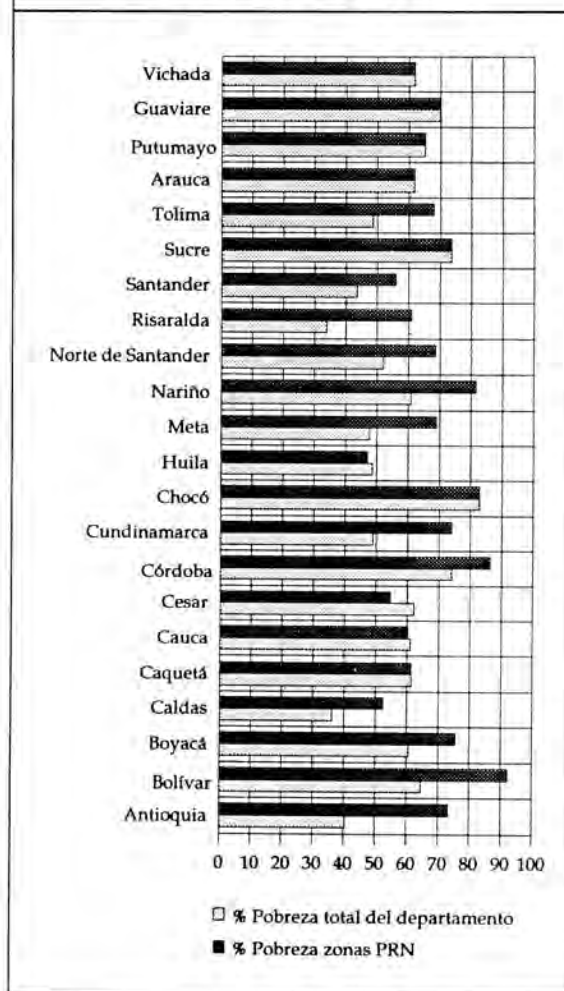
país la población rural decreció en términos absolutos en 173.000 personas, en las zonas PNR se incrementó en 220.000 personas (Cuadro 2).

Se produjo entonces un cambio en el mapa de la pobreza a través de los desplazamientos de población rural pobre hacia zonas de colonización, sin una solución permanente a sus condiciones de pobreza y, a través de esta migración rural-rural, se aminoró el problema de pobreza urbana que hubiera podido tomar mayores proporciones en las grandes ciudades si no se hubiera dado un proceso de colonización importante.

En respuesta a estos factores de pobreza, la acción del PNR se ha centrado en el proceso mismo de generación de ingresos, buscando crear las condiciones que permitan vincular a los pobres a las actividades de producción y consumo. El supuesto de la política del PNR es que las acciones redistributivas por sí solas no son suficientes para reducir las desigualdades sociales y eliminar la pobreza. Por ello, el PNR, a través de la reorientación del gasto público hacia las regiones de rehabilitación, ha buscado remover en cada una de ellas aquellos obstáculos que han impedido su desarrollo y el acceso a los factores de producción. En esencia, se buscó una reasignación de recursos con el fin de mejorar los activos de los grupos más pobres, localizados en las zonas de cobertura del Plan.

Para 1986 las regiones PNR que tenían el 15% de la población recibieron sólo el 4% de la inversión pública nacional, lo cual se agrava si se tiene en cuenta que son estas regiones pobres las que tienen una menor capacidad propia de inversión. El PNR logró que para el período 1987-1990 esta participación aumentara al 14% lo que

**Gráfico 2**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION.**  
**INDICADORES DE POBREZA**



constituye un esfuerzo real de reorientación del gasto público en beneficio de las regiones de menor desarrollo. Con ello se ha logrado que la inversión per cápita en los municipios PNR alcanzara los promedios del nivel nacional, y que la inversión por municipio llegara a una cifra significativa de \$1.189 millones en el cuatrienio (Cuadro 3).

Los instrumentos que sirvieron de base para la asignación regional de los recursos



**Cuadro 2**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION**  
**INDICES DE RURALIDAD: COMPARACION REGIONES PNR Y TOTAL PAIS**  
**(1964-1973-1985)**

	Participación de la Población Rural en el total %			Crecimiento de la población			
				Tasa de crecimiento %		Variación absoluta	
	1964	1973	1985	1964-1973	1973-1985	1964-1973	1973-1985
PNR	73.4	71.3	65.3	2.30	0.66	500.453	220.350
País	47.9	40.6	32.8	1.17	-0.16	922.521	-173.452

Fuente: División Seguimiento y Evaluación -Unidad de Planeación- Secretaría de Integración Popular.

han sido los Planes Regionales de Rehabilitación (PRR), los cuales lograron concertar las aspiraciones locales con las acciones institucionales alrededor de intereses regionales comunes. Con ello se han empezado a fortalecer técnica e institucionalmente las oficinas de planeación local y regional, se abrieron espacios para la coordinación de las acciones que las entidades nacionales ejecutan en cada región, y se intentó articular las diferentes instancias territoriales de planificación: DNP y Corpes, Oficinas de Planeación Departamental y Municipal. Más aún, en las regiones de menor desarrollo, los PRR se constituyeron en la primera herramienta de planificación de su historia, que les amplió nuevas formas de capacitación institucional y de gestión.

De acuerdo con la política así establecida por el PNR y frente a los problemas del desarrollo de sus regiones, el PNR ha realizado programas estratégicos, tal como se presenta a continuación:

- **Regiones de enclave.** Tienen su economía ligada a la explotación de un recurso natural, una alta demanda externa pero cuyo dinamismo no arrastra la economía regional ni logra beneficiar a los grupos de mayor pobreza. Estas zonas tienen baja densidad de población, débil presencia es-

tatal, precario desarrollo del mercado laboral y una inadecuada reinversión de los beneficios de la actividad económica en el interior de la región. Se destacan las áreas de explotación petrolera en Santander, Norte de Santander, Arauca y Putumayo; las zonas de extracción de oro en el bajo Cauca antioqueño y de esmeraldas en el río Mineiro en Boyacá; explotación de banano, caña de azúcar y palma africana (Urabá antioqueño, norte del Cauca y sur del Cesar, respectivamente) y explotación de carbón y níquel (sur del Cesar y Córdoba, respectivamente).

Como respuesta a los problemas en las regiones de enclave, el PNR ha llevado a cabo una estrategia de diversificación de la economía regional y de promoción de acciones diferentes a la actividad exportadora, con el propósito de ampliar la base productiva, principalmente en el sector agropecuario. En tal sentido, se han empezado a desarrollar programas de fomento de cultivos de alto rendimiento como la palma africana y el cacao, como también programas de asistencia técnica dirigidos a pequeños productores y de ajuste tecnológico. Además se han orientado recursos hacia la construcción de vías de acceso para la articulación interna, como de las regiones

**Cuadro 3**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION**  
**ASIGNACION PRESUPUESTAL POR REGIONES**  
**INVERSION PER CAPITA Y MUNICIPAL**  
(Promedio cuatrienio 1987 - 1990)

Departamentos Intendencias o Comisarias	Población Promedio 1988	Total Apropiación 1987-1990 (Miles de \$)	Inversión Per capita 1987-1990	Número de Municipios PNR 1989	Inversión Municipal 1987-1990 (Miles de \$)
Antioquia	719.530	35.965.341	49.984	36	999.037
Bolívar	163.291	10.842.909	66.402	9	1.204.768
Boyacá	107.945	13.156.175	121.879	12	1.096.348
Caldas	103.168	5.586.803	54.152	3	1.862.268
Caquetá	229.526	28.194.508	122.838	15	1.879.634
Cauca	621.608	21.311.176	34.284	33	645.793
Cesar	77.220	10.052.019	130.174	4	2.513.005
Córdoba	213.576	12.552.565	58.773	7	1.793.224
Cundinamarca	84.482	8.124.730	96.171	9	902.748
Chocó	252.871	16.320.360	64.540	19	858.966
Huila	329.633	20.619.287	62.552	22	937.240
Meta	158.480	31.747.009	200.322	11	2.886.092
Nariño	129.452	9.004.907	69.562	12	750.409
Norte de Santander	268.756	16.642.671	61.925	18	924.593
Risaralda	19.404	4.282.260	220.690	3	1.427.420
Santander	420.432	30.889.984	73.472	21	1.470.952
Sucre	428.954	19.413.489	45.258	24	808.895
Tolima	260.569	13.067.510	50.150	16	816.719
Arauca	78.110	15.031.278	192.437	6	2.505.213
Putumayo	137.944	18.034.665	130.739	10	1.803.467
Guaviare	44.138	8.231.906	186.504	1	8.231.906
Sierra Nev. de Sta. Marta	209.061	7.239.718	34.630	10	723.972
Vichada	14.189	5.111.836	360.268	3	1.703.945
<b>Total PNR</b>	<b>5.072.339</b>	<b>361.423.106</b>	<b>71.254</b>	<b>304</b>	<b>1.188.892</b>

**Fuente:** SIP -Unidad de Planeación- División Seguimiento y Evaluación.

con los centros de desarrollo nacional tales como la Troncal de la Paz en el Magdalena Medio, la vía al mar en el tramo de Antioquia -Chigorodó-Turbo-, la Jagua de Ibirico-San Antonio-Buenos Aires. Igualmente, se cofinanciaron proyectos con los municipios, sobre la base de sus propias regalías como en el caso del acueducto de Orito.

- **Regiones de colonización.** Estas zonas han jugado un papel importante en nuestro país, como válvula de escape a la migración

rural-urbana, evitando situaciones de pobreza de mayores proporciones en las grandes ciudades y permitiendo la ampliación de la frontera agrícola. Como este proceso se dio en forma espontánea y desordenada, y sin una respuesta a los problemas que iba generando, el resultado ha sido una nueva distribución territorial de la pobreza. La falta de vías de comunicación, el desplazamiento paulatino de los colonos, la casi nula infraestructura de servicios públicos y

la falta de presencia institucional han contribuido a mantener a los colonos en situaciones de pobreza.

Para estas zonas, el PNR lleva a cabo una estrategia de articulación con el resto del país, la ampliación y mejoramiento de la red de servicios básicos, el saneamiento de la tenencia de la tierra y la estabilización del progreso de generación de ingresos. Entre los proyectos ejecutados se destacan la Carretera Marginal de la Selva, que será el eje principal de la integración entre el oriente y el sur del país, y que con sus transversales, Neiva-Platanillal-Balsillas y Sogamoso-Yopal, articulará el piedemonte llanero y amazónico con la zona andina.

En el sector productivo, se adelantan acciones de titulación de baldíos, especialmente en Guaviare, Meta, bota caucana, Urabá y Caquetá; así como programas de desarrollo tecnológico de infraestructura para la comercialización y de provisión de garantías para el crédito productivo; programas productivos, que propician el arraigo de los colonos, tales como el cultivo del caucho, el cacao, la soya, el maíz, la construcción de estanques piscícolas y la ganadería semi-intensiva.

– **Regiones deprimidas.** Se caracterizan por poseer actividades predominantemente agrícolas y pecuarias tradicionales, con tendencia a ser expulsoras de población. Su organización social es particularmente débil, lo cual las ha marginado, aún más, de las decisiones y de los beneficios de la acción estatal. Por otra parte, los bajos niveles de calidad de vida y el alto desempleo han generado una migración paulatina y selectiva, pero permanente, hacia otras zonas del país.

Para ellas, que representan el 62% de la población cubierta por el PNR, se diseñó una estrategia encaminada a su articulación interna, al mejoramiento de los servicios estatales, y a incrementar la productividad de sus actividades económicas. El mayor porcentaje de recursos del PNR se destina a estas regiones, con orientación hacia la infraestructura social productiva.

Es así como se vienen fomentando actividades en el sector productivo, capaces de crear efectos de arrastre sobre el desarrollo regional, en los departamentos de Nariño, Tolima, Cauca y Huila tales como la pequeña irrigación, y los programas de fomento cooperativo y de capacitación para la participación comunitaria. Para mejorar la rentabilidad de las actividades económicas tradicionales se presta asistencia técnica en producción y comercialización en los departamentos de Tolima, Nariño, Cauca, Huila, Sucre y sur de Bolívar. También se otorga crédito orientado hacia la producción de los renglones más rentables y de mayor aceptación en los mercados. Cabe resaltar la acción de reforma agraria en Cauca, Nariño, Huila y Tolima, dirigida a las comunidades indígenas y campesinas.

Además, con el objeto de integrar geográficamente las regiones, se han apropiado recursos para construir, mantener y mejorar vías de gran importancia como Santa Cecilia-Tadó-Nuquí, en el Chocó; Herrera-La Florida, en Tolima; Santa Rosa-Cascabel, en Cauca; y Ocaña-El Tarra, en Norte de Santander.

Para mejorar la calidad de los servicios públicos y ampliar su cobertura, se ha hecho énfasis en la construcción de acueductos. Los acueductos rurales se atienden a través de la Caja Agraria, los Servicios Seccionales de Salud y la Federación Nacional

**Cuadro 4**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION**  
**INVERSION POR PROGRAMAS**  
 (1987 - 1990) (Millones de pesos corrientes)

Programas	1987	1988	1989	1990	Acumulado
<b>Producción:</b>					
Agricultura	11.384.4	19.920.8	24.254.1	12.716.9	68.276.2
Desarrollo comunidades indígenas	1.141.4	465.7	210.0	810.0	2.627.1
Desarrollo cooperativo	8.0	25.0	130.0	50.0	213.0
Industria, comercio y turismo	158.2	125.0	87.0	100.0	470.2
Recursos naturales	268.4	607.9	742.8	2.000.5	3.619.4
Subtotal	12.960.4	21.144.4	25.423.9	15.677.4	75.205.9
<b>Infraestructura:</b>					
Energía	4.754.9	5.343.8	1.940.0	6.824.2	18.862.9
Transporte	29.084.4	39.523.8	44.614.2	32.983.1	146.205.4
Subtotal	33.839.3	44.867.6	46.554.2	39.807.3	165.068.3
<b>Social:</b>					
Educación	2.275.2	4.977.9	3.369.3	7.191.0	17.813.4
Justicia defensa y seguridad	1.292.1	1.421.6	1.146.0	1.000.0	4.859.7
Salud	3.841.3	4.595.1	11.626.6	16.648.1	36.711.1
Servicios públicos urbanos y rurales	3.443.5	3.120.0	2.230.0	3.500.0	12.293.5
Vivienda y ordenamiento urbano	180.0	120.0	686.0	374.1	1.360.1
Subtotal	11.032.1	14.234.6	19.057.9	28.713.2	73.037.8
<b>Participación comunitaria:</b>					
Bienestar y organización social	3.670.0	8.343.0	11.197.0	15.145.0	38.355.0
Capacitación para el trabajo			1.409.0	1.850.0	3.259.0
Otras acciones	3.280.3	295.0	1.688.3		5.263.6
Planeación global e información	236.2	145.8	361.5	490.0	1.233.5
Subtotal	7.186.5	8.783.8	14.655.8	17.485.0	48.111.1
<b>Total</b>	<b>65.018.1</b>	<b>89.030.4</b>	<b>105.691.8</b>	<b>101.682.8</b>	<b>361.423.1</b>
Nota: no se incluye telefonía rural					
Fuente: Unidad de Planeación - SIP					

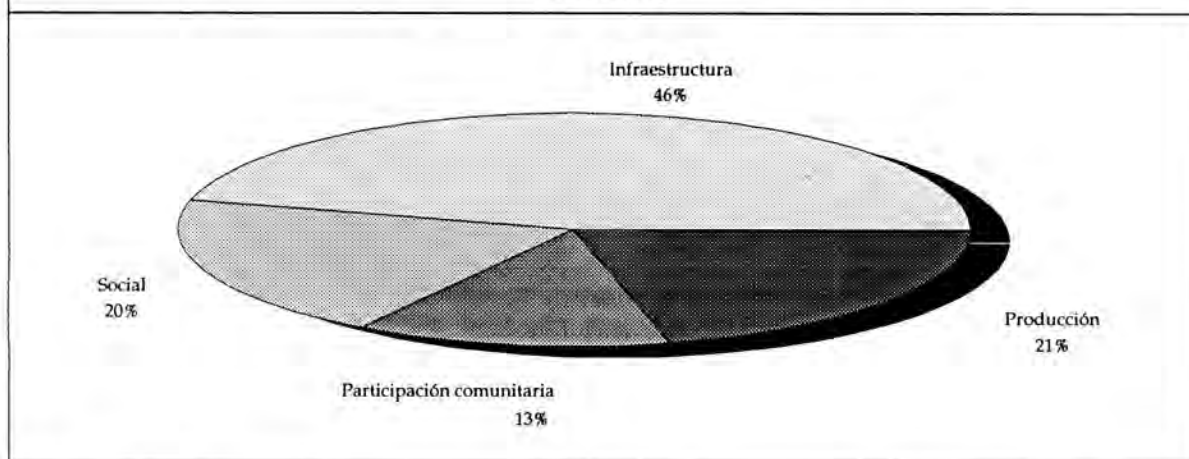
de Cafeteros, entre otros. Por otro lado, se ha cumplido con las metas del Plan de Universalización de Educación Básica Primaria, en lo referente a la construcción de aulas, dotación de textos y bibliotecas escolares y capacitación de docentes, complementándose con más de 1.000 soluciones educativas y con el programa de soldados bachilleres, para las zonas rurales apartadas. Además se ha incrementado el presupuesto para la dotación y ampliación de

centros y puestos de salud y hospitales locales, y se han reforzado los programas de atención primaria en salud, a través de los respectivos servicios seccionales.

Estas estrategias de reorientación del gasto público en favor de las personas, regiones y actividades, tradicionalmente marginadas y pobres, se reflejan en cifras significativas dentro de la inversión nacional. Es así como para 1987, el PNR contó



**Gráfico 3**  
**PLAN NACIONAL DE REHABILITACION. INVERSION SECTORIAL**  
 (1987-1990)



con una apropiación de \$65.018 millones, incluyendo presupuesto nacional y recursos propios de las entidades ejecutoras, cifras que se han venido incrementando al pasar a \$89.110 en 1988 y \$105.611 en 1989 y \$101.682 en 1990, montos de gran peso en materia de apropiación de recursos orientados a la inversión social en el país (Cuadro 4).

La distribución sectorial de la inversión PNR pone de manifiesto que uno de los principales obstáculos identificados para el desarrollo de las zonas del PNR ha sido su desintegración física, como también refleja los altos costos que tienen las obras de infraestructura (Gráfico 3). Es así como dicho sector representa el 46% del presupuesto, que incluye la inversión tanto en vías que integran las regiones de rehabilitación con los centros nacionales, como aquéllas requeridas para la articulación de las poblaciones apartadas con los ejes viales centrales.

Paralelamente al impulso de la infraestructura física se ha venido fortaleciendo la

base productiva de estas regiones, para lo cual se ha canalizado el 21% al sector agropecuario, dinamizando los diferentes renglones económicos que garantizan el aumento de producción, la productividad y por ende el incremento del ingreso de los campesinos. Una quinta parte del presupuesto se orienta a mejorar la calidad de vida, a través de la dotación de agua potable, salud y educación, a la vez que el 13% del total se ha invertido directamente en promoción de la participación comunitaria.

### III. EL PNR COMO PALANCA DE LA DESCENTRALIZACION

Si bien es cierto que el PNR se formuló como una estrategia de descentralización del Plan de Economía Social, inicialmente no se hicieron explícitas sus interrelaciones con el marco normativo de la descentralización. Sin embargo, a medida que se puso en marcha el PNR, en simultaneidad con la implantación de las medidas descentralizadoras, se ha podido verificar en la realidad que el PNR se ha constituido en palanca del

proceso descentralizador ya que ha apoyado y fortalecido a los municipios y, aún más, ha llenado algunos vacíos institucionales.

Fue precisamente en 1987 que el PNR contó con un presupuesto de inversión importante tanto en términos del monto de los recursos como de sus proyectos estratégicos: se pusieron en funcionamiento los Consejos de Rehabilitación; se reestructuró la SIP para transformarla en una entidad técnica e institucionalmente adecuada para coordinar el PNR; se conjugaron los fundamentos del PNR con los objetivos de reconciliación y normalización de la política de paz; y se fortaleció el sistema de programación, presupuestación y seguimiento de programas y proyectos en un marco moderno y eficiente.

En forma paralela, se iniciaron una serie de transformaciones en los municipios: mayores ingresos, movimientos participativos de la comunidad motivados por la elección de los alcaldes, que había de realizarse al inicio de 1988, y la expectativa de municipios y autoridades locales frente al reto de asumir nuevas funciones. Todo lo anterior dio como resultado una afortunada coincidencia: la conjugación del impacto de la descentralización propiamente dicha con la puesta en marcha del modelo institucional PNR.

Sin lugar a dudas, el propósito último de las medidas relacionadas con la descentralización era promover una transformación económica y política del Estado. Sin embargo, en el marco normativo para ello establecido no se previeron los mecanismos que garantizaran su viabilidad institucional, financiera y técnica. A la fecha, se reconocen como resultados el fortalecimiento financiero de los municipios; la mayor conciencia de los alcaldes frente a las demandas y ne-

cesidades de la comunidad; la incipiente, en gran número de casos, y avanzada, en otros pocos, capacidad local para asumir las nuevas funciones asignadas. Por su parte, es innegable que en el período 1987-1990 fue creciente el interés de las comunidades por participar, desarrollar sus propias iniciativas y, en general, lograr mayores espacios de decisión, especialmente en las zonas de rehabilitación.

### A. El PNR y la descentralización fiscal

Uno de los factores que incidió en la decisión de transferir en forma creciente el IVA a los municipios fue el deterioro de sus recursos, lo cual lógicamente explicaba su incapacidad de inversión. Es así como, para 1982, el nivel municipal sólo participaba con el 11.4% de la inversión pública, el departamental con el 4.6%, mientras el grueso del gasto público en inversión, el 84.1%, se generaba a nivel nacional (Cuadro 5).

Si bien la transferencia del IVA ha venido fortaleciendo los fiscos municipales, el grueso de la inversión pública sigue obedeciendo a un sistema centralizado, ya que la descentralización fiscal sólo ha afectado la quinta parte de los gastos de inversión del sector público. Frente a esta realidad, contradictoria por lo demás, el PNR puso en marcha un esquema que garantizara la participación de las regiones en los recursos estatales de nivel nacional. Para ello, diseñó mecanismos de coordinación interinstitucional, canales de flujos de información, un esquema tripartito DNP-SIP-Minhacienda y un sistema de seguimiento de proyectos.

Como resultado, el PNR ha logrado reorientar la inversión pública de nivel central hacia las regiones más pobres del país las

**Cuadro 5**  
**GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO**  
Estructura porcentual

Niveles	1967	1978	1982	1986	1987
<b>Nacional</b>					
Gobierno Central	13.2	12.3	7.4	10.5	6.8
Sector Descentralizado	56.4	57.9	76.6	69.3	68.4
<b>Total</b>	<b>69.6</b>	<b>70.2</b>	<b>84.1</b>	<b>79.8</b>	<b>75.2</b>
<b>Departamental</b>					
Gobierno Central	4.1	4.7	3.4	3.7	5.0
Sector Descentralizado	5.8	5.9	1.1	1.7	1.8
<b>Total</b>	<b>9.9</b>	<b>10.6</b>	<b>4.6</b>	<b>5.4</b>	<b>6.8</b>
<b>Municipal</b>					
Gobierno Central	3.1	2.2	2.9	2.8	3.7
Sector Descentralizado	17.5	17.0	8.5	12.1	14.3
<b>Total</b>	<b>20.6</b>	<b>19.2</b>	<b>11.4</b>	<b>14.9</b>	<b>18.0</b>
<b>Total General</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Tomado de informes Financieros Contraloría General de la República, octubre de 1989.

que pasaron de participar con el 4% en 1986 al 14% que observamos hoy en día.

El PNR, además, ha venido complementando la descentralización fiscal con mecanismos propios: Fondo de Proyectos Especiales, los Fondos Municipales de Rehabilitación y convenios con comunidades y entidades de orden departamental y municipal, del sector público y privado. Vale

anotar que los recursos transferidos a los municipios a través del Fondo de Proyectos Especiales en el período 1987-1989, son de cuantía similar al propio IVA (Cuadro 6).

Al correlacionar los recursos del Fondo de Proyectos Especiales con los indicadores de pobreza (en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-), se demuestra que a medida que la población presenta mayores índices de NBI, aumenta la destinación de recursos del Fondo de Proyectos Especiales, lo cual no fue encontrado en el ejercicio con el IVA.

## B. El PNR y la descentralización administrativa

En forma paralela, el PNR ha apoyado el componente de capacitación institucional de los municipios, departamentos, intendencias y comisarías. En primer lugar, la ausencia de liderazgo del proceso de des-

<b>Cuadro 6</b>				
<b>MUNICIPIOS PNR. TRANSFERENCIAS DEL IVA DESTINADO A INVERSION Y FONDO DE PROYECTOS ESPECIALES (1987-1989) (Millones de pesos)</b>				
	1987	1988	1989	Total
IVA (Inversión)	1.867.9	4.852.5	10.759.0	17.479.5
Fondo proyectos Especiales (PNR)	2.371.0	6.413.0	9.775.0	18.559.0

**Fuente:** Cálculos del autor con base en datos del DNP y SIP

centralización ha sido suplida parcialmente en las zonas del PNR por la SIP, en su calidad de entidad coordinadora del PNR, para lo cual tuvo que conformar una organización interna descentralizada, a través de delegados y coordinadores, sedes regionales, sistemas financieros y jurídicos especiales, para citar solamente algunos.

Por otra parte, los departamentos, intendencias y comisarías no pudieron asumir su nuevo papel como vínculo entre la Nación y los municipios, especialmente en el apoyo técnico e institucional a las localidades y de coordinación de las entidades de orden nacional que tienen acciones en su territorio. Se produjo un círculo vicioso del subdesarrollo y la incapacidad institucional: los departamentos más desarrollados fortalecieron la descentralización en el interior de su territorio mientras que los municipios atrasados, ubicados en los departamentos tradicionalmente pobres, quedaron a la deriva para enfrentar el reto de la descentralización.

Este último fue el caso de los municipios PNR, lo cual obligó a poner en marcha mecanismos propios: los Comités Técnicos de los Consejos de Rehabilitación que en los sectores agropecuario, social e infraestructura, congregan y coordinan las entidades nacionales con acciones en la región; los Planes Regionales de Rehabilitación que se han constituido en un eje alrededor del cual se discuten, se revisan y coordinan las acciones con un propósito común: el desarrollo de la región; un sistema de seguimiento de proyectos, con características tales como: presupuestos regionalizados, índices de eficiencia en la ejecución presupuestal, coordinación en un esquema tripartito DNP-SIP-Minhacienda, divulgación de la información a las comunidades a través de los Consejos de Rehabilita-

ción; sistemas de seguimiento de la ejecución física de las obras, entre otros. Este modelo de seguimiento de proyectos ha sido clave en la ejecución del PNR al permitir una mejor coordinación de las entidades, la descentralización de las decisiones y el control de las obras sobre la base de que la información del sector público debe ser dada a conocer a los beneficiarios de las acciones del gobierno.

Aunque no existen evaluaciones a nivel global del país sobre cómo los municipios han acometido las tareas que la descentralización les asignó, se plantea, en términos generales, que los municipios, especialmente los tradicionalmente marginados, han manifestado su incapacidad técnica-institucional para asumirlas. Esta realidad en las zonas PNR, exigió de la SIP el apoyo a las localidades como también, en algunos casos, la responsabilidad transitoria de algunas funciones. Esta es tal vez la razón de mayor peso para que la SIP se haya convertido también en una entidad "ejecutora".

La SIP con su propio presupuesto ha buscado apoyar a los municipios en el desarrollo de programas de asistencia técnica agropecuaria seleccionando entidades que en cada región puedan cumplir transitoriamente dicha función. Vale anotar el poco interés de los alcaldes para asumir esta función ya que no responde a una necesidad sentida de sus electores, además de que requiere esfuerzos técnicos, casi imposibles de obtener en un período tan corto. También la SIP ha destinado buena parte de sus recursos para apoyar el programa de acueductos y alcantarillados, con asesoría técnica a los municipios y créditos a través del FFDU. Es así como los \$2.020 millones apropiados en las vigencias 1987 y 1988 han generado créditos a los municipios por



\$6.000 millones. En igual forma, se han seleccionado para realizar las obras locales entidades ejecutoras de mayor presencia en la región y de mayor capacidad técnica, entre las cuales vale mencionar los Servicios Seccionales de Salud, Caja Agraria, Comités de Cafeteros y Gobernaciones. En los Consejos de Rehabilitación se han decidido las prioridades en materia de acueductos y alcantarillados, rurales y urbanos, así como los sectores de educación y salud.

### C. El PNR y la descentralización política

La descentralización abrió un gran espacio democrático al permitir la elección de los alcaldes por voto popular. Sin embargo, parece ser que el proceso se ha quedado corto en relación en los resultados que pretendía obtener en cuanto a participación de las comunidades. Esto se debe, en parte a los problemas de operatividad de las instancias creadas para este fin, las Juntas Administradoras Locales -JAL- y, en parte, a que los alcaldes no han motivado su funcionamiento en el desarrollo de tareas sustantivas.

Los Consejos de Rehabilitación, por su parte, han logrado su propio arraigo y su dinámica en los municipios, como resultado de distintos factores. Los Consejos de Rehabilitación están habilitados para participar sobre el 65% de la inversión pública del Estado, que representa el nivel nacional, mientras que para las JAL deben limitarse al 20%. Esto representa no sólo una diferencia cuantitativa, sino también cualitativa, por la credibilidad que genera el conocimiento y la capacidad de decisión de las comunidades sobre la totalidad de la acción pública. Además, la plena autonomía para la asignación de partidas presupuestales, a través del Fondo de Proyectos Especiales, ha tenido un

impacto positivo en la promoción de la participación de las comunidades.

Por otra parte, si bien los partidos políticos participan en los Consejos de Rehabilitación, la convocatoria, promoción y funcionamiento de dichos Consejos no depende totalmente de la voluntad política predominante en determinado período. En el caso de las JAL, el hecho de que su reglamentación esté a cargo del Concejo Municipal, hace más vulnerable su conformación y funcionamiento a los vaivenes políticos; por su parte, la plena participación de aquellos sectores de población que, aunque tienen necesidades y demandas, pero no necesariamente eco político, puede verse restringida.

Al ser el alcalde quien convoca y preside los Consejos de Rehabilitación, y por tratarse de un alcalde comprometido con su comunidad en su calidad de elegido por voto popular, al contar con recursos propios que le permiten ofrecer cofinanciación para jalonar otros recursos públicos y tener además la responsabilidad de asumir la prestación de algunos servicios, explica el porqué los alcaldes se han convertido, en la generalidad de los casos, en los mejores aliados del PNR.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que los Consejos de Rehabilitación si no hubieran contado con alcaldes elegidos popularmente, administradores de recursos financieros locales importantes y con obligaciones claras frente a su comunidad, no hubieran logrado la dinámica y el arraigo que presentan hoy en día. Por su parte, estos alcaldes, de no haber encontrado en los Consejos de Rehabilitación la instancia para lograr un real conocimiento de las expectativas y demandas de la comunidad, y crear condiciones para generar la credibilidad en las instituciones, los canales para lograr incidir en los presupuestos de inversión de

nivel nacional, el acceso a la información del gasto público, los mecanismos para hacer la veeduría de las obras, no hubieran podido ejercer plenamente sus funciones y atribuciones que la descentralización les otorgó.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones antes presentadas acerca del PNR nos llevan a poner de manifiesto algunas consideraciones en relación con sus limitaciones y perspectivas.

##### A. Limitaciones de la puesta en marcha del modelo institucional PNR

Las limitaciones enfrentadas son, en parte, comunes al resto de los problemas que la puesta en ejecución de un plan de desarrollo trae consigo y, en parte, específicas a un modelo institucional que como el PNR está basado en fundamentos participativos y descentralizadores.

##### 1. *Con relación a la coordinación interinstitucional*

Tal vez uno de los mayores problemas de la ejecución pública es la coordinación entre entidades. Sin embargo, esto se hace más evidente cuando se trata de elaborar programas regionales, descentralizados y multisectoriales ya que es allí donde se ponen de manifiesto las disfuncionalidades, paralelismos y aislamiento de las entidades. En el espíritu de la descentralización, el gobernador debía asumir el papel de coordinador de las acciones de las entidades nacionales en su territorio. Sin embargo, ello no se ha dado en la práctica por distintas razones: la falta de autonomía de las ge-

rencias regionales de las entidades nacionales que reciben las instrucciones y las decisiones desde el nivel central; la competencia y los celos entre las instituciones; la baja capacidad local de las Oficinas de Planeación para orientar técnicamente las acciones de las entidades nacionales; y la baja y a veces nula capacidad financiera del departamento y el municipio para jalonar recursos de otros niveles.

Frente a ello, uno de los logros que se registran en la ejecución del PNR ha sido la capacidad de convocar a las entidades descentralizadas del nivel nacional, e incidir en las acciones que ejecutan. Con ello, se ha demostrado que es posible reorientar y reestructurar el gasto ejecutado por intermedio de ellas, hacia objetivos y prioridades establecidos por el gobierno nacional.

Sin embargo, los logros no se han dado totalmente: subsisten sectores, regiones y entidades donde sigue muy débil la coordinación interinstitucional. Las razones de ello son las siguientes:

– A medida que la entidad depende menos del presupuesto nacional y goza de recursos propios importantes, se siente con mayor autonomía para decidir en relación con las prioridades que establecen planes con componente territorial. A veces no es clara la noción de solidaridad hacia el programa de gobierno por parte de las entidades ejecutoras.

– Algunas entidades, en aras de la eficiencia económica, se sienten más atraídas por la ejecución de acciones en zonas cuyos costos sean relativamente menores, y que corresponden, en general, a aquéllas de mayor desarrollo.

– La limitada capacidad de planificación de las entidades hace más difícil su adapta-

ción a los cambios que les requiere un Plan de Desarrollo. En este sentido predomina a nivel técnico y financiero la inercia de presupuestos y tipos de proyectos de vigencias anteriores, frente al reto que implican los cambios en las prioridades a nivel regional o la recomposición dentro del mismo sector.

## *2. Dificultades con relación al financiamiento para la contratación y puesta en marcha del Plan*

Las restricciones presupuestales que secularmente enfrenta el sector público condicionan las fases de programación y ejecución presupuestal, por la necesidad de anteponer a la búsqueda de objetivos vinculados al cumplimiento de los programas gubernamentales la atención de compromisos y obligaciones adquiridas, erogaciones causadas y otros componentes presupuestales altamente inerciales (servicios personales, transferencias y servicio de la deuda). Esto resta discrecionalidad y flexibilidad para la asignación de recursos, atribuyendo al financiamiento de la inversión un carácter residual que se subordina a la disponibilidad de excedentes.

Por su parte, en estos últimos años, la incorporación de los recursos al presupuesto ha sido tardía debido al retraso en el perfeccionamiento de los contratos de crédito externo, fuente principal de financiación de la inversión pública. Ello repercutió en la concentración de la ejecución financiera al final de los períodos fiscales, en particular durante 1988, cuando el presupuesto básico sólo incluyó el 20% de la cuota programada para el PNR. Esto ha traído como consecuencia la demora en la realización física de las obras frente a sus respectivas vigencias presupuestales.

Por otra parte, la incidencia de la evolución de las finanzas públicas ha generado efectos restrictivos. En ocasiones se ha hecho necesario represar el cumplimiento de pagos relacionados con la ejecución de inversiones y otros gastos, para evitar presiones excesivas sobre los agregados monetarios, que puedan quebrar las metas de inflación, lo cual crea incertidumbre y genera incredulidad ante el gobierno por parte de las comunidades.

## *3. Los problemas de coordinación entre nivel nacional, departamental y municipal*

La articulación de esfuerzos originados en diferentes niveles administrativos, en un contexto normativo que no ha sido adecuado para ello, dificulta la contratación y ejecución de los proyectos, debido a la colisión de códigos fiscales, regímenes de control y a la existencia de diferentes calendarios presupuestales y períodos de gobierno de las autoridades que representan a los niveles concurrentes en la cofinanciación de dichas obras.

En igual dirección opera la rigidez presupuestal, jurídica y de contratación vigente (Decreto 222), frente a un plan que como el PNR debe dar respuesta a demandas de las comunidades, hacerla participe de su ejecución, descentralizar la toma de decisiones, etcétera.

Frente a ello, se ha hecho un esfuerzo heterodoxo a través de mecanismos fiduciaros, que le permiten disponer de algún grado de flexibilidad en la ejecución del Plan, frente a las dificultades derivadas de la inaccesibilidad de las zonas donde opera el PNR y el sinnúmero de organizaciones comunitarias que lo ejecutan.



#### 4. *Insuficiencia de proyectos técnica y económicamente viables*

Una deficiencia que parecería poder subsanarse con la entrada en operación del Banco Nacional de Proyectos ha sido la insuficiencia de proyectos técnicamente formulados y económicamente viables, para ser considerados como elegibles dentro del paquete de inversiones del PNR. En la mayoría de los casos, las iniciativas puestas a consideración de los organismos de concertación del Plan no son más que una idea, propuesta por alguna de las instancias o estamentos participantes, a los que sería irrealista exigir un más elevado nivel de especificación técnica, e inequitativo excluirla por no cumplir con dicho requisito.

Por su parte, la adopción de un esquema de planeación concertado, basado en la iniciativa local, ha implicado dificultades en la definición de los proyectos. De ahí que fuese necesario establecer partidas agregadas para ser distribuidas a lo largo de la vigencia fiscal, implicando un largo período muerto en la ejecución de la obra física. La experiencia y la información obtenidas con la operación de los Consejos de Rehabilitación, así como el fortalecimiento de los canales para la concertación con las entidades ejecutoras, ha permitido tener, en las últimas dos vigencias, una programación presupuestal desagregada a nivel regional, que ha posibilitado agilizar el proceso de ejecución.

El PNR ha promovido el apoyo de las entidades en el compromiso de desarrollar las ideas, hasta convertirlas en proyectos viables institucional, financiera, económica y socialmente. Para ello se han puesto en marcha los Comités Técnicos Sectoriales, adscritos a los Consejos de Rehabilitación, y la elaboración de los Planes Regionales de

Rehabilitación cuyo alcance rebasa la identificación de necesidades básicas para concertar un esfuerzo en torno a propósitos regionales.

A la fecha, la SIP ha promovido un trabajo conjunto con el Corpes, las oficinas de planeación departamental, Banco Nacional de Proyectos y Delegaciones Regionales del PNR, para que dentro de un proceso de concertación regional se elabore el presupuesto nacional de inversión, sobre la base de las prioridades identificadas en los Consejos de Rehabilitación y en los Planes Regionales. Los resultados han sido satisfactorios en la medida que muestran que bajo una base técnica e institucional es posible llevar a cabo un proceso de planificación descentralizado.

#### 5. *Carencia de instituciones ejecutoras a nivel regional*

Dado que el PNR se apoya en entidades descentralizadas del nivel nacional para ejecutar sus inversiones, se ha dificultado su aplicación ya que precisamente es en las áreas de rehabilitación donde las entidades ejecutoras no disponen de una adecuada representación por medio de sus agencias territoriales. Generalmente, éstas se encuentran localizadas en capitales de departamento, lo cual dificulta el apoyo institucional y logístico requerido para efectuar los procesos de programación, ejecución, seguimiento y evaluación de obras e inversiones, en las zonas apartadas de rehabilitación.

A tal insuficiencia se han adicionado las frecuentes limitaciones en la capacidad ejecutora de las entidades territoriales, por lo que ha sido necesario arbitrar recursos institucionales y financieros del nivel nacional.



Para subsanar este obstáculo se han fortalecido el Fondo de Proyectos Especiales y los mecanismos de contratación con organizaciones comunitarias, cívicas y no gubernamentales.

En programas como acueductos y alcantarillados, asistencia técnica directa a la comunidad y proyectos productivos piloto, se ha emprendido la contratación directa con los municipios, dadas las ventajas que éstos poseen para la identificación de las necesidades de las comunidades y la ejecución local de soluciones.

#### *6. En relación con la participación comunitaria*

Si bien el PNR ha logrado sus mejores resultados en la promoción de la participación de las comunidades en las decisiones y ejecución de la inversión pública, su acción se ha visto limitada por distintas causas.

En primer lugar, en esta fase, no se ha logrado superar con éxito la concentración de las solicitudes de los Consejos de Rehabilitación en torno a las necesidades básicas y urgentes, siendo poco frecuente la discusión sustantiva con relación a los proyectos productivos estratégicos, bases del desarrollo de su región.

Por su parte ha sido insuficiente la capacidad para promover la representación de nuevas y mayor número de organizaciones comunitarias y gremiales, lo cual ha limitado la dinámica de la participación de nuevas fuerzas comunitarias en los Consejos de Rehabilitación, que cualifiquen la participación.

Es importante aclarar que el PNR no está sustituyendo las clases políticas aunque sí pone en evidencia que las prácticas clientelistas tradicionales no ayudan a generar un proceso de participación y descentraliza-

ción sobre bases de concertación y credibilidad institucional.

Finalmente, la falta de claridad en la coordinación entre las distintas instancias de participación de las entidades o de los municipios o departamentos limitan la eficiencia de los Consejos de Rehabilitación en la medida que los integrantes de tales instancias, sobre todo del sector público, se desgastan al ser convocados a coordinar acciones con diferentes propósitos en distintos comités.

#### *7. La capacidad institucional en los distintos niveles territoriales*

En todos los niveles territoriales, sectores y funciones ha sido notable la necesidad de reforzar la capacidad institucional para entender, apoyar y hacer operativo un plan descentralizado.

A nivel regional, ha sido débil la coherencia entre la política territorial con el proceso de descentralización, lo cual ha limitado la acción del PNR en la medida que no han sido sincronizadas las acciones e iniciativas de la planificación regional para la totalidad del país. Por ello, el PNR ha tenido que liderar políticas específicas para las zonas de su cobertura: elaboración de Planes Regionales de Rehabilitación, sistemas de seguimiento regionalizados, concertación con las oficinas de planeación locales, etcétera.

Por su parte, para lograr la coordinación a nivel central, el PNR puso en marcha un sistema de coordinación Ministerio de Hacienda-DNP-SIP, que ha fortalecido sustancialmente la coordinación de las etapas de programación, presupuestación, ejecución y seguimiento del Plan. Sin embargo no hay

una formalidad institucional en este esquema tripartito, lo cual advierte sobre las limitaciones en caso de no mantenerlo como sistema de coordinación.

## B. Perspectivas para el futuro

El futuro del PNR está enmarcado en varios parámetros positivos, a saber:

- El arraigo que los Consejos de Rehabilitación han logrado conformar en las comunidades.

- La probada bondad de mecanismos introducidos por el PNR para la identificación, selección, programación y ejecución de proyectos de inversión, que involucran a los estamentos políticos, gremiales y comunitarios locales y regionales.

- Frente a la exigencia de desarrollar nuevas fases en el futuro del proceso de descentralización, el PNR se constituye en un modelo institucional operativamente probado para ser utilizado en este contexto.

- El liderazgo de la Presidencia de la República en la coordinación de planes que reflejan la voluntad política del gobierno ha sido una experiencia que ha mostrado sus bondades en mayor acato de las entidades ejecutoras a las prioridades del Plan; receptividad mayor de las comunidades para recuperar su credibilidad en el Estado; eficiencia del esquema tripartito Presidencia-DNP-Ministerio de Hacienda en la coordinación de la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y control de los programas y proyectos, y mejores canales para ejercer liderazgo en las entidades regionales y locales.

Sin embargo hay enmiendas que hacer para mejorar la operatividad del PNR, mu-

chas de ellas con relación al entorno institucional ya que la gran parte de sus limitaciones surgen de la contradictoria realidad del marco de la gestión pública frente a un programa de propósitos descentralistas y participativos.

En primer lugar, es necesario establecer a nivel del país una política territorial acorde con la descentralización, que sirva de apoyo a planes de gobierno con componentes de desarrollo regional como el PNR. Ello haría más expedita la coordinación y fortalecimiento a nivel local de las acciones estatales.

Es necesario que los mecanismos del PNR, que han demostrado su efectividad, sean formalizados a través de medidas jurídico-institucionales, para que sean aprovechados en los planes y programas de contenido descentralizador y participativo, que se pongan en marcha en el futuro. Del mismo modo, se rescata la innovación que ha mostrado el PNR en el estilo de gestión y administración pública más acorde con un Estado moderno.

El PNR debe en el futuro, dinamizar los Consejos de Rehabilitación en dos perspectivas. Primero, fortaleciendo la participación comunitaria al promover la diversificación de las representaciones en los Consejos y, segundo, fortaleciendo su capacidad de decisión sobre temas sustantivos con relación al desarrollo de su región. Es decir, lograr pasar de su incidencia sobre las necesidades básicas hacia decisiones que afecten el futuro de toda su comunidad.

Por su parte, los Consejos de Rehabilitación deben considerarse como escuelas para el cambio social, económico y político de los municipios en el marco de la descentralización. Es decir lograr que los integrantes de los Consejos se constituyan en agentes de cam-

bio en su propia comunidad. Así se podrán formar líderes independientemente a su compromiso partidista, sean voceros de su municipio, dejando atrás las modalidades clientelistas que van en contravía del proceso democrático que en los municipios se viene gestando con la elección popular de los alcaldes.

Por otra parte, al entrar en vigencia el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y el Banco Nacional de Proyectos será posible lograr una mayor concordancia entre la planeación y el gasto público, abriendo perspectivas para un manejo más eficiente de un Plan que, como el PNR, tiene prioridades claras en términos regionales y sectoriales.

El PNR ha sentado bases para que en el futuro dirija sus acciones con mayor peso hacia el sector productivo alrededor de proyectos estratégicos para el logro de mejores condiciones de vida y del establecimiento de un desarrollo autosostenido en sus regiones. Los proyectos productivos serán en el eje alrededor del cual se generen programas complementarios de otros sectores, se coordinen las acciones de las entidades nacionales y se convoque la participación de

las agencias regionales y locales, tanto públicas como del sector privado.

El futuro de la descentralización apunta hacia una mayor responsabilidad por parte de los municipios en las funciones que le fueron transferidas. En este contexto el PNR podría abandonar su función ejecutora a mediano plazo, fortaleciendo su capacidad de coordinación y gestión interinstitucional.

Finalmente, es importante considerar que si bien este modelo ha demostrado su efectividad y logros, ha debido librar una batalla cotidiana y permanente para enmendar fallas y superar limitaciones. Para el futuro, la operación eficiente y plena de este tipo de modelo institucional para una descentralización real, es decir democrática y de mayor justicia social, requiere reformas sustanciales del Estado para que la gestión pública pueda ser manejada totalmente dentro de los parámetros de eficiencia, participación ciudadana y descentralización. Una vez esto sea una realidad, el PNR podría desaparecer como programa especial ya que cumplió su cometido.

**PARA AGILIZAR  
SU CONCILIACION  
BANCARIA  
EL BANCO POPULAR  
PRESENTA:**

# OPERACIONES



## **EN ALTA FIDELIDAD**

Tele-extracto del Banco Popular. Un diskette que no se escucha. Pero se ve. Porque usted necesita ver todo lo que ha sucedido.

Y lo que está sucediendo con las operaciones de su empresa. Tele-extracto del Banco Popular. Información de alta fidelidad. Certera. Amplia. Información que tiene un objetivo y una ventaja clara: agilizar la conciliación bancaria.

Pregunte por Tele-extracto del Banco Popular. Estamos seguros que desde ahora su tema favorito serán las operaciones que contiene este diskette.

*tele-extracto*



**banco popular**



Informes  
especiales

# El metro de Bogotá: reflexiones para el próximo gobierno

Jorge Acevedo

Pocos proyectos de gran envergadura gozan en Bogotá de tanta popularidad como el de construir un metro: es excepcional encontrar un ciudadano común que cuestione su importancia o prioridad. En realidad, durante los últimos 20 años la congestión en la ciudad ha aumentado inmensamente, el desorden del tráfico y sus interrupciones se han multiplicado muchas veces, y si algo es evidente es la impotencia de la autoridad y del gobierno para enfrentar y aliviar esta situación. Por ello, no es de extrañar que se haya difundido entre la ciudadanía el convencimiento de que la solución –la única, además– es el metro. Y si ello es así, no hay objeción –financiera, económica o de otra índole– que sea válida.

Pero, en verdad, ¿el metro es la **única** solución? Más aún, ¿el metro es **solución**?

Las próximas páginas intentan arrojar alguna luz sobre esta pregunta, dentro del contexto del problema del transporte en Bogotá.

## I. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

Un observador desprevenido señalaría al menos dos fenómenos concurrentes en la situación del tráfico bogotano: uno, obvio, la congestión generalizada en muchas zonas de la ciudad y a muchas horas del día; el otro, que no es ella una congestión "limpia", sino que en muchos casos es generada, o exacerbada, por otros factores perturbadores: semáforos dañados o irrespetados; violación de normas (de sentido, de parqueo, etc.); enormes interferencias de buses recogiendo pasajeros; bloqueo de intersecciones, generando colas que propagan el problema; carros varados, o pequeños accidentes, que bloquean la vía; etc.

La congestión "limpia" es debida al exceso de demanda sobre la oferta vial; lo otro, el desorden, es debido a la incapacidad de la autoridad para organizar y mantener la fluidez del sistema. En el caso de Bogotá, una proporción sustancial de los problemas se origina primordialmente en el desorden, más que en insuficiencia (que, de todas formas, existe) de la oferta de vías.

Sin embargo, la situación está deteriorándose rápidamente: la población vehicular que rueda por Bogotá puede estimarse en unos 580.000 vehículos, y está incrementándose en un 8% anual, o sea unos 46.000 nuevos vehículos por año, en tanto que la construcción de nuevas vías está prácticamente circunscrita a unas pocas arterias e intersecciones, que en términos cuantitativos implica un crecimiento de la oferta muy inferior al 1% anual.

Estas cifras son dignas de mucha reflexión. Mucho puede (y debe) hacerse para resolver el desorden, y con ello aliviar la congestión. Pero el crecimiento acelerado del número de vehículos rápidamente compará lo que se logre por este camino, y no parece posible, ni deseable, embarcar a la ciudad en proyectos costosísimos de ampliación masiva de vías. En verdad, ninguna ciudad del mundo ha podido, en el largo plazo, acomodar su red vial al crecimiento acelerado del número de vehículos.

Así, la insuficiencia vial irá en aumento, haciéndose más aguda debido a la forma irracional e ineficiente del uso que se hace de las vías. Ya hemos mencionado el desorden. Veamos ahora cómo es el uso en términos de la utilización del espacio vial. En Bogotá, el 90.1% de los viajes motorizados (excluyendo peatones, ciclistas y otros) se realiza en vehículos de transporte colectivo, y solamente el 9.9% en taxi o carro particular<sup>1</sup>. Es decir, la inmensa mayoría de los viajes de los bogotanos se realiza en bus o buseta. Sin embargo, la minoría, que utiliza el carro o el taxi, está empleando cerca de las 2/3 partes (64%) del espacio vial total de la ciudad, en tanto que los usuarios del

transporte colectivo apenas utilizan un 27% de ese espacio vial. En otras palabras, el transporte en Bogotá es mayoritariamente público, pero los causantes principales de la congestión son los automovilistas.

Estas rápidas cifras son suficientemente elocuentes para sacar unas conclusiones de enorme importancia. En efecto, si las vías son insuficientes, y cada vez serán más insuficientes; y si hay unos vehículos (en donde viaja la mayoría de los bogotanos) mucho más eficientes en el uso de las vías, necesariamente debemos llegar a aceptar que la política de transporte debe fundamentarse en dos propósitos complementarios, a saber:

- Dar prioridad al transporte público en el uso de la infraestructura vial.
- Desincentivar el uso indiscriminado del carro particular en las vías y horas congestionadas.

Sin embargo, aquí es necesario dedicar unos párrafos a discutir el transporte público de Bogotá. En el corto espacio de este artículo no podríamos detallar la forma como se interrelacionan empresarios, propietarios y conductores con el Estado, pero quizás logremos la credibilidad del lector a algunas afirmaciones importantes para los efectos de nuestro argumento.

En primer lugar, no existen empresas de transporte en Bogotá. Las que así se llaman no son inversionistas, no poseen buses, ni su incentivo es la eficiencia; son simples intermediarios entre los verdaderos inversionistas y el Estado.

1 Hidrotec, Ingenieros Consultores, *El Transporte Urbano de Pasajeros en Bogotá*. Bogotá, 1986.

En segundo lugar, los inversionistas de verdad (los propietarios) son, por supuesto, quienes toman las decisiones realmente empresariales. En su inmensa mayoría son pequeños propietarios, que deben afiliar sus buses a una "empresa" para poder prestar el servicio.

En tercer lugar, el servicio de transporte urbano no es una industria con economías de escala. En otras palabras, las empresas pequeñas o medianas (representadas en los propietarios pequeños o medianos) pueden ser, y de hecho son eficientes, y prestan un servicio a bajo costo. En el caso bogotano, pese a sus múltiples deficiencias y desorden, el costo del servicio es, para fortuna de la mayoría de sus usuarios, bastante bajo.

Por último (aquí, por falta de espacio, apelo aún más a la credibilidad del lector), una proporción sustancial del desorden y del comportamiento aparentemente irracional del transporte público se deben a la forma inapropiada y mal concebida (aunque ciertamente bien intencionada) como el Estado, a través del Intra (y ahora a través de una transferencia parcial a los alcaldes), ha regulado la industria: las condiciones para entrar al mercado, el otorgamiento de rutas y la fijación de tarifas y subsidios, cuando se miran en detalle, explican claramente el caos que se observa en la calle.

Como corolario, se sigue que la política de prioridad al transporte público debe basarse en un apoyo continuado a los pequeños propietarios, que son garantía de eficiencia y bajo costo, y complementarse con una revisión inteligente y a fondo de la regulación existente, y no, como ha sido tradicional (y totalmente inefectivo) en el pasado, intentando obligar a los transportadores a tomar decisiones contrarias a sus legítimos intereses. Lo que se debe hacer es lograr, mediante el cam-

bio en las reglas, que sus intereses coincidan con los de la comunidad.

Es necesario ahora preguntarnos a qué se debe la incapacidad estatal, que ya encontramos al señalar las causas de la congestión, y que vuelve a aparecer en este tema de la regulación del transporte público.

Hay, al menos, tres respuestas a este interrogante. La primera, en vía de solución, es una deficiente concepción de la distribución de poderes entre los distintos niveles de la administración, que otorga un gran poder normativo y de control a la autoridad nacional, en detrimento de la administración de la ciudad. Afortunadamente, el proceso de descentralización ya ha producido una transferencia importante de funciones y de poder efectivo a la autoridad local, y es de esperarse que también se transfiera la potestad regulatoria en un plazo corto.

La segunda es la dispersión de la autoridad local (en materia de tráfico y transporte) en numerosas entidades totalmente descoordinadas: el DATT, en teoría, es la entidad rectora; no obstante, la red de semáforos y su operación dependen de la Empresa de Teléfonos; Planeación Distrital es la que define el Plan Vial; el IDU es el que decide qué obras viales se construyen y las ejecuta; la Secretaría de Obras Públicas conserva (con inmensas deficiencias) las vías; la Secretaría de Gobierno expide y controla las tarifas de parqueo; la Empresa Metro supuestamente promueve, y eventualmente construirá y operará el sistema; la Empresa Distrital de Transportes Urbanos, a un costo enorme para la ciudad, mueve unos cuantos buses y troleys; etc. Y cada una de estas entidades actúa autónomamente, sin concertación ni coordinación alguna.



La tercera se refiere a la total incapacidad técnica del DATT. Reflexione el lector sobre los múltiples problemas técnicos que representa el flujo en una red de 10 mil kilómetros de vías, casi mil intersecciones semaforizadas, casi 600 mil vehículos; reflexione sobre la capacidad requerida para regular y controlar cerca de 14.000 buses y busetas, y definir, aprobar y controlar sus rutas. Estas responsabilidades, realmente enormes, requieren de una entidad flexible y ágil, con un número importante de profesionales experimentados y conocedores, con una capacidad de contratación adecuada, y con herramientas y poder reales para asumir razonable y responsablemente esas obligaciones. Pues bien, el DATT ha sido la antítesis de tal entidad, incapaz de ofrecer remuneraciones atractivas, incapaz de ejecutar su presupuesto de inversión. El número de ingenieros con que cuenta no pasa de una decena. Su incapacidad técnica, manifiesta dramáticamente en el desorden del tráfico, es de carácter estructural.

Por estas razones, propongo al lector dos nuevas conclusiones de política, fundamentales para complementar las expuestas más arriba:

- Debe unificarse la autoridad de transporte bajo una sola cabeza, que obligatoriamente coordine las decisiones en la materia tomadas por otras entidades, y que garantice la unidad de criterio.

- Debe dotarse a esta autoridad de la capacidad técnica indispensable, mediante recursos suficientes y capacidad y flexibilidad administrativa, para ofrecer remuneraciones atractivas, para contratar ágilmente y para asegurar asistencia técnica que le permita entrenar y capacitar rápidamente su personal profesional.

Estas dos acciones constituyen lo que se ha difundido a la opinión pública como la creación de la Autoridad Unica de Transporte de Bogotá.

## II. EL METRO COMO SOLUCION

Con estos elementos ya podemos adentrarnos en la discusión del metro. Lo haremos en dos partes: la primera, que se refiere a qué parte del problema puede efectivamente resolver el metro; y la segunda, a qué costos.

### A. Cobertura del metro

En primer lugar, veamos la movilización efectiva de pasajeros por parte de los sistemas de ferrocarril y metro en América Latina. El Cuadro 1 resume esta situación.

Salta a la vista la bajísima participación del metro en el total de la movilización de pasajeros en todas las ciudades. Tan sólo en México empieza a ser de alguna importancia.

¿Por qué esa baja participación? Por la más obvia de las razones: las redes de metros latinoamericanas tienen una longitud muy reducida, por lo cual su cobertura es muy baja. En tanto que ciudades como Londres, Nueva York, París o Chicago se acercan a los 400 km. de red, en el caso latinoamericano estas longitudes son las que muestra el Cuadro 2.

El efecto de estas cifras debe medirse con cuidado. La movilización de Sao Paulo, por ejemplo, se ha logrado en una ciudad inmensa, muy densificada, en donde ha habido modificaciones importantes de las rutas de bus para alimentar el metro, y en donde la tarifa (en 1983) era muy baja (US 7 cvs.) para estimular su utilización.

Es decir, casi puede considerarse que la movilización reportada (964.000 pasajeros

**Cuadro 1**  
**PARTICION MODAL DE VIAJES MECANIZADOS EN CIUDADES LATINOAMERICANAS**  
(%, 1980-1983)

Ciudad	Automóvil	Taxi	Colectivo	Bus	FFCC y metro	Otros
Buenos Aires	18	7	—	63	13	—
Caracas	49	n/a	29	18	4	—
México	21	—	10	48	21	1
Rio de Janeiro	24	2	2	62	11	—
Santiago de Chile	16	1	2	76	5	—
Sao Paulo	32	3	—	54	10	1

**Fuente:** CEPAL, *El transporte colectivo urbano en América Latina: algunas observaciones acerca de su situación actual*. Noviembre de 1989.

diarios) es un tope al que difícilmente podría aspirar Bogotá, si su red de metro se diseñase para maximizar la demanda de viajes en una longitud equivalente (25 kilómetros).

Ahora, el total de viajes mecanizados diarios en Bogotá era de unos 6.230.000 (Hidrotec, *op. cit.*) en 1986, y hoy puede pasar de 7 millones. En otras palabras, una red de metro en Bogotá, cercana a los 25 km, tendida a lo largo de los principales corredores de transporte, podría llegar a movilizar apenas un 14% (es decir, 964.000/7.000.000) de la demanda en el mejor y más optimista de los casos. Por supuesto que esa es una proporción importante. Pero debe entenderse que, con un sistema de metro de tales características, las siguientes afirmaciones serían totalmente válidas:

- La inmensa mayoría de los viajes (más del 75%) continuaría efectuándose en transporte colectivo (bus y buseta).

- El espacio ganado al transferir muchos pasajeros de bus al metro equivaldría, de acuerdo con las cifras discutidas, a un

15.5% del espacio total utilizado por los buses, o sea un 4.2% del espacio vial total. Dado el crecimiento acelerado del número de vehículos (8% anual), esta "ganancia" de espacio vial muy rápidamente quedaría copada de nuevo<sup>2</sup>.

De esta manera, y sin menospreciar en forma alguna la contribución de un metro de tales características al transporte bogotano, sí cabe pedirle al lector que reflexione hasta qué punto ese metro estaría solucionando el problema del transporte de la ciudad. A juicio del autor, la congestión, el desorden y la irracionalidad continuarían adueñados de la calle, y las consideraciones de la primera parte de este artículo seguirían siendo totalmente válidas.

## B. Costos del metro

Veamos ahora el aspecto más vulnerable de los metros: su inmenso costo. Para ello nos valdremos de una publicación reciente del Banco Mundial, en donde se reportan las características y costos de los principales

<sup>2</sup> Esta afirmación resulta de suponer que la inmensa mayoría de los usuarios de metro eran, previamente, usuarios de bus. La evidencia mundial corrobora totalmente esta suposición: es mínima la cantidad de automovilistas que se cambian a metro, y mucho menor si es un metro masivamente utilizado.

**Cuadro 2**  
**SERVICIOS DE METRO EN ALGUNAS CIUDADES**  
(1983)

Ciudad	Longitud de la línea (Km)	Número de estaciones	Número de trenes	Total diario de pasajeros (miles)
Caracas	12.3	14	14	224
Santiago	25.6	35	49	303
Sao Paulo	25.0	26	52	964

**Fuente:** Banco Mundial, *Transportes Urbanos*, Washington, 1986.

sistemas de transporte público urbano en el mundo, incluyendo buses, trenes, tranvías, metros y ferrocarriles suburbanos<sup>3</sup>.

Extractando de esta publicación los datos correspondientes a un sistema de 25 km. de longitud, con 25 estaciones y 400 coches (es decir, capaz de mover una demanda considerable de cerca de 1 millón de pasajeros diarios), se obtienen los siguientes costos probables, dependiendo del tipo de sección (Cuadro 3).

La sección de un metro de estas características para Bogotá, si se quiere que coincida con los grandes corredores de demanda, muy difícil o excepcionalmente puede ser a nivel. Lo razonable es suponer que se seleccionen corredores que permitan la construcción en elevado, y la parte central casi necesariamente deberá ser subterránea. Así, dependiendo del sistema específico, su costo puede ser cercano a los US\$ 2.000 millones (para los 25 kilómetros de nuestra red hipotética).

Los costos de operación, incluyendo la depreciación pero excluyendo costos financieros, los estima el documento del Banco entre US 10-15 cvs. por pasajero-km. Para

un viaje promedio en Bogotá de 5 km, el costo de operación por pasajero sería del orden de US 50-75 cvs. Esto implicaría una tarifa más de 7 veces superior a la de la buseta, y aun así no se cubrirían los costos financieros de la obra del metro.

Por último, quizás sea de interés al lector la transcripción de los resultados financieros de tres metros latinoamericanos ya comentados (Cuadro 4).

Como se observa claramente, la política tarifaria varía grandemente en las 3 ciudades, lo que indudablemente influye sobre el total de pasajeros transportados (Cuadro 2) y sobre el total de ingresos de operación. En todos los casos, estos ingresos tan solo cubren una porción de los costos totales: el 35% en Caracas, el 26% en Santiago y el 19% en Sao Paulo. El resto, que es en todos los casos una porción sustancial del costo total, debe ser subsidiado.

### III. LA LEY 86 DE 1989, O LEY DE METROS

El 29 de diciembre de 1989, tras un accidentado tránsito por dos legislaturas, fue sancionada la ley 86, que establece unas reglas

<sup>3</sup> Armstrong - Wright, A., *Urban Transit Systems. Guidelines for Examining Options*. World Bank Technical Paper No. 52, Washington, 1986.

**Cuadro 3**  
**COSTO DE CONSTRUCCION DE UN**  
**METRO DE 25 KM**  
**(US\$ millones)**

Sección	Costo Total	Costo por kilómetro
A nivel	845	33.8
Elevado	1.550	62.0
Subterráneo	3.000	120.0

Fuente: Armstrong - Wright, Urban Transit systems. Guidelines For Examining Options. World Bank Technical Paper No. 52. Washington, 1986.

de juego estrictas para las ciudades colombianas que proyecten construir un metro. En síntesis, la ley estipula lo siguiente:

- Prohíbe a la Nación contratar u otorgar su garantía a los créditos externos contratados por entidades que desarrollen sistemas de metro, a menos que éstas hayan pignorado previamente a su favor rentas en cuantía suficiente, para cubrir, por lo menos, el 80% del servicio de la deuda total del proyecto. En otras palabras, la ciudad que construya metro deberá pagar, como mínimo, el 80% del costo total.

- Si las rentas de la ciudad no son suficientes para cumplir el requisito anterior, se faculta a la ciudad para:

- Aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes de su competencia.

- Cobrar una sobretasa al precio de la gasolina hasta del 20% de su precio al público.

- Estipula que las tarifas que se cobren por el servicio deberán cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos, y prohíbe a la Nación efectuar transferencias para cubrir estos costos.

- La ley igualmente establece un régimen especial para el metro de Medellín, que en síntesis es el siguiente:

- Se cobrará en Medellín una sobretasa al precio de la gasolina, del 10%.

- Se cobrará una contribución de valorización por las obras del metro, que no podrá ser inferior a US\$ 164 millones.

- Como condición para el otorgamiento de garantía de la Nación a los nuevos créditos, se deberán pignorar rentas por un valor presente de US\$ 650 millones, como mínimo.

- La ley autoriza al gobierno nacional para contratar o garantizar créditos por US\$ 500 millones, que es justamente la cantidad requerida para finalizar las obras en Medellín. Por supuesto, esta autorización queda

**Cuadro 4**  
**RESULTADOS FINANCIEROS DE SERVICIOS DE METRO**

Ciudad	Tarifa/5 km (US\$)	Ingresos de Operación Anuales (US\$1983 mill)	Costos de Operación Anuales (US\$1983 mill)	Costos anuales Totales (inc. costos de capital) (US\$1983 mill)	Ingresos/costos Totales
Caracas	0.47	42.16	33.34	120.28	0.35
Santiago	0.18	20.31	15.32	76.89	0.26
Sao Paulo	0.07	40.68	67.15	210.54	0.19

Fuente: Banco Mundial, transportes urbanos, Washington, 1986.



sujeta a que Medellín y su área metropolitana cumplan las condiciones anteriores.

Con este marco de referencia, es conveniente ahora hacer un breve recuento de los proyectos de metro de Medellín y Bogotá.

#### IV. EL METRO DE MEDELLIN

La idea de construir un metro en Medellín viene de tiempo atrás, en buena parte debido a la existencia de una faja de terreno de 18 metros de ancho a lo largo del río Medellín. En mayo de 1979, el Departamento y el Municipio se unieron para crear la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA) con el fin de planear, construir, operar y administrar el sistema. La ETMVA elaboró, fundamentalmente con profesionales locales y alguna asistencia técnica inglesa, los diseños preliminares y los pliegos para una licitación.

El planteamiento de Medellín era contundente: la ciudad y la región construirían y financiarían totalmente el metro. Pero, como requerían necesariamente de créditos externos, debían pedir la garantía de la Nación para poder contratarlos.

En desarrollo de estas gestiones, el Departamento Nacional de Planeación contrató a dos reconocidos expertos colombianos para que evaluaran los estudios y rindieran su concepto sobre la factibilidad técnica y económica del proyecto. El informe, presentado en septiembre de 1981, decía en uno de sus apartes:

"... se concluye que una vez se incorporen algunas de las modificaciones requeridas en la evaluación económica el proyecto deja de ser rentable económicamente. Si se incluyeran todas las modificaciones requeridas las pérdidas económicas aumentarían considerablemente".

Con este informe, Planeación elaboró un documento que se presentó al Conpes en abril de 1982, y como resultado se negó la garantía de la Nación.

Sin embargo, a partir de agosto de 1982 un nuevo gobierno, con el Presidente Betancur a la cabeza, reexamina el proyecto y decide otorgarle la garantía de la Nación. De allí en adelante el proyecto es una realidad.

El proyecto, en su concepción original, constaba de dos líneas: una, paralela al río, y otra perpendicular, que penetraba al centro de la ciudad. El alineamiento era parte en superficie y parte en elevado, con una longitud de unos 22.5 km y un costo estimado en los estudios de US\$ 650 millones.

Los alineamientos originales fueron posteriormente modificados por contundentes razones técnicas (fundamentalmente, para acomodarse a los corredores de demanda), haciendo pasar a la primera línea por el centro de la ciudad, desviándola en una buena parte de su alineamiento original, paralelo al río. La longitud de la red es ahora de aproximadamente 28 kilómetros.

De acuerdo con los últimos estimativos, el costo total del metro de Medellín se estima hoy en unos US\$ 1620 millones. Los inmensos sobrecostos y demoras han llevado las obras a una virtual paralización, en espera de recursos frescos para poderlas reanudar. Esos nuevos recursos provendrían de empréstitos que igualmente requerirían la garantía de la Nación, y ésta condicionó su apoyo a la aprobación de la ley 86 y a su pleno cumplimiento por parte de Medellín. Al momento de escribir este artículo, se están debatiendo en las corporaciones seccionales las autorizaciones para crear los nuevos tributos y sobretasas, y para pignorar las rentas en la cuantía requerida, lo que

dará vía libre a la garantía de la Nación y al ingreso de los nuevos recursos.

#### A. Los efectos económicos de la ley son los siguientes:

- Antioquia y Medellín deberán pagar el equivalente de US\$ 650 millones, en valor presente, provenientes de las rentas pignoras. Este pago puede durar entre 20 y 30 años.

- Antioquia y Medellín deberán cobrar una tarifa que cubra los costos de operación (entre 50 y 75 centavos de dólar por pasajero, o sea entre \$230 y \$345 –digamos un valor medio de \$290). En su defecto, si deciden cobrar una tarifa similar a la del bus (por ejemplo, \$50), deberán proveer los recursos para subsidiar \$240 por pasajero; para un volumen esperado de unos 600.000 pasajeros por día, este subsidio será de unos \$144 millones diarios, o \$52.000 millones anuales (US\$ 113 millones), durante toda la vida del metro.

- La Nación –es decir, el resto de los colombianos– tendremos que pagar la diferencia entre el costo definitivo del proyecto y la suma que pagarán Antioquia y Medellín. Hoy el faltante, como hemos visto, asciende a casi US\$ 1.000 millones. Lo más grave es que si siguen aumentando los sobrecostos, la totalidad del excedente deberá ser sufragado por la Nación.

#### V. EL METRO DE BOGOTÁ

En octubre de 1981, un grupo de consultores extranjeros y colombianos presentó a la Administración de Bogotá (en cabeza del doctor Hernando Durán Dussán) el resultado de un costoso estudio sobre metro para la ciudad. El estudio recomendó una "red prioritaria" de 23.6 km de longitud (saliendo de la carrera 24 con calle 72, subía por la

calle 72 hasta la carrera 11; seguía por la carrera 11, y luego la carrera 13, hacia el sur hasta el centro internacional; allí continuaba por la carrera 7, bajaba por la Avenida Jiménez hasta la Avenida Caracas, seguía por ésta hasta la calle 6, por donde cruzaba al occidente hasta la vía del ferrocarril al sur, seguía por ella hasta la Avenida 1 de mayo, tomaba esta avenida al occidente y sur hasta Bosa). El proyecto seguía un alineamiento subterráneo, con algunas porciones a nivel o en elevado, y estimaba un costo de construcción aproximado de US\$ 800 millones; el estudio igualmente estimaba una movilización diaria de 1'247.000 pasajeros.

El Alcalde Durán, en sus gestiones para ejecutar el proyecto, fue siempre explícito en que Bogotá sola no podía pagar la construcción del metro, y que requeriría una participación sustancial de la Nación. Tal vez por esa razón, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), en la misma sesión ya mencionada de abril de 1982, decidió que el proyecto no era de prioridad nacional y de hecho lo archivó.

Posteriormente, en marzo de 1987 el Gobierno Nacional sorprendió a la opinión pública con el anuncio de que se construiría un metro en Bogotá. La información de prensa se refería a una red de 50 kilómetros, prácticamente coincidente con las vías férreas que atraviesan la ciudad hacia el sur (Bosa), el occidente (Fontibón) y el norte (calle 134), con extensiones a Ciudad Kennedy y El Tunal; se reportaba un costo aproximado de US\$ 250 millones, y se afirmaba que el sistema transportaría unos 2.5 millones de pasajeros al día.

El anuncio de prensa fue seguido por una convocatoria del Gobierno a un concurso de proponentes (de distintos países) para un eventual contrato gobierno a gobierno. Se presentaron 6 propuestas, de las

cuales el Gobierno Nacional escogió una (la italiana), con la cual ha proseguido conversaciones y negociaciones. Según informes recientes de prensa (marzo de 1990), el gobierno aparentemente ha estado estudiando otras alternativas, incluyendo una ruta ligeramente distinta a la planteada inicialmente, que corre de sur a norte, pasando por el centro, y que tendría un costo de construcción de US\$ 1.470 millones.

Estas gestiones, adelantadas por el Gobierno Nacional, no han despertado entusiasmo en la Administración Distrital. La Empresa Metro, creada en Bogotá desde los días de la Administración Durán, ha venido trabajando sobre el proyecto de 1981, introduciéndole algunas modificaciones menores a los alineamientos con el fin de reducir los costos de construcción, y ha venido explorando distintas formas de contratación que impliquen menos riesgos de sobrecostos para la ciudad. En particular, ha propuesto que se adopte un sistema de contratación conocido como B.O.T. (ver Recuadro), mediante el cual los proponentes se comprometen a diseñar, construir y operar el sistema a un costo fijo inmodificable, que por tal razón haría mucho más creíbles y definitivas las cifras de un eventual contrato, en comparación con contratos convencionales que, como en el caso de Medellín, siempre resultan en costos varias veces superiores a la cifra original.

Sin embargo, los cambios políticos que se avecinan plantean una interesante coyuntura para discutir el futuro del proyecto. En efecto, a partir del 1 de junio, Bogotá estará regida por un Alcalde liberal, el doctor Juan Martín Caicedo. Su administración recibirá dos propuestas diferentes:

- La propuesta del Gobierno Nacional de ejecutar el metro norte-sur mediante el

contrato con Italia (costo estimado de US\$ 1,470 millones).

- La propuesta de la Administración Pastrana, de construir una parte del metro de 1981 (la parte sur, conocida como "línea social"), con una longitud de 13.5 km y un costo entre US\$ 540 y US\$ 745 millones, para ser contratado por el sistema B.O.T.

Esta disyuntiva, que en cualquier caso afectaría las finanzas nacionales, deberá ser estudiada con participación del equipo del presidente electo, que reemplazará al actual gobierno nacional a partir del 7 de agosto.

Para la consideración de los lectores y de nuestros próximos gobernantes, vale la pena hacer un ejercicio teórico sobre los efectos de una eventual decisión de construir el metro de Bogotá.

Supongamos que se construyese una línea que coincida con los grandes corredores de demanda (de lo contrario, a mi juicio, se actuaría en forma irresponsable), y que tenga unos 25 kilómetros de longitud (una distancia menor no parece razonable, si se desea tener algún efecto sobre el transporte de la ciudad). Utilizaré mis estimativos de costos, deducidos más arriba, pero el lector podrá fácilmente reemplazarlos por otros, si los cree más ajustados a una posible realidad.

La inversión requerida sería de US\$ 2.000 millones. De acuerdo con lo establecido en la ley 86/89, la Nación aportaría US\$ 400 millones, y Bogotá se debería hacer cargo de pagar US\$ 1.600 millones.

Si suponemos que se pacte un interés del 8% anual y un plazo de 30 años, el pago anual que deberá asumir Bogotá ascendería a US\$ 142 millones. Si el plazo se aumenta a 50 años, la anualidad disminuye a US\$ 131 millones.

Si se logran condiciones excepcionales de financiación, reduciendo la tasa de interés al 6% anual, las anualidades requeridas serían de US\$ 116 millones (a 30 años), o de US\$ 102 millones (a 50 años).

Por otro lado, los costos de operación del sistema, según hemos visto, ascienden a unos \$300/pasajero. Si Bogotá logra transportar el tope de una línea de esa longitud (1 millón de pasajeros diarios), y si lo hace cobrando una tarifa similar a la del bus ejecutivo (\$110), el subsidio requerido al día será de \$190 millones, o sea \$68.400 millones al año, o su equivalente de US\$ 147 millones anuales.

Así, la amortización del 80% de la deuda y el pago de la operación del sistema le costaría a Bogotá entre US\$ 249 millones (50 años, a 6% anual) y US\$ 289 millones (30 años, al 8% anual) al año.

Ahora bien, la totalidad de los ingresos corrientes del Distrito Especial de Bogotá

asciende hoy a US\$ 150 millones. Se requeriría entonces un inmenso sacrificio, aumentando enormemente los tributos a los bogotanos para poder pagar las cuotas.

## VI. EPILOGO

Quizás el lector, al llegar a este punto, comparte con el autor las serias dudas acerca de la capacidad efectiva del metro para solucionar el problema de transporte de Bogotá, y de su inmenso costo. Pero entonces ¿qué hacer?

La primera parte de este artículo esbozó los lineamientos de una política de transporte, que urgentemente requiere la ciudad (con o sin metro).

Quizás, si el interés que este artículo despierte lo amerita, valga la pena incluir, en un próximo número de **Coyuntura Social**, una explicación más detallada de esa política y sus consecuencias prácticas.



### El sistema de contratación B.O.T.

El sistema de contratación B.O.T. (por Building, Operating and Transferring, o Construcción, Operación y Transferencia) es una modalidad interesante, con antecedentes en proyectos de transporte masivo sobre rieles en Barcelona, Ankara, Bangkok y en discusión en otras partes del mundo.

Según un documento de la Empresa Metro de Bogotá, el principio básico de este sistema de contratación se funda en que el ejecutor (contratista) toma a su cargo el diseño, ingeniería, financiación, construcción, operación y mantenimiento del proyecto, con reglas claras, preestablecidas y fijas sobre la forma de recuperar, en el período previsto, los costos de inversión, operación y mantenimiento, junto con un rendimiento razonable.

Un ejemplo de cómo un sistema tal podría ser usado en Bogotá es el siguiente (términos totalmente hipotéticos):

- El contratante (Bogotá) se compromete a ejecutar una parte del proyecto (p. ej. adquisición de zonas y contratación de la construcción de obras civiles) cuya ejecución es vigilada (mediante interventoría) por el contratista.

- El contratista se compromete a ejecutar la parte restante del proyecto (diseño de la totalidad del proyecto, suministro de todos los equipos, instalación y puesta en marcha).

- El contratista se compromete a operar eficientemente el sistema durante un determinado período (p. ej. 25 años), terminado el cual entrega la totalidad del sistema, con sus instalaciones y equipos en correcto funcionamiento, al contratante.

El contrato igualmente establece las formas de pago. Continuando con el ejemplo hipotético, éstas podrían ser:

- El contratante se encarga de pagar (y financiar) su parte del proyecto (es decir, en este ejemplo, las zonas y las obras civiles).

- El contratista asume la financiación de su parte del proyecto, y todo lo necesario para asegurar la correcta operación del sistema.

- Para compensar los costos del contratista y su rendimiento económico, se pacta una suma fija anual, durante los años del contrato, y una suma variable por pasajero transportado. Por ejemplo, podría pactarse un pago fijo anual de US\$100 millones, y un pago variable de US\$1 por pasajero transportado. A su vez, el contratante puede estipular que se cobre una tarifa de US\$0.20, comprometiéndose así a una transferencia neta de US\$0.80 por pasajero.

Lo más atractivo de este tipo de contratación es que el costo total que debe asumir el gobierno, por concepto de inversión y de operación, queda totalmente establecido y conocido antes de tomar la decisión, y con un riesgo aparentemente mínimo de que ocurran sobrecostos, ya que éstos deben ser asumidos enteramente por el contratista; adicionalmente, por ser de interés del contratista el diseñar el sistema más eficiente, escoger los equipos más adecuados y operar el sistema en óptimas condiciones, se generan grandes incentivos para minimizar costos, con ventajas para ambos.

Según fuentes de la Empresa Metro de Bogotá, por lo menos un país (Canadá) ya ha expresado su interés en proponer eventualmente un contrato de estas características para el metro de Bogotá.

# El gasto público social del gobierno central

Juan Carlos Ramírez J.<sup>1</sup>

## Nota del editor:

Como contribución al debate sobre las tendencias del gasto social, el Departamento Nacional de Planeación elaboró el estudio que se presenta a continuación.

Dada la confusión sobre lo que constituye el gasto social, FEDESARROLLO propone dividir el gasto público en las siguientes categorías:

1) **Gasto en bienes públicos puros:** es decir, el gasto en bienes y servicios del Estado que son necesarios para la vida en comunidad, y de los que se beneficia toda la sociedad. Estos incluyen la seguridad nacional, justicia y policía, la regulación de los bienes de toda sociedad, tales como el espacio aéreo, la propiedad pública (parques y vías públicas) y la administración del Estado.

2) **Gasto social:** o sea los gastos en bienes y servicios con externalidades. Estos son servicios como educación y salud, para los cuales los beneficios públicos son superiores a los privados, pues toda la sociedad se favorece

con campañas de inmunización o de una población culta, provecho que se debe sumar a los beneficios privados derivados de la educación o las vacunas. El gasto social tiende a ser redistributivo, pues tiene el propósito de garantizarle acceso a estos servicios a quienes no los pueden obtener privadamente por falta de capacidad económica.

3) **Gastos de desarrollo económico:** son los gastos en bienes y servicios con externalidades y que aceleran el desarrollo económico. Estos gastos son las inversiones en vías, en investigación agrícola o tecnológica, subsidios a las exportaciones, etc. Estos gastos no necesariamente redistribuyen el ingreso hacia los grupos más pobres.

La clasificación del gasto público no deja de tener problemas: los caminos vecinales en zonas de minifundio son una inversión redistributiva, pero tal vez se deben clasificar como gasto de desarrollo económico; la inversión en educación universitaria no es redistributiva y tal vez sólo se justifica en términos de su papel en el fomento del creci-

<sup>1</sup> La presentación de este artículo ha sido posible gracias a la colaboración de todos los funcionarios de la Unidad de Desarrollo Social, al igual que de las Unidades de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación.

miento económico; así mismo, el gasto en reforma agraria sería gasto social.

El presente trabajo de Planeación Nacional tiene la virtud de mostrar el gasto en detalle, y hace posible recalcular el gasto social utilizando otras categorías. Vale aclarar que justamente los distintos criterios con los que se maneja la información es la explicación de las diferencias entre los resultados de este artículo y los de *Coyuntura Social*. Así, por ejemplo, en ésta no se contabilizan para la seguridad social los gastos de las cajas de compensación familiar privadas -los que representan en monto similar al del presupuesto conjunto del ISS y Cajanal-, y tampoco se incluyen los gastos en justicia, promoción del empleo, promoción comunitaria y desarrollo indígena. Además, en los gastos totales del gobierno se excluyen los gastos de las empresas comercializadoras del Estado, lo mismo que las de economía mixta.

Son múltiples y diversos los planteamientos sobre la naturaleza y la orientación de la acción estatal en nuestras sociedades. Necesariamente cada planteamiento contempla tanto "principios generales" como características de la organización social y opiniones y matices sobre la participación estatal en la orientación y manejo de las políticas nacionales, en su control, regulación y ejecución.

En forma general, el Estado se nutre económicamente de las contribuciones de los ciudadanos y de sus organizaciones económicas, recursos que están dirigidos fundamentalmente a asegurar el funcionamiento de la organización pública (administración pública y seguridad), a favorecer las acciones contra la desigualdad socio-económica en favor de los más pobres (el gasto social) y a las inversiones para favorecer el desarrollo económico de la Nación (inversiones

productivas que por su situación estratégica y su magnitud son difíciles de asumir por los particulares).

El Estado cumple diversas funciones en la organización social. Lo social, entendido como el campo que cubre las "necesidades básicas", que garantiza los derechos universales, es aquél sobre el cual existe un mayor consenso acerca de la necesidad y la importancia de la acción estatal, en virtud del papel protector y distribuidor del Estado; esto es más evidente en las sociedades que, como la nuestra, denotan mayores niveles de desigualdad económica y de pobreza.

## I. EL GASTO PUBLICO SOCIAL

En conjunto, los gastos estatales deben ser distributivos, lo que es aún más importante en el caso del gasto social. En el sentido más amplio de la definición, todo gasto público es social, en la medida en que contribuye, o debe contribuir, al mejor estar de la sociedad (la Nación, sus ciudadanos). En un sentido más preciso, el gasto público social cumple con la función redistributiva y de bienestar a favor de los ciudadanos con desventajas económicas y sociales y, más ampliamente, se orienta a satisfacer necesidades básicas de toda la población.

Aquí nace otra discusión: ¿cuáles son las necesidades básicas? La noción de necesidades básicas va desde los conceptos propiamente biológicos hasta los de la reproducción social y económica. La salud, la vivienda, la nutrición, la educación, el empleo, los servicios públicos (agua, energía, aseo) y la justicia hacen hoy parte de la definición de las necesidades básicas de la población.

La complejidad de la vida social induce a incluir otras actividades en la esfera social

del Estado, aun a pesar de que sus efectos no son claramente redistributivos o de que su cuantificación como beneficio social e individual directo no se pueda hacer en forma precisa. En este sentido, los gastos en justicia, infraestructura (vías, servicios públicos, medios de comunicación, etc.) y programas especiales (desastres) son alternativamente considerados como gasto público social; estos gastos públicos son "sociales" en la medida en que cumplen una función distributiva (comunitaria o regional) y no solamente en razón de su naturaleza física. Así, el objetivo del gasto público social no es el bienestar socio-económico estrictamente individual sino, sobre todo, el colectivo; de allí la consideración de algunos gastos con beneficios aparentemente intangibles como el de la justicia.

El objetivo de toda sociedad es su desarrollo humano y social, y en el mundo contemporáneo la organización social está vertebralmente construida sobre lo económico. En consecuencia, los gastos públicos que contribuyen a la mayor generación de riqueza económica (ingresos, rentabilidad, autofinanciación, etc.), sobre todo si se orientan a los grupos de la población y regiones más pobres, constituyen también un gasto público social. Las acciones que adelanta el Estado para cumplir con este objetivo son de diversa naturaleza, y los recursos económicos que a ello consagra provienen de diversas fuentes (impuestos directos, impuestos indirectos, rentas específicas, créditos internacionales generales o específicos y contribuciones de los beneficiarios).

Un punto de controversia tradicional en la clasificación del gasto social es la consideración de los presupuestos y gastos administrativos y de funcionamiento. La prestación de servicios directos a la comunidad a través de la atención personal (los maestros en educación, el personal médico, paramédico y de promoción en la salud, etc.), constituyen la mayor parte de la actividad de las entidades sociales del Estado, por ello las inversiones públicas y su ampliación en estos campos requiere necesariamente la vinculación directa o indirecta de personal adicional. Estas actividades son corrientemente pagadas a través de los presupuestos de funcionamiento asimilados a la burocracia (administración)<sup>2</sup>.

Ahora bien, los gastos propiamente administrativos no constituyen un beneficio directo a los ciudadanos, más aún cuando la administración es deficiente, no atiende a las prioridades sociales o es de baja calidad. A pesar de esto, estos gastos son absolutamente necesarios para el funcionamiento de los programas de inversión social.

## II. ANALISIS DE LAS CIFRAS SOBRE EL GASTO SOCIAL

Con el fin de facilitar precisiones sobre el comportamiento del gasto público social, la información se presenta desagregada por sectores: aquellos cuya identificación como gasto social es inobjetable (por su objetivo, función y financiación) como son educación, capacitación, salud, nutrición, promoción del empleo, participación comunitaria, justicia y desarrollo indígena; la seguridad social, servicio redistributivo y fundamen-

2 En este caso, la Unidad de Desarrollo Social del DNP ha considerado la clasificación según el destino de los presupuestos públicos, entre los gastos propiamente administrativos y los que constituyen una inversión "social" (aquellos que pagados ya por los presupuestos públicos de funcionamiento o de inversión, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida y cualifican a la población para un mejor desempeño económico).



talmente financiado por los beneficiarios (aquí podríamos haber incluido los servicios públicos, entendidos hoy como una necesidad básica, que se autofinancian y cuentan con un sistema de tarifas redistributivo); y finalmente los gastos que promueven el desarrollo social directa o indirectamente, y que se realizan explícitamente bajo la política del desarrollo social, como son los gastos en vivienda e infraestructura económica en áreas de pobreza (PNR, DRI, Vivienda y Acueductos).

El gasto público social (en sentido restringido) ha venido creciendo durante el quinquenio 1986-1990 a un promedio anual de 33.3%, lo que significa un crecimiento real del 7.7% anual (Cuadro 1). Por su parte, los gastos de inversión social propiamente dichos (sin contar la inversión física, los gastos administrativos y otros) han crecido en términos reales en un promedio del 7.2% anual (Cuadro 2).

Tomando en cuenta el concepto ampliado de gasto social (incluyendo inversiones en vivienda, distribución de alimentos, pequeños acueductos y alcantarillados -PAS-, inversiones de desarrollo económico en zonas de rehabilitación y los programas anti-desastres), éste ha crecido a un promedio anual real del 18.1% anual (Cuadro 3).

En la composición sectorial del gasto es importante destacar las siguientes características. Por su fortalecimiento, capacidad institucional y éxitos importantes, resaltan las acciones en salud y bienestar social, promoción de empleo y desarrollo indígena. El

sector de la salud, bienestar social y nutrición ha logrado incrementar sus recursos, especialmente en los programas de atención primaria y atención a niños pobres menores de 7 años. La seguridad social<sup>3</sup> ha logrado fortalecer sus ingresos y desarrollar programas de mayor cobertura; esta situación permite afirmar que el empleo formal no se ha debilitado durante el período. La justicia, que también ha tenido incrementos reales significativos, ha expandido su capacidad de servicio mediante el nombramiento de nuevos cargos y la modernización física e instrumental para la prestación del servicio; sin embargo la deficiente capacidad administrativa ha impedido incluso la ejecución de recursos programados. Finalmente, el sector educativo es el que menos ha crecido presupuestalmente (aunque en términos reales ha sido positivo), pero ha demostrado la importante expansión de su cobertura mediante la aplicación de estrategias novedosas e integradas.<sup>4</sup>

El Plan de Economía Social planteó explícitamente el fortalecimiento financiero, técnico y regional de las entidades e inversiones del sector social, objetivo que se ha podido cumplir en gran medida. Pero el desarrollo y la democracia social también exigía de la recomposición del gasto, orientándolo hacia los grupos de población más pobres. Esta estrategia, planteada en los Planes de Erradicación de la Pobreza Absoluta, Nacional de Rehabilitación y de Desarrollo Integral Campesino, ha permitido reorientar el gasto social. Los recursos orientados hacia la población más pobre al-

3 El carácter autofinanciado de estos programas hace que a menudo se excluyan de la contabilidad del Gasto Público Social. Es necesario considerar que se trata de recursos con destinación específica, y que progresivamente se orientan en concordancia con políticas de carácter nacional.

4 Habría necesidad de hacer precisiones adicionales sobre las cifras. Desafortunadamente la lectura de las cifras presupuestales por entidad no reflejan totalmente la realidad de cada entidad o sector. Es el caso de inversiones que ejecutan las entidades y que son financiadas a través de otras entidades o ministerios. Otra debilidad es la contabilización de las recuperaciones de créditos que se vuelven a prestar y que a menudo se suman a las cifras anuales de inversión (v. gr. sector vivienda). Estrictamente es necesario hacer considerar el subsidio que debe asumir el Presupuesto Nacional.

**Cuadro 1**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL 1986-1990**  
(Inversión social, pagos de capital e intereses, gastos administrativos y otros)  
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
<b>SALUD Y BIENESTAR SOCIAL</b>	95.883	127.646	181.861	270.827	341.176
Dirección Superior y SSS	66.664	87.522	128.158	182.293	218.885
FNH	4.706	10.182	5.925	15.654	20.539
SEM	1.818	2.415	3.781	4.961	6.155
Cancerología	1.030	1.245	2.013	2.491	3.682
INS	694	1.116	2.501	3.662	4.088
ICBF	20.971	25.166	39.483	61.766	87.827
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	319.717	421.795	570.365	777.527	1066.560
Cajanal (3)	30.098	39.925	54.349	76.771	95.454
ISS (4)	117.459	151.069	200.917	267.252	386.451
Subsidio Familiar (5)	170.940	229.532	313.176	431.000	581.850
Fondo Bienestar Social	351	388	499	725	928
Prosocial	869	881	1.424	1.779	1.877
<b>EDUCACION Y CAPACITACION (2)</b>	215.411	280.487	347.847	452.483	578.282
Dirección Superior	125.126	158.509	201.084	268.712	344.409
Fondo MEN	3.261	7.816	5.422	10.840	12.129
Icfes	3.695	5.711	5.588	8.817	11.157
Colciencias	1.669	2.966	3.259	2.612	5.818
Icetex	5.737	8.220	10.746	11.507	10.059
Universidades Oficiales	46.183	57.964	70.718	86.410	109.838
Coldeportes	5.104	5.291	6.884	8.819	10.655
Colcultura	1.773	1.881	2.563	3.588	5.260
Otras entidades educativas (1)	2.813	3.797	3.875	3.448	3.875
Sena	19.547	27.398	36.647	46.036	62.898
ESAP	503	934	1.061	1.694	2.184
<b>PROMOCION DEL EMPLEO</b>	3.799	4.264	5.278	8.722	12.638
Mintrabajo	1.829	1.979	2.568	3.661	6.031
Artesanas	372	396	579	931	1.618
Dancoop	609	631	1.053	1.041	2.047
Plan Microempresa	664	808	625	2.317	1.995
DASC	325	450	453	772	947
<b>PROMOCION COMUNITARIA</b>	636	1.024	1.709	1.967	2.460
Fondo de Desarrollo Comunal (2)	362	670	1.150	1.063	1.893
Digidec	274	354	559	904	567
<b>DESARROLLO INDIGENA (6)</b>	2.166	2.753	3.160	4.407	7.380
Incora, SIP, Dainco, CR, PMA	1.902	2.421	2.571	3.734	6.017
Entidades Sociales	264	332	589	673	1.363
<b>JUSTICIA</b>	40.406	49.673	74.297	98.529	129.742
Rama	24.448	32.331	48.698	59.173	78.283
Ministerio Público	3.400	3.292	4.973	10.921	13.269
Ministerio de Justicia	7.586	9.366	12.935	16.983	24.032
Fondo Rotatorio Minjusticia	4.972	4.684	7.691	11.452	14.158
<b>TOTAL</b>	<b>677.754</b>	<b>8.87.310</b>	<b>1.183.928</b>	<b>1.613.789</b>	<b>2.136.875</b>

(1) INCI, INSOR, Instituto Caro y Cuervo, Centro Gaitán, Ins. Pascual Bravo, Colegio Boyacá, e ICCE. (2) No incluye auxilios parlamentarios. (3), (4) Incluye pago de pensiones. (5) Incluye contribuciones del 4% sobre la nómina e ingresos por venta de servicios. (6) No se toman los gastos de funcionamiento.

**Cuadro 2**  
**INVERSION SOCIAL**  
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
<b>SALUD Y BIENESTAR SOCIAL</b>	75.469	99.963	152.204	217.440	278.570
Dirección Superior y SSS.	56.280	74.599	109.031	150.192	184.977
FNH	0	0	0	0	0
SEM	1.690	2.246	3.567	4.681	5.810
Cancerología	952	1.173	1.841	2.285	3.389
INS	412	766	1.913	2.855	3.319
ICBF	16.135	21.179	35.852	57.427	81.075
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	140.222	184.881	250.246	335.878	443.466
Cajanal	24.903	35.097	47.728	67.712	83.274
ISS	82.013	10.961	141.160	187.057	251.827
Subsidio Familiar	33.266	45.775	61.296	81.021	108.160
Fondo Bienestar Social	40	48	62	88	205
Prosocial	0	0	0	0	0
<b>EDUCACION Y CAPACITACION</b>	167.724	215.692	272.545	358.371	455.691
Dirección Superior	116.682	146.935	186.619	249.324	315.174
Fondo MEN	783	2.824	1.774	3.640	3.184
Icfes	1.729	1.999	1.956	2.707	5.064
Colciencias	1.109	2.002	1.902	1.226	3.235
Icetex	4.176	5.930	7.733	8.143	6.698
Universidades Oficiales	29.011	3.536	46.998	58.691	74.934
Coldeportes	2.841	1.786	3.881	5.773	6.734
Colcultura	583	730	986	1.382	1.963
Otras entidades educativas (1)	402	927	643	625	555
Sena	10.103	13.304	19.328	25.800	36.703
ESAP	305	719	725	1.060	1.447
<b>PROMOCION DEL EMPLEO</b>	1.279	1.025	1.430	3.534	4.610
Mintrabajo	172	0	26	144	300
Artesanías	325	201	309	643	1.165
Dancoop	122	57	409	304	1.048
Plan Microempresa	601	680	625	2.317	1.995
DASC	59	87	61	126	102
<b>PROMOCION COMUNITARIA</b>	362	670	1.150	1.063	1.893
Fondo de Desarrollo Comunal	362	670	1.150	1.063	1.893
Digidec	0	0	0	0	0
<b>DESARROLLO INDIGENA</b>	2.166	2.753	3.160	4.407	7.380
Incora, SIP, Dainco, CR, PMA	1.902	2.421	2.571	3.734	6.017
Entidades sociales	264	332	589	673	1.363
<b>JUSTICIA</b>	36.002	45.919	66.151	94.765	122.262
Rama	22.183	30.499	43.623	57.383	75.794
Ministerio Público	3.043	3.153	4.353	10.472	12.694
Ministerio de Justicia	6.220	7.920	11.036	16.039	20.450
Fondo Rotatorio Minjusticia	4.556	4.347	7.139	10.871	13.324
<b>TOTAL (2)</b>	<b>422.960</b>	<b>550.571</b>	<b>746.297</b>	<b>1.014.785</b>	<b>1.312.509</b>

(1) INCI, INSOR, Instituto Caro y Cuervo, Centro Gaitán, Instituto Pascual Bravo, Colegio Boyacá e ICCE.

(2) No se suma la Inversión de las entidades sociales en Desarrollo Indígena, las que están incluidas en cada sector.

**Cuadro 3**  
**OTROS PROGRAMAS SOCIALES**  
**EJECUCION POR ENTIDADES NO SOCIALES**  
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
PNR (1)	23.800	64.962	91.800	93.129	100.983
Sociales	3.800	6.252	11.480	16.443	24.249
No sociales	20.000	58.710	80.320	76.686	76.734
DRI-Pobreza (1)	614	864	1.829	1.746	3.762
DRI-Idema Tiendas (1)	19	119	126	443	507
ASENTAMIENTOS HUMANOS	132.421	172.180	210.086	300.050	369.616
ICT (2)	17.897	22.706	21.557	34.236	31.950
BCH (3)	5.525	11.146	24.146	9.559	18.326
FNA	3.704	15.588	15.387	20.952	22.434
CAV-UPAC (4)	105.295	122.740	148.996	235.303	296.906
DESASTRES	2.389	3.495	6.465	8.404	4.300
Ingeominas, FVN, Telecom, ICT, Inderena.	2.328	3.468	6.253	8.186	4.193
Entidades sociales	61	27	212	218	107
PAS-Acueductos (5)	16.799	23.739	37.114	67.112	97.574
TOTAL (6)	66.886	136.340	186.732	218.920	255.480

(1) Estimaciones 1986 (2) Incluye (a) Vivienda nueva y (b) Mejoramiento de vivienda y asentamientos (5.4%, 18.9%, 11.4% y 14.6% del total del ICT de 1987 a 1990). (3) Línea tradicional diferente a UPAC. Los desembolsos representan el 62% del presupuesto en 1986, 54% en 1987, 43% en 1988, 36% en 1989 y 0% en 1990. (4) Total desembolsos del sistema. Créditos directos para la financiación de compra y construcción de vivienda de menos de UPAC. Incluye BCH-UPAC. (5) Se incluye el 100% de las inversiones realizadas por expansión de redes por las empresas públicas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; Insopal y el PAS. (6) Sólo se incluyen las inversiones de las entidades no sociales; lo de los sociales está incluido en el Cuadro 2. Tampoco se incluyen los créditos otorgados por las CAV. No se han incluido datos de inversión del Incora, donde un alto porcentaje se orienta a beneficiarios pobres.

canzaron en 1989 el 34.2% del gasto de los sectores sociales que desarrollaban programas contra la pobreza, el 15% del total del gasto social y más del 7% del gasto público total (Cuadro 4).

A pesar de que los sistemas de seguimiento físico de las actividades del sector social público son deficientes por lo regular, la estimación de las coberturas de los programas desarrollados por el sector social ha logrado incrementos importantes (Cuadro 5).

### III. OBSERVACIONES

Durante la última década ha sido indudable el incremento del gasto público social del Gobierno Central, al presentar un crecimiento real anual del 7.7%, y al pasar de representar el 25.3% al 28.9% del gasto público (27.8% al 32.4% si se incluyen inversiones sociales de entidades no sociales) (Cuadro 6). El incremento de los recursos ha sido paulatino pero continuado.

La descentralización política, administrativa y fiscal que vive actualmente el país trae importantes consecuencias sobre los



**Cuadro 4**  
**GASTO EN LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA POR SECTOR Y COMO**  
**PROPORCIÓN DEL GASTO POR SECTOR<sup>1</sup>**  
 (1986-1990)

SECTORES	Gasto en pobreza por sector (%) <sup>2</sup>					Participación de cada sector en plan pobreza (%)				
	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990
Salud y nutrición	27.8	27.2	30.7	33.5	35.2	17.4	14.2	16.9	20.2	22.4
Educación	32.8	32.1	33.4	34.2	33.2	45.1	37.1	35.2	34.5	35.9
Promoción de empleo	13.4	13.1	24.7	41.8	35.3	0.3	0.2	0.4	0.8	0.8
Desarrollo indígena	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.2	1.0	0.8	0.8	1.1
Participación comunitaria	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
DRI	8.5	11.5	14.4	11.3	16.3	0.4	0.4	0.6	0.5	0.8
Vivienda	66.8	61.3	46.6	66.2	70.0	11.6	12.4	8.6	9.5	9.1
Acueductos	87.4	89.6	97.9	100.0	79.3	9.4	8.7	11.0	15.0	14.4
PNR	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	12.8	24.1	24.3	16.5	14.3
Desastres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.5	1.4	1.9	1.8	0.8
Caminos vecinales										
TOTAL <sup>2</sup>	5.8	7.1	7.3	7.7	7.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1 Cálculos DNP-UDS. Las cifras presentadas son estimaciones con base en la discriminación de la Ley de Presupuesto y con supuestos sobre localización y dedicación de funcionarios y programas. 2 El total es la participación de los gastos en pobreza en el gasto público total.

gastos públicos, su magnitud y contabilización. Las normas contempladas en la descentralización establecen que la construcción, el mantenimiento y, parcialmente, la dotación de centros y puestos de salud, establecimientos escolares, instalaciones deportivas y culturales (y otras) pasan a ser responsabilidad de los municipios (en general con cofinanciación de la Nación) con los recursos provenientes del Impuesto de Valor Agregado. Esto hace que este tipo de gasto, ahora autónomo de los municipios, no se contabilice sectorialmente en las finanzas públicas nacionales (no se cuenta con información sobre la orientación que los municipios están dando a sus ingresos por transferencias del IVA)<sup>5</sup>.

La financiación de los programas sociales del Gobierno Central ha incrementado sus inversiones con recursos de crédito; en la actualidad los programas sociales ejecutan el 7.7% del total de créditos externos firmados por la Nación, y la participación anual de recursos del crédito externo para programas sociales desembolsados por la Nación habrán pasado de 4% en 1986 a más del 6% en estos años (Cuadro 7). Sin embargo, preocupa que en la actual programación los proyectos sociales apenas representen el 2.7%, situación que puede explicarse por la imposibilidad de pago por las entidades ejecutoras de los recursos, por el altísimo costo financiero de los créditos (cf. Contraloría General de la República) y por las

5. No hay cifras confiables sobre los aportes de los departamentos y municipios a la financiación de la educación (excepto en salud). Tampoco se incluyen los auxilios parlamentarios, que en una buena proporción se orientan al desarrollo social (Fondo de Desarrollo Comunal, sector educativo, fundaciones con acciones en lo social, etc.). Estos temas merecen ser objeto de investigación.

**Cuadro 5**  
**BENEFICIARIOS DIRECTOS INVERSION DE LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA**  
**(1986-1990)**

		1986	1987	1988	1989	1990
EDUCACION BASICA			1.140.000	1.100.000	2.088.000	1.402.000
Docentes-capacit. y elementos			9.000	26.300	28.000	19.200
Alumnos			990.000	900.000	1.260.000	585.000
Aulas Mejoradas-Dotadas			16.300	10.200	4.100	4.000
Adultos-Alfabetización			150.000	200.000	828.000	817.000
ICBF			1.226.000	1.769.000	2.246.000	2.509.000
Niños			123.000	400.000	694.000	850.000
Madres			8.000	26.000	46.000	57.000
Familias - Pefadi		30.000	32.000	85.000	160.000	208.000
Escolares		512.000	1.012.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000
Ancianos		6.000	19.000	23.000	36.000	36.000
Atención Primaria Salud		7.080.360	7.543.907	8.061.795	8.464.885	8.972.778
Pacientes atendidos		7.080.360	7.543.907	8.061.795	8.464.885	8.972.778
Consultas/persona/año		2,07	2,06	2,10	2,20	2,40
Partos atendidos		481.213	487.018	521.642	547.724	575.110
Cobertura						
	DPT %	61,0	65,0	70,0	78,0	82,00
	BCG%	90,0	85,0	89,0	94,0	94,5
	Sarampión%	58,4	66,3	70,6	73,6	78,70
	Polio%	67,2	83,6	86,0	89,4	93,50
EMPLEO		197.304	236.988	492.950	502.857	786.387
SENA (1)		156.204	209.608	366.200	395.857	419.387
-Plan Microempresa						
	-Capacitados	12.600	6.750	17.000	25.000	80.000
Empresas Asesoradas		9.900	11.550	18.397	25.556	27.648
DANCOOP - Beneficiarios		26.500	18.130	105.750	77.000	280.000
ARTESANIAS		2.000	2.500	4.000	5.000	7.000
VIVIENDAS - Unidades			8.804	23.061		
DRI Tiendas Tenderos		510	2.169	4.061	4.306	4.550
	Cadena	9	14	29	88	45
	Proveedurías	1	2	3	8	13
IDEMA Tenderos		406	398	408	408	500

(1) Microempresarios, autoconstrucción, promoción comunitaria y campesinos.

grandes debilidades institucionales para la ejecución.

En *Coyuntura Social* No.1 se examinó el Gasto Público. Nuestra información muestra una situación distinta sobre las magnitudes y la preocupación del Gobierno Nacional por

el desarrollo social, sin ocultar las dificultades existentes. Las diferencias fundamentales radican en la información sobre la ejecución presupuestal y la clasificación de las entidades y de sus actividades por su adscripción administrativa o por la naturaleza de su acción. Por ello, y con el fin de

**Cuadro 6**  
**GASTO SOCIAL, GASTO PUBLICO Y PIB (1986 - 1990)**  
**RELACIONES POR HABITANTE**  
 (Millones de pesos corrientes)

Años		1986	1987	1988	1989	1990 (7)	% Anual real
A	PLAN POBREZA social	98.766	126.206	174.899	250.915	318.662	8.6
B	infraestructura	57.677	117.148	155.875	197.926	217.278	17.7
C	total	156.443	243.354	330.774	448.841	535.940	11.1
D	INVERSION SOCIAL (1)	422.960	550.571	746.297	1.014.785	1.312.509	7.2
E	GASTO SOCIAL (2)	677.754	887.310	1.183.928	1.613.789	2.136.875	7.7
F	OTROS (3)	66.886	136.340	186.732	218.920	255.480	18.1
G	GASTO SOCIAL AMPLIO (4)	744.640	1.023.650	1.370.660	1.832.709	2.392.355	8.3
H	GASTO PUBLICO (5)	2.679.122	3.407.403	4.500.436	5.820.037	7.391.447	3.3
I	PIB (6)	6.783.956	8.824.408	11.629.100	15.038.855	19.099.345	4.0
J	Población Nacional	30.459.100	31.058.150	31.677.180	32.316.930	32.978.180	
K	Población Pobre (8)	12.853.740	12.392.200	11.087.010	10.438.370	9.497.710	
A/E	PPS/GS	14.6	14.2	14.8	15.5	14.9	
C/G	PP/GSA	21.0	23.8	24.1	24.5	22.4	
D/E	IS/GSOC	62.4	62.0	63.0	62.9	61.4	
C/H	PP/GP	5.8	7.1	7.3	7.7	7.3	
E/H	GS/GP	25.3	26.0	26.3	27.7	28.9	
G/H	GSA/GP	27.8	30.0	30.5	31.5	32.4	
C/I	PP/PIB	2.3	2.8	2.8	3.0	2.8	
E/I	GS/PIB	10.0	10.1	10.2	10.7	11.2	
G/I	GSA/PIB	11.0	11.6	11.8	12.2	12.5	
H/I	GP/PIB	39.5	38.6	38.7	38.7	38.7	
I/J	PIB/Habitante	222 723.5	284 125.4	367 112.9	465 355.3	579 151.0	1.4
H/J	GP/Habitante	87 958.0	109 710.4	142 071.9	180 092.5	224 131.4	0.8
E/J	GS/Habitante	22 251.3	28 569.3	37 374.8	49 936.3	64 796.6	5.1
C/K	PP/Habitante Pobre	12 171.0	19 637.7	29 834.4	42 999.1	56 428.3	21.6

(1) Gasto que beneficia directamente a las comunidades, en los sectores de educación, salud, promoción del empleo y participación comunitaria. (2) Gasto total de los sectores sociales mencionados (inversión social, inversión física, gastos administrativos, pago de intereses y otros pagos). (3) PNR, DRI, Asentamientos Humanos, Desastres y PAS (Acueductos y Alcantarillados). (4) Se incluye: justicia, infraestructura en PNR, programas del DRI para población pobre, inversiones en asentamientos humanos y seguridad social. (5) Fuente: Informe Financiero 1988, Contraloría General de la República (1986-1988); estimaciones 1989-1990. (6) Fuente: DNP-UPG Estimado. (7) Según la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas.

hacer más transparente la información, ésta se presenta desagregada por entidad.

Finalmente, al igual que sucede con cualquier sector, lo importante, tanto como los recursos invertidos, es el logro de los objetivos planteados. Entonces es necesario considerar tanto las cantidades como la eficiencia, selectividad, calidad y cobertura.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Por diversas razones, el gasto público social ha carecido de la eficacia y de la eficiencia deseable. Las urgencias de las acciones (v.gr. la salud), la ausencia de exigencias técnicas en su administración, la ausencia de diagnósticos precisos, la falta de recursos permanentes para el diagnóstico y la evaluación (quizá por

**Cuadro 7**  
**PARTICIPACION DEL SECTOR SOCIAL EN LOS DESEMBOLSOS DE CREDITO EXTERNO**  
**1986-1990 (Millones de US\$)**

Sector	Crédito	Desembolsos						
		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
SECTOR SOCIAL (1)	1.275.2	40.5	90.8	77.5	131.6	148.7	135.0	156.3
-Firmados	1.035.2					144.0	111.7	116.6
-Programados	240.0					4.7	25.3	39.7
Part. Porc. %	5.7	3.9	6.4	4.8	6.0	7.6	4.9	6.3
OTROS SECTORES (2)	21.099.5	992.3	1.332.5	1.537.0	2.064.4	2.557.5	2.615.2	2.306.4
-Firmados	12.357.3	838.0	1.163.5	1.536.5	2.064.4	1.814.5	899.1	582.3
-Programados	8.742.2	154.3	169.0	0.5		743.0	1.716.1	1.724.1
Part. Porc. %	94.3	96.1	93.6	95.2	94.0	92.4	95.1	93.7
TOTAL	22.374.7	1.032.8	1.423.3	1.614.5	2.196.0	1.963.2	2.750.2	2.462.7
-Firmados	13.392.5	838.0	1.163.5	1.536.5	2.064.4	1.958.5	1.010.8	698.9
-Programados	8.982.2	154.3	169.0	0.5	0.0	747.7	1.741.4	1.763.8

(1) Incluye los Programas de Salud Básica, Mejoramiento del Hogar (ICBF), Educación Básica, Empleo e Ingresos (Microempresas), Bienes Básicos (Tenderos), Asentamientos Humanos y Plan Nacional de Rehabilitación y otras acciones en Salud y Educación.  
(2) Incluye los sectores Acueductos, Agropecuaria, Comunicaciones, Defensa, Desarrollo Urbano, Eléctrico, Industria, Minería, Transporte y Programas Generales.

la falta de rentabilidad directa e inmediata de los proyectos sociales) son, entre otros, elementos que permiten explicar que el sector social tenga una prioridad residual en la programación presupuestal nacional.

El sector social pocas veces puede estar seguro de la disponibilidad y oportunidad de los recursos financieros. Así, la programación, la racionalidad y la eficiencia no tienen la oportunidad de expresarse y evaluarse plenamente. La continuidad en la programación, la disponibilidad y la ejecución de los recursos es condición de un buen resultado. Lastimosamente esta situación, más común en las entidades del sector social, provoca la improvisación y la irracionalidad en el gasto.

La dinámica de la administración pública no ha puesto el suficiente énfasis en la racionalidad y la rentabilidad económica, de largo plazo, de las inversiones en la calidad de vida y el bienestar de la población. Frente a esto, hoy los programas públicos buscan incrementar la participación de los

programas sociales, así como incrementar su eficacia, racionalizando las inversiones y los programas, haciendo énfasis en sectores poblacionales y geográficos particularmente desfavorecidos.

Sin embargo, a pesar de las prioridades que establece un gobierno, en este caso orientando inversiones hacia la lucha contra la pobreza, la programación presupuestal presenta bastantes inflexibilidades. Vale la pena resaltar las múltiples "ataduras" de los presupuestos públicos que obligan, en alta medida, a mantener una estructura inercial que sólo se modifica en el mediano plazo o en circunstancias de profundo cambio; además, la precariedad de los recursos nacionales frente a las necesidades obliga a acudir a fuentes externas de financiación cuyo costo es sumamente alto lo que, sumado a las exigencias del ajuste global del equilibrio, exige que las inversiones con estos recursos tengan altísima rentabilidad de corto plazo que, los programas sociales no pueden asegurar.



**BIBLIOGRAFIA**

Banco Mundial. **Public Sector Expenditure Review**. Diciembre 1989.

Contraloría General de la República. "El costo real del endeudamiento con el Banco Mundial y el BID". **Revista Informe Financiero**. pp. 29 a 39. Bogotá, noviembre 1989.

DNP. **Plan de Economía Social**. Bogotá, 1987.

DNP. "Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta: avances obtenidos y programación para 1989". Documento CONPES-DNP-2.427-UDS, 1989.

Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo Social. "Plan de Lucha contra la Pobreza, Informe de Avance 1988-1989". Bogotá, julio 1989.

**Revista Coyuntura Social**, No. 1. Fedesarrollo, Instituto Ser de Investigación. Bogotá, diciembre 1989.

# La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85<sup>1</sup>

Rosario Córdoba y Tomás Uribe

Varios autores se han dedicado en los últimos años al estudio de la seguridad alimentaria en Colombia. Sin embargo, cuando este tema se amplía para incluir un análisis de la inseguridad alimentaria, entendiendo por ésta el riesgo de que grupos vulnerables de población sufran un deterioro en su status alimenticio, únicamente dos autores, García (1979) y Uribe (1987), han profundizado sobre el tema. La evaluación de la inseguridad alimentaria, así entendida, se realiza dentro de un contexto económico de riesgo, con referencia sistemática a la distribución de ingreso. De este modo, el análisis de la situación dietética de la población abarca no sólo el aspecto de la oferta de alimentos sino también el de la demanda.

La información de la cual parten García y Uribe para sus respectivos estudios proviene de la Encuesta de Ingresos y Gastos

de Hogares realizada por el DANE en 1972 y la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda de 1981, respectivamente. Sin embargo, la diversidad de objetivos a los cuales responden estas encuestas dificulta la comparación entre los dos estudios. Por una parte, la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1972 no incluyó el gasto en alimentos consumidos fuera del hogar ni el autoconsumo. En consecuencia, fue necesario recurrir a una serie de supuestos que permitieran calcular el consumo total de alimentos del hogar, a nivel tanto urbano como rural. Por otra parte, y pese a que su objetivo era puramente nutricional, la Encuesta de Alimentación, Nutrición y Vivienda realizada por el DANE en 1981 no da a conocer el conjunto de gastos del hogar sino, solamente, el consumo de alimentos dentro del hogar.

1 Este artículo se basa en la investigación "La Reevaluación de la inseguridad alimentaria urbana en 1984-85" realizada en FEDESARROLLO con el respaldo financiero del International Kellogg Fellowship Program in Food Systems (KIFP/PS), FONADE y el Ministerio de Salud dentro del Proyecto de Consolidación del Sistema Nacional de Salud.

No obstante las limitaciones anteriores, este artículo pone de relieve los principales resultados de dos investigaciones llevadas a cabo con casi una década de diferencia, al mismo tiempo que reevalúa la situación dietética de la población colombiana para 1984-85 tomando como base la Encuesta de Ingresos y Gastos realizada por el DANE en dicho año y siguiendo los lineamientos desarrollados por Uribe en el estudio de la "Revaluación de la Seguridad Alimentaria en Colombia en 1981".

La revaluación de la situación dietética de la población urbana de Colombia en 1984-85 requirió la conversión a calorías y nutrientes de los datos de consumo de alimentos informados por los hogares. Adicionalmente, al ser relativamente largo el período de recolección de los datos de la encuesta (12 meses), fue necesario construir un índice único de costo de vida en el tiempo y en el espacio que permitiera el ordenamiento de la información en percentiles de gasto<sup>2</sup>. Finalmente, el cubrimiento de la encuesta de 1984-85 difiere fundamentalmente del de sus predecesoras ya que se redujo a las principales ciudades del país, en lugar de una muestra representativa de cada hábitat (urbano y rural). Esta limitación afecta la comparabilidad de los resultados y obliga a considerar con prudencia su evolución aparente. En particular, resulta probablemente más acertada la dirección del cambio que su magnitud nominal.

En la primera sección se analiza la distribución del ingreso per cápita urbano en 1984-85 (de acuerdo con los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de ese año), así como su evolución desde 1972. Posterior-

mente, en la misma sección se revisa el consumo per cápita de calorías en dicho año frente a la citada distribución de ingresos. Este análisis de la situación dietética de la población colombiana en 1984-85 se extiende a ocho agentes dietéticos –proteína, calcio, vitamina A, hierro, tiamina, riboflavina, niacina y ácido ascórbico–, siguiéndose el mismo criterio utilizado para el análisis del consumo de energía. La segunda sección se concentra en el cálculo del riesgo de inseguridad alimentaria en 1984-85 y su evolución a partir de 1972. Finalmente, la tercera sección presenta las principales conclusiones derivadas de la investigación que sustenta este artículo.

## I. INGRESO, COMPOSICION Y CONSUMO DIETETICO DEL HOGAR URBANO

### A. Cambios en la distribución del ingreso y del consumo de calorías

Siguiendo la línea de análisis utilizada por García y Uribe, se estudia la evolución tanto de la distribución del ingreso como la del consumo de calorías en Colombia entre 1972 y 1984. Cabe anotar, sin embargo, que en ambos casos el análisis es de corte transversal que tiene en cuenta únicamente la información existente para momentos específicos (octubre de 1972, noviembre de 1981 y 1984-85).

El Cuadro 1 presenta un resumen de la evolución de la distribución del ingreso urbano per cápita en Colombia entre 1972 y 1984. La unidad de observación es el hogar y allí se toma el ingreso total de éste expresado en términos per cápita. Los respecti-

2 Para mayor amplitud ver Anexo Metodológico del informe "La revaluación de la inseguridad alimentaria urbana en 1984-85", Reporte para KIFP/FS, Bogotá, octubre de 1989.

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCION DE INGRESO PER CAPITA DE LOS HOGARES**  
 Inicios de los setentas a mediados de los ochentas

Año	Deciles				Coeficiente de Gini <sup>1</sup>
	1 a 5 50% más pobre	6 a 8 estrato medio	9 medio alto	10 estrato alto	
<b>A. ENCUESTAS DEL DANE DE 1972 Y 1984-85</b>					
1972	14.2	28.0	18.6	39.2	0.472
1981	22.2	26.7	15.8	36.4	0.426
1984	19.4	24.6	16.1	37.4	0.461
<b>B. ENCUESTAS DE FUERZA DE TRABAJO DEL DANE (1970-85)</b>					
1970	16.2	25.0	14.8	44.0	0.520
1976	16.9	25.5	15.5	42.1	0.508
1978	19.0	25.8	15.2	40.0	0.478
1980	21.2	26.5	15.2	37.1	0.446
1983	21.6	27.4	15.8	35.3	0.434
1985	21.8	26.5	15.3	36.4	0.447

Nota: La distribución del ingreso que se obtiene para 1984-85 es únicamente representativa de las ciudades en las cuales se realizó la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-85, en consecuencia su comparabilidad con las de 1972 y 1981 es muy limitada. Las encuestas de la Parte B se refieren a una base aún menor: la población empleada de Colombia en las 7 principales ciudades.

1. El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad en los ingresos de una población: un coeficiente de uno denota el máximo grado de desigualdad y uno de cero denota que todos los ingresos son iguales.

Fuente: 1972: García (1979) Datos obtenidos a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1972. 1981: Uribe (1987) corresponden a la variable de ingreso permanente diseñada para el análisis de la situación dietética de la población colombiana construida con base en distintos indicadores de capital físico y humano de los hogares. 1984-85: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del DANE. Todos los demás años: Reyes (1976).

vos deciles y percentiles procuran abarcar el mismo número de personas.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la distribución del ingreso en Colombia mejoró significativamente entre 1972 y 1981; el coeficiente de desigualdad de Gini<sup>3</sup> pasó de 0.47 en 1972 a 0.43 en 1981. No obstante esta mejoría, la distribución del ingreso se deterioró nuevamente entre 1981 y 1984, llevando el coeficiente de Gini a 0.46 en este período. Asimismo la participación de los ingresos del 50% más pobre de la población se elevó de 14.2 a 22.2% entre 1972 y 1981, para bajar a 19.4% en 1984-85. Simultáneamente, la correspondiente a los dos estratos

más altos disminuyó de 57.8 a 52.2% entre 1972 y 1981 para luego volver a aumentar y terminar en un punto intermedio (53.4%). La caída sucesiva en la participación de los ingresos de los estratos medios (deciles 6 a 8) en el ingreso nacional constituye un patrón recurrente en todo el período.

Estos resultados son parcialmente congruentes con aquéllos obtenidos por Reyes (1986) para el caso de los ingresos laborales urbanos de la población ocupada con base en la serie de encuestas de hogares sobre fuerza de trabajo en las siete principales ciudades del país para el período 1976-85<sup>4</sup> y la distribución de ingresos laborales obteni-

3 El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad en los ingresos de la población: un coeficiente de uno denota el máximo grado de desigualdad y uno de cero denota que todos los ingresos son iguales.

4 También lo son con relación a los datos de Londoño (1989), aparecidos en *Coyuntura Social* No.1, diciembre de 1989 (Nota de edición).



**Cuadro 2**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONSUMO DE CALORIAS**  
**Y DISTRIBUCION DEL INGRESO URBANO EN COLOMBIA**  
 (Ingreso per cápita anual en miles de pesos de 1970. Energía en Kcal./día)  
 (1972-1984)

Estratos DANE 1972	1972		1981		1984-85	
	Ingreso	Calorías	Ingreso	Calorías	Ingreso	Calorías
X	42.2	3.244	49.5	3.099	45.9	3.303
IX	20.2	3.086	25.6	3.040	20.6	3.030
VIII	14.4	2.881	18.4	2.751	14.4	2.804
VII	9.3	2.609	15.7	2.715	11.1	2.665
VI	7.4	2.536	12.0	2.642	9.1	2.320
V	5.4	2.359	9.1	2.523	7.3	2.214
IV	4.0	2.201	7.3	2.377	6.1	2.047
III	3.2	2.047	7.3	2.151	5.0	1.835
II	2.2	1.786	5.9	1.881	3.9	1.588
I	1.4	1.592	3.0	1.617	2.4	1.185**
Promedio		2.307		2.387		2.015

\* La información que aquí se presenta tiene carácter puramente ilustrativo, dado que la comparabilidad entre los datos de cada una de las encuestas es limitada.  
 \*\* Todo parece indicar que el consumo de calorías de este decil está ampliamente subestimado, debido probablemente a problemas en la recolección de la información y en el diseño de la encuesta.  
 Fuente: Cálculos basados en la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1971, la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición de 1981 y la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares de 1984-85, DANE. La población representada es la misma en 1972 y 1981 (toda la población urbana) pero no en 1984-85.

da de la Encuesta de Presupuestos y Gastos Familiares del DANE, para las mismas siete ciudades y sobre la misma muestra, en 1970.

En efecto, se observa que la distribución del ingreso laboral urbano per cápita también mejoró de manera sistemática entre 1970 y 1983, deteriorándose posteriormente entre 1983 y 1985. El coeficiente de desigualdad de Gini pasó de 0.52 en 1970 a 0.43 en 1983 y aumentó a 0.45 en 1985. Para los estratos alto y medio alto la participación en el total de ingresos disminuye durante el primer intervalo de 58.8 a 51.1% y luego se mantiene prácticamente estable alrededor de 51.7%. Para el 50% más pobre, a su vez, se aprecia una tendencia creciente de parti-

cipación en el primer período, si bien se nota una desaceleración en el período 1983-1985. No obstante, en el análisis de Reyes (1986), la clase media sólo pierde participación a partir de 1983.

Es de esperar, como efectivamente sucedió, que la mejoría en la distribución del ingreso entre los años de 1972 y 1981 hubiera conducido a un aumento en el consumo de calorías especialmente en el caso de los grupos más pobres de la población (50% más pobre). De la misma manera, el posterior deterioro en la distribución del ingreso entre 1981 y 1984 debería reflejarse en una caída paralela en el consumo per cápita de calorías de la población urbana colombiana, en este mismo intervalo.

En el Cuadro 2 se registran los niveles de ingreso per cápita de la respectiva población en 1972, 1981 y 1984 (en pesos constantes de 1970), así como el correspondiente consumo diario de calorías per cápita para cada estrato<sup>5</sup>. Se aprecia un aumento considerable del ingreso per cápita entre los años de 1972 y 1981 a nivel urbano y para cada nivel de ingreso. En contraposición, entre los años de 1981 y 1984 se observa una disminución del ingreso a todo lo largo de la escala socioeconómica.

En forma congruente con este comportamiento del ingreso, el consumo diario de calorías per cápita se incrementa en el primero de los dos períodos y desciende en el segundo. De acuerdo con las cifras que aparecen en el Cuadro 2, el consumo promedio per cápita de calorías se elevó en un 3.5% durante 1972-81, al pasar de 2.307 a 2.387 Kcalorías/día. Para los cuatro estratos de mayores ingresos (deciles 6 a 10), el consumo de calorías cayó durante estos años, en tanto que para el resto de la población se elevó considerablemente.

Durante el período 1981-1985 es especialmente notable la disminución en el consumo promedio de calorías de la población, el cual pasó de 2.387 en 1981 a 2.015 Kcal./día en 1984. Aun si se excluye el decil más bajo, por considerar su consumo ampliamente subestimado, no deja de sorprender la caída del consumo de calorías que se registra para la mayoría de los deciles entre 1981 y 1984-85. No obstante, no está de más recalcar que tanto este empeoramiento aparente en el consumo de Kcal./día de los hogares urbanos como la participación de

éstos en el ingreso total durante el período 1981-85 se debe, en gran medida, a las diferencias existentes entre la población urbana verdaderamente nacional de 1981 y aquella, mucho más limitada, de 1984-85. Por ello, estos resultados se deben tomar con mucha cautela y precisa tener en cuenta la dirección del cambio antes que su magnitud.

Sin perjuicio de las limitaciones estadísticas ya anotadas, el análisis anterior confirma lo que se esperaba: el mejoramiento que se presentó en la distribución del ingreso de la población urbana colombiana entre los años de 1972 y 1981 se acompañó de un aumento paralelo en el consumo diario de Kcal./día per cápita, especialmente entre los grupos con un menor ingreso. Durante el período 1981-85, en cambio, el desmejoramiento en dicha distribución parece haber conducido a un empeoramiento de la situación alimentaria de la población urbana.

## B. La composición biodemográfica del hogar

Si bien es cierto que el consumo de calorías y de nutrientes se expresa convencionalmente en términos per cápita, éste no consulta adecuadamente las diferencias en las características del hogar y en las necesidades dietéticas resultantes. Por ello, se hace a menudo uso de los llamados equivalentes-adulto, mediante los cuales las necesidades de calorías, proteína y otros nutrientes, para cada miembro del hogar, se expresan como una fracción de tipo convencional (v.gr. hombre joven y sano de 19 años), habida cuenta de su edad, sexo, peso, estado de sa-

5 Cabe señalar que los datos de consumo de energía del estrato más alto (X) y del más bajo (I) parecen estar sobreestimados y subestimados, respectivamente. Ello se debe, en parte, a la necesidad de introducir ciertos supuestos en el procesamiento de los mismos, como se discutirá más adelante y, en parte también, a la mayor gama de variación en la distribución de ingresos que las ciudades más grandes tienden a presentar tradicionalmente frente a las más pequeñas.

**Cuadro 3**  
**TAMAÑO Y COMPOSICION BIODEMOGRAFICA DEL HOGAR**  
**EN 1984-85 POR ESTRATO DE INGRESO**

Decil	Tamaño	Niños hasta un año	Niños entre 1 y 7 años	Niños entre 7 y 15 años	Mujeres entre 15 y 45	Mujeres mayores de 45 y hombres mayores de 15
<b>A. Tamaño promedio del hogar y de las categorías biodemográficas</b>						
0	6.7	0.5	1.1	1.6	1.6	2.0
1	6.1	0.4	0.9	1.4	1.5	2.0
2	5.7	0.4	0.7	1.1	1.5	2.1
3	5.4	0.3	0.7	0.9	1.5	2.0
4	5.3	0.3	0.6	0.9	1.5	2.0
5	5.0	0.3	0.5	0.8	1.4	2.0
6	4.8	0.2	0.5	0.7	1.4	2.0
7	4.6	0.2	0.4	0.6	1.5	2.0
8	4.5	0.1	0.4	0.5	1.4	2.0
9	4.1	0.1	0.3	0.5	1.4	1.8
Promedio	5.2	0.3	0.6	0.9	1.5	2.0
<b>B. Participación porcentual de las categorías biodemográficas</b>						
0	100.0	7.5	16.4	23.9	23.9	29.9
1	100.0	6.6	14.8	23.0	24.6	32.8
2	100.0	7.0	12.3	19.3	26.3	36.8
3	100.0	5.6	13.0	16.7	27.8	37.0
4	100.0	5.7	11.3	17.0	28.3	37.7
5	100.0	6.0	10.0	16.0	28.0	40.0
6	100.0	4.2	10.4	14.6	29.2	41.7
7	100.0	4.3	8.7	13.0	32.6	43.5
8	100.0	2.2	8.9	11.1	31.1	44.4
9	100.0	2.4	7.3	12.2	34.1	43.9
Promedio	100.0	5.2	11.3	16.7	28.6	38.8

Fuente: Encuesta de ingresos y gastos 1984-85.

lud y etapa biológica. La equivalencia-adulto del hogar, como un todo, refleja tanto el tamaño como el perfil biodemográfico del mismo. Por motivos de índole econométrica se ha preferido no emplear aquí este método; sin embargo, como paso previo a la evaluación de la situación dietética de la población urbana en 1984-85, resulta necesario tener en cuenta, como mínimo, el tamaño y la composición biodemográfica de los hogares urbanos durante dicho período.

En el Cuadro 3 se puede apreciar el tamaño promedio de los hogares urbanos en

1984-85 y su composición biodemográfica, expresada en términos absolutos y porcentuales respecto a la población total del hogar. Como se observa, los indicadores tamaño y composición del hogar varían considerablemente a lo largo de la escala socioeconómica. Así, mientras que en los hogares pertenecientes a los estratos de ingreso más bajo el porcentaje de niños menores de un año oscila alrededor del 7% de la población total del hogar, para los estratos de ingreso alto este porcentaje se reduce a 2.4%. Igual cosa sucede con los niños en edad preescolar.

Con respecto a los niños entre 7 y 15 años la variación a lo largo de la escala es igualmente amplia, del 23.9% para los hogares más pobres hasta el 12.2% para los más ricos. En cuanto a las mujeres entre los 15 y 45 años, presumiblemente en edad fértil, sorprende observar cómo el porcentaje aumenta a medida que se incrementa el nivel de ingresos de los hogares. De una participación de 23.9% en los hogares de menores ingresos se pasa a una del 34.1% en los hogares de mayores ingresos.

Relacionado con las mujeres mayores de 45 años y a los hombres mayores de 15 años, se advierte una mayor participación en los hogares de mayores ingresos, reflejo probable de su mayor expectativa de vida y planificación familiar. En lo referente a las mujeres lactantes o en estado de embarazo fue necesario utilizar la relación porcentual frente a las mujeres de edad fértil utilizada en la Encuesta de Alimentación, Nutrición y Vivienda de 1981, al no contener la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-85 este tipo de información.

En cuanto al tamaño promedio del hogar, el último dato disponible en 1985 es de 5.1 personas por hogar a nivel nacional<sup>6</sup>. Cuando este número se descompone por estratos, el tamaño promedio del hogar es 6.1 para aquellos hogares en condiciones de miseria, 5.8 para los hogares pobres y 4.7 para los "no pobres". Los datos que aparecen en el Cuadro 3 son muy similares: el ta-

maño promedio del hogar es de 5.2 y el intervalo de variación entre los hogares más ricos y los más pobres está entre 4.1 y 6.7. Comparando estos datos con aquellos obtenidos para 1981 de la Encuesta del DANE mencionada arriba, se aprecia una disminución del tamaño del hogar, especialmente de los hogares pertenecientes al decil más bajo. Este pasó de 8.1 personas en 1981 a 6.7 personas en 1984-85.

### C. Evolución en la adecuación dietética: adecuación en calorías y ocho nutrientes

Para el análisis de la situación dietética de la población colombiana en 1981 y 1984-85, los datos originales de la Encuesta de Alimentación, Nutrición y Vivienda fueron convertidos a consumo, ingesta<sup>7</sup> y adecuación de calorías y nutrientes<sup>8</sup>.

Este método de análisis tendiente a cuantificar los niveles de adecuación promedio del hogar en cada percentil difiere de aquél utilizado por García quien, para estimar la magnitud de la desnutrición global de la población colombiana en 1972, utilizó siempre el mismo umbral dietético (un mínimo de 1970 Kcal./día, establecido entonces por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)). Sobre estas bases, García situó el porcentaje de desnutrición en un 19% de la población para el sector urbano y en un 72% para el sector rural. Uribe

6 Censo de 1985.

7 En 1981 se entendía por ingesta una medida del consumo con base en el recuerdo de lo ingerido en 24 horas y, por consumo, el que se deduce de las compras y de otras formas de intercambio habida cuenta de las comidas fuera del hogar y de las visitas al mismo. En 1984-85 no se recolectó información de ingesta.

8 Se entiende por adecuación la relación promedio entre el consumo o la ingesta de energía y nutrientes del hogar dentro de cada percentil y la suma de las correspondientes recomendaciones de todos los miembros individuales del mismo. El consumo hogareño se desprende de las compras de alimentos de hogar y de formas alternativas de intercambio, v.gr. suministro y otras transferencias informales, habida cuenta de las visitas al hogar y de las comidas tomadas fuera de éste. Las recomendaciones fueron calculadas con base en los patrones dietéticos de FAO/OHS/UNU de 1985, es decir con base en estándares semejantes a los establecidos en 1980 por el Comité de Recomendaciones Dietéticas de la Junta de Alimentación y Nutrición de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos. Una adecuación inferior al 90% del respectivo estándar se considera causa probable de inseguridad alimentaria.



mostró que los dos métodos no eran totalmente disímiles, pese a sus obvias diferencias, para el conjunto de la población y, al reevaluar la situación dietética de la población colombiana, a partir de la Encuesta de Alimentación, Nutrición y Vivienda del DANE (1981), siguió los mismos lineamientos teóricos utilizados por García, aunque fue más lejos al evaluar no sólo la distribución del ingreso y del consumo de calorías a lo largo de la escala socioeconómica sino también aquéllas del consumo de proteína y de siete nutrientes más<sup>9</sup>.

En el Cuadro 4 aparece el consumo per cápita estimado de calorías y nutrientes en 1981 y en 1984-85 para los sectores urbano y rural. La línea delimita los deciles con más del 90% de adecuación promedio en calorías y en cada nutriente. Se anota que una adecuación inferior al 90% del respectivo estándar se considera causa probable de inseguridad alimentaria. Tal como se aprecia en dicho cuadro, en 1981 la población rural se encontraba en una clara situación de desventaja, frente a la población urbana, en el consumo de tres de los principales nutrientes: proteína, calcio y vitamina A. La situación era menos clara en el caso del hierro, la niacina y la riboflavina, donde la ventaja urbana en el consumo de los tres nutrientes era casi despreciable. En contraste, y pese a su desventaja en cuanto al ingreso, el consumo de calorías per cápita en el sector rural en dicho año era superior en 4% al del sector urbano<sup>10</sup>. El campo también llevaba ventaja en el consumo de tiamina y de ácido ascórbico.

Se aprecia también un deterioro en la situación dietética de la población urbana entre los años de 1981 y 1984-85, salvo en el caso de los nutrientes y de las salvedades ya anotadas. El consumo promedio de energía pasó de 2.387 a 2.015 Kcal./día.

En términos más desagregados, y pese a que el porcentaje de la población con adecuación promedio inferior al 90% permaneció igual entre los dos años, el consumo promedio de calorías se incrementa para los deciles 7 a 10, y se reduce considerablemente para los deciles localizados en la parte inferior de la escala socioeconómica.

En cuanto al consumo per cápita de proteínas, se aprecia igualmente un deterioro, al incluirse el segundo decil de la población en el grupo de inseguridad alimentaria (población con adecuación inferior al 90% de las recomendaciones). De manera similar, se observa una disminución en el consumo de hierro<sup>11</sup>, tiamina, riboflavina y niacina. Por el contrario, se presenta un mayor consumo de vitamina A, debido posiblemente a que la adecuación fue estimada, en este caso, con base en una recomendación diferente a aquélla que se utilizó para 1981. El consumo de calcio, en términos de adecuación, se mantiene constante entre 1981 y 1984-85.

El análisis anterior sugiere claramente una tendencia positiva en la situación dietética de los hogares colombianos entre 1972 y 1981, mientras que, para el período 1981 - 85, se aprecia un notable desmejoramiento. Este último parece acorde con el deterioro que se

9 Hierro, calcio, vitamina A, niacina, tiamina, riboflavina y ácido ascórbico.

10 Aunque, probablemente, esta diferencia no resulte suficiente para comparar las mayores exigencias calóricas que supone la actividad en las zonas rurales.

11 La adecuación relativamente buena del hierro que se aprecia en el Cuadro 4 para el año de 1981 es engañosa en la medida en que fue calculada con base en las recomendaciones FAO/OMS (1971) y éstas son un tercio más bajas, en promedio, que los estándares actuales FAO/WHO/UNU (1985).

**Cuadro 4**  
**CONSUMO DE CALORIAS Y NUTRIENTES EN 1981 Y 1984-85**  
 (Per cápita)

Decil	Calorías (Kcal)	Proteína (g)	Calcio (mg)	Vitamina A (mgRE)	Hierro (mg)	Tiamina (mg)	Riboflavina (mg)	Niacina (mg)	Acido Ascórbico (mg)
<b>A. SECTOR URBANO (1981)</b>									
10	3.094	84.5	855.5	855.5	21.0	1.38	1.84	16.7	295.5
9	2.703	76.4	699.0	699.0	19.1	1.24	1.58	14.9	177.9
8	2.692	72.2	670.9	624.7	18.0	1.21	1.58	14.9	177.9
7	2.562	67.7	616.1	572.1	17.2	1.11	1.38	13.2	152.4
6	2.488	64.7	586.1	533.4	16.4	1.07	1.31	12.6	146.2
5	2.335	60.2	537.3	472.4	15.2	1.02	1.20	11.6	129.9
4	2.247	57.0	493.6	435.4	14.8	0.99	1.13	11.5	131.1
3	2.076	52.8	431.7	376.9	13.9	0.90	1.01	10.4	111.7
2	1.909	46.8	388.8	328.1	12.2	0.82	0.91	9.3	103.3
1	1.763	41.5	329.5	283.3	11.1	0.72	0.79	8.6	111.7
Media	2.387	62.4	560.9	518.1	15.9	1.05	1.26	12.3	141.9
D.S.	824	13.4	158.7	176.8	3.1	0.20	0.32	2.5	35.0
<b>B. SECTOR RURAL (1981)</b>									
10	3.229	76.1	680.1	581.0	20.1	1.4	1.6	1.6	187.7
9	2.856	65.8	580.4	477.7	18.2	1.3	1.4	14.0	169.8
8	2.793	62.6	547.1	458.8	17.5	1.2	1.3	13.5	162.1
7	2.566	59.2	480.0	410.7	15.7	1.2	1.1	13.0	156.2
6	2.441	54.2	483.2	387.7	14.0	1.1	1.1	11.7	148.9
5	2.431	54.1	467.4	401.2	14.3	1.1	1.1	11.8	145.6
4	2.250	50.5	437.9	359.1	13.3	1.0	1.0	11.0	137.3
3	2.170	47.8	411.1	338.2	12.4	1.0	1.0	10.6	128.8
2	2.016	42.5	384.7	323.9	11.8	0.9	0.9	9.8	122.9
1	1.932	40.4	358.4	296.4	12.2	0.9	0.9	10.2	123.1
Media	2.468	55.3	483.0	403.4	15.0	1.1	1.1	12.1	148.2
D.S.	405	11.1	97.2	84.7	2.8	0.2	0.2	1.9	21.2
<b>C. SECTOR URBANO (1984-1985)</b>									
10	3.303	115.3	1.107.2	912.8	24.2	1.55	2.52	20.8	196.2
9	3.030	98.4	908.3	739.2	22.4	1.39	2.19	18.6	167.7
8	2.804	87.6	783.0	642.7	20.4	1.24	1.93	16.8	145.0
7	2.665	80.4	699.0	569.4	19.1	1.18	1.75	15.7	136.3
6	2.320	70.8	608.0	498.5	16.9	1.01	1.53	13.8	119.7
5	2.214	64.5	537.7	441.4	15.6	0.96	1.35	12.7	108.5
4	2.047	58.1	468.6	396.4	14.1	0.85	1.19	11.5	98.5
3	1.835	50.5	407.6	335.7	12.4	0.76	1.03	10.1	86.2
2	1.588	42.4	327.4	267.9	10.6	0.65	0.84	8.5	72.9
1	1.185	29.1	218.0	171.7	7.7	0.48	0.56	6.0	50.4
Media	2.015	58.0	483.1	397.6	14.0	0.86	1.21	11.4	98.6

La línea de corte separa los deciles con adecuación promedio del hogar al 90% en calorías y en cada nutriente (por encima de la línea), de quienes pueden no alcanzar este porcentaje y se hallan por ello en situación de inseguridad alimentaria (por debajo de la línea).  
 Fuente: Uribe (1987). Fuente primaria DANE (1981) y cálculos Pardo (1984).

presentó en la distribución del ingreso entre estos dos años (véase la sección I.A). Ambos fenómenos, no obstante, deben ser vistos con cuidado, habida cuenta de las salvedades anotadas. El sesgo eventual resultante será examinado más adelante.

#### D. Brecha calórica o brecha alimentaria

No obstante el hecho de que el faltante de calorías tan sólo constituye una aproximación burda de la magnitud del problema alimentario en Colombia, este método ha sido utilizado a menudo, debido a su sencillez. La brecha alimentaria estimada por García para 1972, con base en un faltante diario de 1.600 a 3.800 millones de calorías, fue de 165.000 a 400.000 toneladas métricas (TM) anuales de cereales, de las cuales el 70% de la misma correspondía al área rural. Con los precios que prevalecían en ese año este faltante representaba de US\$38 a 92 millones, es decir cerca del 4 al 9% de las importaciones o exportaciones totales del país en 1972.

En el Cuadro 5 aparece la cuantificación de la brecha diaria de energía per cápita efectuada por Uribe para 1981, tanto para cada decil, como para el conjunto de la escala socioeconómica. El cálculo se efectuó a nivel nacional y para los sectores rural y urbano, con base en el consumo y la ingesta informados por los hogares. Para fines de comparabilidad con García, también se supone un promedio de 350 Kcal./100g., si bien este factor puede ser, según Uribe, el límite superior del promedio esperado para granos.

**Cuadro 5**  
**BRECHA ALIMENTARIA**  
**PER CAPITA EN 1981**  
(Kcal./Cap.-día)

Decil	Nacional	Urbano	Rural
9-10	0.0	0.0	0.0
6	2.5	0.0	0.0
5	93.3	28.4	0.0
4	133.2	219.5	NA
3,3-4	230.3	315.7	11.5
2	285.8	396.6	246.6
1	367.6	553.6	330.3
Media	111.3	151.4	80.0
Kcal./Día	3.0	2.7	0.7
Miles TM Cereales	322.0	289.8	75.1

Fuente: Uribe (1987).

A nivel nacional, se aprecia un faltante de 111 Kcal. per cápita<sup>12</sup>, o sea un déficit global diario de 3.000 millones de Kcal. para el total de la población. Esta brecha, a su vez, equivale a 313.000 TM de cereales, los cuales en 1981 habrían costado US\$41 millones, equivalentes al 1% del total de importaciones colombianas en ese año.

El déficit general de calorías se incrementa cuando el cálculo se hace con base en los faltantes rural y urbano por separado. En este caso, la brecha total asciende a 231 Kcal./día per cápita, es decir a 3.400 millones de Kcal./día para el total de la población, de las cuales el 60% corresponde al sector urbano. Esta mayor brecha calórica se traduce en un requerimiento más alto de cereales: 365.000 TM, que a precios de 1981 equivalían a US\$48 millones.

12 Se observa que el faltante aquí presentado corresponde al límite inferior. Este puede variar hacia arriba en cerca del 20%. Para facilitar la lectura se presentan tan sólo las cifras correspondientes al faltante en este límite inferior. Este comentario es válido tanto para los faltantes urbanos como para los rurales.

Esta aparente discrepancia entre los resultados que se obtienen a nivel agregado (para 1972) y aquéllos que resultan de estimaciones separadas para cada habitante (1981) es predecible en la medida en que la seguridad alimentaria es fundamentalmente un asunto "micro", que concierne a cada individuo, en cada momento y lugar. En consecuencia, cualquier estimación "macro" ha de subestimar la magnitud del problema. Por esta misma razón, el déficit de 1972 puede estar fuertemente subestimado, al provenir de una base de datos bastante agregada, en su parte inferior, con el 52% de la población nacional concentrada en los tres últimos estratos (el 39% tratándose de las ciudades, y el 72% en el caso del campo). A su vez, la concentración aún mayor de la población rural en la parte baja puede explicar la participación desproporcionada del campo en la brecha alimentaria global calculada por García (70%, contra tan sólo 24% en 1981).

En el Cuadro 6 aparece la brecha alimentaria per cápita estimada para 1984-85, habida cuenta de las recomendaciones dietéticas ajustadas para dicho año, así como del tamaño y la composición del hogar urbano en el mismo. Como era de esperar, a raíz de los resultados anteriores, la magnitud de la brecha alimentaria urbana parece haberse ampliado sustancialmente entre los años 1981 y 1984-85<sup>13</sup>. Sin embargo, es probable que esta evolución resulte exagerada, dado que, para estimar la adecuación en 1984-85, se incluyó el consumo per cápita del decil más pobre, el cual, como ya se mencionó, está ampliamente subestimado. No obstante, dado que los únicos resulta-

**Cuadro 6**  
**BRECHA ALIMENTARIA**  
**PER CAPITA EN 1984-85**  
**DE ACUERDO CON EL CONSUMO**  
(Kcal./Cap.-día)

Decil	Urbano
10	0
9	0
8	0
7	0
6	0
5	0
4	168
3	420
2	691
1	1065
Media	234.4
Kcal./día (Millones)	4.5
Miles de TM de Cereales	467.7

Fuente: Uribe (1987).

dos disponibles hasta el momento son aquéllos que aparecen en el Cuadro 6, es preciso recurrir a ellos con el propósito de comparar los años 1972, 1981 y 1984-85.

Tal como se puede apreciar, el faltante diario per cápita a nivel urbano es de 234.5 Kcal., equivalente a un déficit global urbano de 4.485 millones de Kcal., que equivale a 467.700 TM de cereales. Al estimar, con base en estas cifras, el costo en el cual se habría incurrido para erradicar la subalimentación en 1984-85, se obtiene que éste habría sido del orden de US\$57 millones, cuantía equivalente al 1.3% de las importaciones totales nacionales de ese año o al 1.6% del total de las exportaciones.

13 Como ya se indicó, las dos poblaciones de referencia no son estrictamente comparables y tampoco lo son por lo tanto sus adecuaciones alimentarias. El aumento aparente en el correspondiente déficit (55%) puede relacionarse tanto con el deterioro de la situación alimentaria entre 1981 y 1984-85 como con la mayor vulnerabilidad del consumo de alimentos en las ciudades principales frente al resto de la población urbana.



Al comparar dicho costo, en Colombia, en cada uno de los tres años para los cuales se hace la estimación, se aprecia una disminución significativa en el mismo, al menos cuando éste se mide por lo que representaría el valor en dólares de los cereales requeridos para cerrar la brecha calórica en todos los deciles de ingreso o por su valor como porcentaje de las importaciones. Este resultado debe ser interpretado con cautela tanto por su naturaleza bastante agregada como por las variaciones ocurridas en balanza comercial de Colombia, en los precios internacionales y, por supuesto, en la distribución dietética.

## II. EVALUACION DEL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La inseguridad alimentaria se mide convencionalmente con relación a la tendencia en la oferta de alimentos. Cualquier variación hacia abajo implica un alza probable en el precio de los mismos, dependiendo de la respectiva elasticidad, y conduce necesariamente a una reducción en los ingresos o gastos reales de los hogares. A su vez, esta reducción genera una caída en el consumo de alimentos, junto con un deterioro en la adecuación dietética de determinados grupos de la población. Resultan particularmente afectados los hogares más pobres por su mayor propensión a consumir alimentos (Cuadro 7) y su mayor vulnerabilidad inicial. Estos conceptos hacen que los estratos bajos se encuentren en situación de mayor inseguridad alimentaria.

### A. La inseguridad alimentaria en 1972

Para evaluar la inseguridad alimentaria en Colombia en 1972, García estimó el efecto de declinaciones en la tendencia de oferta

**Cuadro 7**  
**ELASTICIDAD-GASTO DEL CONSUMO DE CALORIAS EN LOS ESTRATOS URBANOS BAJOS Y MEDIOS**

Estrato de 1972 del DANE	% de Población	Propensión urbana a consumir alimentos a partir del Gasto Total	Elasticidad Gasto del Consumo de Energía	
Por estrato	Acumulado			
V	7.7	76.5	0.45	0.2583
IV	16.5	68.5	0.48	0.2768
III	23.5	52.0	0.53	0.2938
II	22.0	28.5	0.58	0.3412
I	6.5	6.5	0.59	0.3827

Fuente: Estratos I-IV: García (1979). Estrato V: García (1979) y adaptaciones de Uribe (1987).

de alimentos que fueran a la vez significativos en magnitud y de ocurrencia suficientemente probable sobre el ingreso y el consumo de alimentos de los grupos más pobres de la población. Para cuantificar dicho efecto, García parte del supuesto de que el gobierno no realiza importaciones adicionales para contrarrestar la correspondiente insuficiencia alimentaria, por lo cual cualquier caída en la oferta de alimentos respecto a su tendencia se traduce necesariamente en igual caída en la demanda. Esto equivale a suponer un escenario de economía cerrada, lo cual constituye sin duda una premisa correcta para fines de seguridad alimentaria en el muy corto plazo (v.gr. un mes), el lapso de referencia en el cual se causa típicamente la inseguridad alimentaria en un país como Colombia.

La primera parte del ejercicio de García consistió en estimar las elasticidades-precio de la demanda por alimentos. Para ello, utilizó series temporales de dos indicadores distintos de oferta, el consumo aparente y la producción de alimentos, cuya distribución probabilística en torno a la línea de re-

gresión permitió calcular la probabilidad de que la disponibilidad efectiva de los mismos se desviara negativamente de su tendencia en porcentajes mínimos dados: 1%, 3%, 5% y 10%. Posteriormente, sin embargo, el análisis se redujo a dos de estos porcentajes, 3% y 5%, ya que una baja del 1% no era suficiente para acarrear un costo significativo y la probabilidad asociada con una desviación hacia abajo del 10% o más era tan pequeña como para ser despreciable.

Los incrementos en los precios de los alimentos se derivaron a partir de las distintas estimaciones alternativas de la elasticidad precio de la demanda de alimentos, también recopiladas por García<sup>14</sup>.

Estas elasticidades, junto con la propensión promedio a consumir alimentos a partir del ingreso o del total de gastos del hogar (Cuadro 8), permiten calcular la caída del gasto en alimentos por estrato. La disminución en el consumo de energía per cápita en cada estrato se desprende de esta variación y de la respectiva elasticidad-gasto del consumo de calorías, pudiéndose apreciar los resultados correspondientes en el Cuadro 9. En éste se observan los niveles de consumo de calorías por estrato en 1972 y los límites inferior y superior del consumo, en el evento de que se produzca una baja en la oferta respecto a su tendencia, del orden del 3% o del 5%. Aun si el consumo original (antes del faltante) representaba una adecuación calórica de más de 1970 Kcal./Cap., el nivel de consumo final (después del mismo) bien puede quedar por debajo de ésta, dando lugar a una inseguridad alimentaria incremental y ampliando la base de la población "en riesgo" a un mayor

**Cuadro 8**  
**GASTOS EN ALIMENTOS COMO PROPORCION DEL INGRESO Y DE LOS GASTOS TOTALES EN GRUPOS DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS**

Estrato de ingreso DANE (1972)	Total nacional		Urbano		Rural	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
I	80.0	65.0	73.0	59.0	85.0	69.0
II	73.0	62.0	67.0	58.0	77.0	66.0
III	67.0	58.0	58.0	53.0	66.0	65.0
IV	53.0	52.0	51.0	48.0	57.0	63.0

Fuente: García (1979).

número de gente en un contexto conceptualmente dinámico.

Tal como puede advertirse en el Cuadro 9, el impacto final en 1972 depende tanto de la elasticidad como de la magnitud del mismo faltante. En efecto, hay dos combinaciones que producen un impacto casi idéntico: la elasticidad estimada más alta (-0.4388) con el menor faltante (3%), y la más baja (-0.2694) con el mayor faltante (5%). En todos los casos, sin embargo, la línea de corte que divide los grupos "de riesgo" de los demás grupos, asciende un estrato en el campo, llegando a cubrir el 87% de la población rural (anteriormente, sin el faltante, dicha población de riesgo representaba el 72%). A primera vista, parecería que en el sector urbano no hubiera ocurrido ningún cambio. Sin embargo, cuando las cifras se analizan detalladamente, se advierte un aumento aproximado del 10% en la población urbana en situación de riesgo, con lo cual el total nacional de la población colombiana en riesgo de seguridad alimentaria se eleva de 40% a 52%.

14 Estas elasticidades eran: -0.2694 para el período 1950-1975, -0.3415 para 1959-1975 y -0.4388 para 1961-1975.

**Cuadro 9**  
**EL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN 1972**  
**DISMINUCION EN EL CONSUMO PROMEDIO DE CALORIAS**  
**EN LA POBLACION DE RIESGO COMO RESULTADO DE UN**  
**FALTANTE DE OFERTA AGREGADA DE ALIMENTOS DEL 3% O DEL 5%**  
**(Kcal./Cap)**

Estrato DANE 1972	% de Población		Consumo antes del faltante	Consumo después del faltante <sup>1</sup>	
	Estrato	Acum.		3%	5%
<b>NACIONAL</b>					
V	7.7	76.2	2.292	2258-2271	2235-2257
IV	16.5	68.5	2.116	2081-2095	2057-2080
III	23.5	52.0	1.974	1935-1950	1908-1934
II	22.0	28.5	1.796	1755-1770	1726-1753
I	6.5	6.5	1.530	1486-1503	1456-1485
<b>URBANO</b>					
V	9.1	65.8	2.359	2329-2335	2308-2328
IV	17.8	56.7	2.201	2169-2181	2158-2167
III	19.9	38.9	2.074	2039-2052	2014-2037
II	14.7	19.0	1.786	1747-1762	1720-1747
I	4.3	4.3	1.592	1552-1568	1525-1551
<b>RURAL</b>					
V	5.6	92.3	2.191	2147-2164	2116-2145
IV	14.4	86.7	1.990	1948-1964	1919-1946
III	29.3	72.3	1.896	1852-1869	1822-1851
II	33.2	43.0	1.773	1729-1746	1698-1727
I	9.8	9.8	1.511	1465-1482	1433-1463

La línea de corte separa los estratos con consumo promedio per cápita del hogar superior (o igual) e inferior a 1.970 Kcal./día.  
1. El límite inferior del consumo corresponde a la estimación más alta de la elasticidad precio de la demanda de alimentos y el superior a la más baja. Stricto sensu, todos los rangos indicados son valores mínimos ya que también lo son los faltantes (3% o más y 5% o más). Es dable calcular, sin embargo, que el valor esperado de un faltante de por lo menos 3%, en una distribución normal, sea igual a 4.5%, por lo cual la magnitud de los consumos indicados sigue siendo representativa de los ajustes correspondientes a las caídas supuestas en la tendencia de oferta global.  
Fuente: Uribe (1987).

El análisis anterior muestra entonces que, si bien la inseguridad alimentaria, entendida como el resultado de una alta inestabilidad en la oferta de alimentos con relación a una línea de tendencia dada y una carga onerosa sobre la balanza de pagos del país, no existía en Colombia en 1972, la dimensión humana de la inseguridad alimentaria sí podía llegar a ser un problema serio. Caídas razonablemente probables frente a la tendencia de la oferta

de alimentos podían elevar significativamente la población en situación de riesgo de seguridad alimentaria.

### B. La inseguridad alimentaria en 1981

Para la evaluación de la inseguridad alimentaria en Colombia en 1981, Uribe emplea tanto la metodología como los supuestos utilizados por García para 1972, introduciendo dos conceptos que logran

una mayor precisión en el análisis: estratificación por percentiles, definidos con base en el ingreso per cápita del hogar en lugar de las muy agregadas y disímiles categorías de ingreso del DANE en 1972; y la utilización de la adecuación calórica promedio del hogar dentro del percentil, con umbral de adecuación del 90% en vez de un nivel mínimo y uniforme de consumo per cápita del hogar (que se supone de 1.970 Kal./cap.), el cual no consulta las diferencias entre hábitats y estratos en la composición hogareña. Finalmente, Uribe refuerza y amplía el concepto de inseguridad alimentaria incremental al advertir que, en vez de resultar siempre de un faltante cuantitativo conducente a un alza en el precio relativo de los alimentos (7 a 11% y 11 a 19%, según el faltante), esta alza puede constituir por sí misma la causa directa del riesgo de seguridad alimentaria.

El Cuadro 10 muestra las adecuaciones de calorías resultantes de los datos de 1981. Tal como puede verse, los hogares potencialmente en riesgo, es decir, con adecuaciones inferiores al 90% del nivel recomendado, ocupan, una vez se produzca el faltante de oferta alimentaria, los últimos tres deciles a nivel nacional y los últimos cuatro en la zona urbana, en lugar de los últimos dos y tres, respectivamente. En el campo, por el contrario, no parece producirse ningún impacto apreciable.

De los resultados anteriores se podría concluir que el riesgo de seguridad alimentaria incremental asociado con un faltante de alimentos en 1981 era aproximadamente igual a aquél de 1972 (aumento del 10%, contra 12%, en la población total en situación de riesgo). Este tipo de comparación

es, sin embargo, de limitada validez y alcance en vista de las diferencias metodológicas y estadísticas anotadas.

Con miras a tener en cuenta estas limitaciones y lograr así una mayor comparabilidad, Uribe resuelve repetir el ejercicio anterior para 1981, utilizando el mismo criterio de corte (umbral de 1.970 Kcal./per cápita-día), y la misma estratificación de ingresos empleada por el DANE en 1972<sup>15</sup>. En estas condiciones, los grupos en riesgo de seguridad alimentaria a nivel nacional y en el campo aumentan en un 10%, en ambos casos. En el sector urbano, por el contrario, no se produce ningún cambio aparente.

Pese a que estos resultados parecen contradecir los hallazgos anteriores basados en la adecuación, e indican una distribución urbano-rural del riesgo incremental de seguridad alimentaria semejante a la estimada por García, esto es sólo aparente. Por una parte, porque cualquier distribución discreta, en este caso por deciles, resulta insuficiente para tener, debidamente en cuenta, cambios reales continuos, quedando éstos convertidos en saltos. Por ello, una fluctuación pequeña de un estrato a otro puede producir un mayor impacto discreto que una variación de mayor proporción dentro de un mismo estrato. Por otra parte, porque cualquier comparación de los resultados sobre una base per cápita discrimina en contra del campo y a favor de la ciudad, dadas las diferencias en la composición biodemográfica del hogar en uno y otro sector.

No obstante, el criterio consistente en utilizar la línea de corte de 1.970 Kcal./Cap.-día no queda necesariamente invalidado: en la medida en que las conclu-

15 Los resultados de este ejercicio aparecen también en el Cuadro 10 (Cf. la línea de corte doble).



**Cuadro 10**  
**EL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN 1981**  
**DISMINUCION EN LA ADECUACION PROMEDIO DE CALORIAS**  
**EN LA POBLACION DE RIESGO COMO RESULTADO DE UN**  
**FALTANTE DE OFERTA AGREGADA DE ALIMENTOS DEL 3% O DEL 5%**  
**(Kcal./Cap)**

Decil	Estrato DANE 1972	Adecuación en 1981 antes del faltante	Adecuación en 1981 después del faltante	
			3%	5%
<b>NACIONAL</b>				
6	IV	103.2	101.5-102.2	100.3-101.4
5	IV	99.9	98.3-99.3	97.1-98.2
4	III	96.2	94.3-95.0	93.0-94.2
3	III	94.4	92.5-93.3	91.3-92.5
2	II	90.7	88.6-89.4	87.2-88.5
1	II	88.3	86.3-87.0	84.9-86.2
0	I,II	83.3	81.1-82.0	79.7-81.0
<b>URBANO</b>				
6	IV	102.8	101.4-101.5	101.4-101.5
5	IV	100.0	98.6-99.1	98.6-99.1
4	III	98.8	97.4-97.9	97.4-97.9
3	III	91.1	89.5-90.1	89.5-90.1
2	II	86.8	85.3-85.9	85.3-85.9
1	II	82.8	81.0-81.7	81.0-81.7
0	I,II	76.1	74.6-75.0	74.3-75.0
<b>RURAL</b>				
6	IV	105.4	103.0-103.9	101.3-102.9
5	IV	102.6	100.2-101.1	100.2-101.1
4	III	101.4	99.1-100.0	99.1-100.0
3	III	95.1	92.8-93.7	92.8-93.7
2	II	95.3	92.9-93.8	92.9-93.8
1	II	89.1	86.9-87.7	86.9-87.7
0	I,II	95.4	83.0-83.9	83.0-83.9

La línea de corte doble separa los estratos con adecuación calórica promedio del hogar superior (o igual) e inferior al 90% y la sencilla las estimaciones del consumo per cápita promedio del hogar superior (o igual) e inferior a 1.970 Kcal./día.  
Fuente: Uribe (1987).

siones alcanzadas por este criterio le atribuyan una mayor importancia comparativa al consumo en 1981 que en 1972, o al campo que al sector urbano, el sesgo las refuerza en lugar de debilitarlas.

Cualquiera que sea el criterio, la magnitud incremental de inseguridad alimentaria a nivel nacional es la misma: 10%. La inseguridad alimentaria efectiva es menor bajo

una línea de corte de 1970 Kcal./Cap.-día (10%) que con aquélla basada en el 90% de la recomendación dietética de energía (20%). Es igualmente menor, por lo tanto, el correspondiente riesgo potencial de seguridad alimentaria (20% contra 30%).

Las nuevas estimaciones muestran un progreso muy apreciable frente a la situación de 1972, tanto en términos efectivos co-

mo potenciales. La conclusión resultante es que, durante la década de los setentas<sup>16</sup>, disminuyó la inseguridad alimentaria como consecuencia del mejoramiento en las distribuciones de calorías, nutrientes e ingreso. El riesgo incremental provocado por una insuficiencia dada en la oferta de alimentos (o un alza conmensurada en el precio relativo de los mismos), todavía incidía, en una buena parte de la población, en 1981. No obstante, y aunque afectaba en 1981 a la misma proporción de la población que en 1972, este riesgo se traducía en la práctica en una brecha alimentaria incremental más costeable (menos del 0.5% de las importaciones de 1981 frente al 1 o 2% en 1972).

Otra conclusión es la disminución de la inseguridad alimentaria rural durante el intervalo 1972-81. Mientras que en 1981 estaba limitada al decil más bajo, con la regla de 1.970 Kcal./Cap., y a los dos más bajos con base en el 90% de la recomendación dietética, en ambos casos la población afectada es mucho menor que el 72% rural encontrado por García para 1972. Respecto a este último porcentaje (72%), Uribe realizó un ejercicio consistente en reevaluar el consumo rural de calorías en 1972 bajo la perspectiva de que el autoconsumo se había omitido por completo de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1972. El nuevo cálculo arrojó un consumo promedio de 2.108 Kcal./Cap. en lugar del promedio anterior de 1.882 Kcal./Cap. Ello implicaría un incremento en el consumo rural de calorías del orden del 17% (cifra más creíble que el 31% encontrado anteriormente) y una contribución a la brecha alimentaria de 1972 del 52% en lugar del 70%. Con estos nuevos

resultados, la población rural, en situación de riesgo, se reducía al 10% en 1972 (estrato rural I del DANE) y, bajo la línea de corte de 1.970 Kcal./Cap., no habría ningún cambio significativo entre 1972 y 1981. Sin embargo, cuando se comparan los datos de 1981 con las cifras ajustadas de 1972<sup>17</sup>, se aprecia un mejoramiento sustancial en el interior de los estratos más bajos.

A nivel urbano se presenta también un cambio favorable en la situación dietética entre 1972 y 1981. Si se usa la regla de corte de 1.970 Kcal./Cap., el 19 y 20% más pobre de la población estaba en riesgo en 1972 y 1981, respectivamente, implicando aproximadamente la misma inseguridad alimentaria efectiva para los dos años. Sin embargo, el consumo promedio de calorías era sin duda más alto en 1981. Conjuntamente con el hecho de que la línea de corte tiende a discriminar en contra de los datos de 1981, estas dos circunstancias sugieren la probabilidad de un progreso urbano. No obstante, entre 1972 y 1981 se duplicó la participación urbana en la brecha alimentaria global.

Del análisis anterior se concluye que, durante el período 1972 a 1981, disminuyó la inseguridad alimentaria efectiva de los colombianos, pues pasó de afectar al 40% más pobre de la población en 1972, al 10% o 20% más pobre en 1981, dependiendo del criterio que se adopte. Sin embargo, en cualquiera de estos dos años, se encuentra igual riesgo de seguridad alimentaria incremental –ocasionado por la variabilidad probable en la oferta agregada o en los precios de los alimentos– quedando en efecto ex-

16 Se comparan los resultados de los consumos después de un faltante de oferta de alimentos del 3% al 5% para los años 1972 y 1981 (Véanse Cuadros 9 y 10).

17 El consumo promedio de energía per cápita se elevó a 1.692, 1.986 y 2.124 Kcal./Cap. para los estratos I, II y III, respectivamente.

puesto a dicho riesgo un 10 o 12% adicional de la población.

Por otra parte, en contraste con los resultados derivados del estudio de García para 1972, en 1981 la inseguridad alimentaria se hallaba concentrada en el medio urbano, alcanzando al 20 o 30% de la población (30 o 40% si se tiene en cuenta el riesgo incremental en cualquier año), mientras que, en el rural, el mismo riesgo cubría, tan sólo, al 10 o 20% más pobre. Se observa asimismo un cambio apreciable en la inseguridad alimentaria, la cual pasó de ser rural en un 70% en 1972 a ser mayoritariamente urbana (en un 60% o más) en 1981. Esta situación se da pese a que el ingreso urbano per cápita en 1981 era el doble del rural y a la mayor calidad y diversidad de la dieta urbana.

### C. La inseguridad alimentaria en 1984

Para el análisis de la situación dietética de la población colombiana y la cuantificación del riesgo de la seguridad alimentaria en el medio urbano en 1984-85, se utilizan los mismos criterios desarrollados por Uribe.

En el Cuadro 11 aparece el alcance poblacional estimado del riesgo de seguridad alimentaria en Colombia en 1984-85. Tal como se puede apreciar en dicho cuadro, el porcentaje de los pobladores urbanos con adecuación calórica promedio inferior al 90% es de 30% en 1984-85. Cuando se calcula el efecto de una caída de 3% o 5% en la oferta de alimentos sobre el consumo per cápita de calorías, se observa que este porcentaje (30%) se incrementa hasta abarcar el 40% de la población urbana.

Pese a que el consumo promedio de energía es por lo general inferior en 1984-85 que en 1981, la inseguridad alimentaria

efectiva de la población urbana se mantiene en el mismo nivel (30%) entre estos años, sin perjuicio de las restricciones ya anotadas respecto a su comparabilidad. En cada uno de los dos años el porcentaje de la población adicional que se encuentra en riesgo de seguridad alimentaria es de 10%, por lo cual la inseguridad alimentaria potencial se extiende al 40% de la población urbana. Es decir tampoco, cuando se comparan los años 1981 y 1984-85, se observan variaciones en la inseguridad alimentaria incremental, lo que sorprende en la medida en que, como se observó en la primera sección, en este período se operó una desmejora en la distribución de los ingresos y en el consumo per cápita de energía.

Caben dos explicaciones muy distintas para que el fenómeno de un empeoramiento en el consumo per cápita de energía de los hogares correspondientes a dicho 40%, así como su caída en la participación en el ingreso social (Cuadro 1-A), no se acompañen de un aumento en la magnitud de la inseguridad alimentaria. Puede tratarse, por una parte, del "problema de agregación", o sea la incapacidad que tiene un indicador necesariamente agregado (el de la población en situación de riesgo) para reflejar algo tan "micro" como la mayor inseguridad alimentaria de cada hogar individual. Alternativamente, es dable recordar las diferencias entre la población urbana, verdaderamente nacional, de 1981, y aquella limitada a algunas ciudades de 1984-85.

Esta última circunstancia, en lugar de limitar la validez de la comparación, puede ayudar a entender por qué los resultados de 1984-85 (en cuanto a distribución del ingreso, consumo de calorías, adecuación dietética e inseguridad alimentaria) distan negativamente y en grado tan significativo

**Cuadro 11**  
**EL RIESGO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN 1984**  
**DISMINUCION EN LA ADECUACION PROMEDIO DE CALORIAS**  
**EN LA POBLACION DE RIESGO COMO RESULTADO DE UN**  
**FALTANTE DE OFERTA AGREGADA DE ALIMENTOS DEL 3% O DEL 5%**  
**(Kcal./Cap)**

Decil	Estrato DANE 1972	Adecuación en 1984-85 antes del faltante	Adecuación de 1984-85 después del faltante 3%	Adecuación de 1984-85 después del faltante 5%
URBANO				
4	IV	100.0	97.2-98.2	95.2-96.4
3	III	92.4	89.6-90.7	87.6-88.8
2	III	81.4	78.6-79.8	76.9-78.0
1	II	69.7	67.1-68.1	65.3-66.3
0	I,II	52.7	50.5-51.3	48.9-49.8

La línea de corte separa los estratos con una adecuación calórica promedio del hogar superior (o igual) e inferior al 90%  
Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-85, DANE.

de los de 1981. Para muchos hogares, en efecto, la "informalización" de sus actividades laborales constituyó una respuesta a la crisis de 1984-85<sup>18</sup>, siendo ésta tanto más fácil cuanto menor la aglomeración.

Se conoce además la restricción de los "gastos comprometidos" en los grandes centros urbanos, especialmente el de transporte público y otros rubros básicamente "comprimibles", sobre la inseguridad alimentaria de los más pobres<sup>19</sup>. De allí debió resultar también una menor capacidad de respuesta ante la crisis de 1983-85 para la población representada en la encuesta de 1984-85. El hecho de que sin embargo no aumentara el número de personas en riesgo indica probablemente que, de tomarse la población urbana en su conjunto, el empeoramiento observado habría sido menor.

### III. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha hecho un análisis de la situación dietética de la población colombiana tanto frente a la evolución en la distribución de ingresos y en asocio de los cambios en la composición biodemográfica del hogar, como dentro de una perspectiva de riesgo de seguridad alimentaria, siguiéndose los lineamientos utilizados en los estudios de García y Uribe sobre el particular.

Con estos trabajos se confirma el papel fundamental del ingreso y su distribución en la evolución tanto del consumo de calorías y nutrientes como de la misma inseguridad alimentaria. También se establece un marco metodológico y conceptual para analizar el efecto sobre esta inseguridad alimentaria de los cambios ocurridos a lo

18 Sobre este punto véase el "Informe de la Misión de Empleo. El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Informe Final, en *Revista de la Contraloría General de la República*, Separata No. 10, Agosto-Septiembre de 1986.

19 Véase Uribe (1987b): "Anotaciones críticas sobre una estrategia nacional de seguridad alimentaria", Capítulo I, informe presentado a la Presidencia de la República y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



largo del período 1972-81 en los precios relativos de productos agroalimentarios.

El análisis de la situación dietética de la población colombiana urbana en 1984-85 ratifica este papel primordial del ingreso al ilustrar nuevamente la estrecha correlación existente entre éste y el consumo de calorías y nutrientes. Así como durante el período 1972-81 se presentó un mejoramiento paralelo de la situación dietética de la población colombiana y de la distribución del ingreso, de la misma manera, durante el período 1981-85, parecen haberse deteriorado en forma paralela tanto la distribución del ingreso como la situación dietética. A la par con estos resultados se advierte igualmente un aumento congruente en la brecha alimentaria urbana, la cual pasó de un faltante de 290.000 TM de cereales en 1981 a un déficit de 468.000 TM en 1984-85.

Existen razones para pensar que la magnitud de la evolución negativa de las cifras anteriores para el intervalo de 1981 a 1984-85 se halla probablemente sobreestimada, debiéndose tomar con cautela la conclusión correspondiente. Esta presunción se fortalece con la medición humana de la inseguridad alimentaria, es decir de la población en riesgo de subalimentación como consecuencia del impacto esperado, en cualquier momento, de potenciales variaciones desfavorables en la oferta y el precio de los alimentos (riesgo incremental).

Al examinar el porcentaje de la población que se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria se concluye que ésta disminuyó durante el período 1972-81,

pues pasó de afectar al 40% más pobre de la población, a nivel nacional, en 1972, a golpear tan sólo al 10 o 20% más pobre en 1981, dependiendo del criterio utilizado para el análisis. Con relación al medio urbano, el porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria pasó de 19% en 1972 a 30% en 1981 y se mantuvo aproximadamente en este nivel en 1984-85. Igualmente para cualquier año, se encuentra un riesgo de seguridad alimentaria incremental, ocasionado por la variabilidad probable en la oferta agregada o en los precios de los alimentos, de magnitud sensiblemente igual, pudiendo quedar expuesto un 10 o 12% adicional de la población urbana a dicho riesgo. Medida en términos humanos, la inseguridad alimentaria potencial bajó de la mitad más pobre de la población urbana en 1972 hasta un máximo del 30% en 1981 y 1984-85.

Finalmente, y en contraste con los resultados de García para 1972, en 1981 la inseguridad alimentaria se hallaba concentrada en el medio urbano, alcanzando al 20 o 30% de la población (30 o 40% si se tiene en cuenta el riesgo incremental en cualquier año), mientras que, en el medio rural, la inseguridad cubría, tan sólo, al 10 o 20% más pobre. Se observa asimismo un cambio paralelo apreciable en la inseguridad alimentaria, la cual pasó de ser rural en un 70% en 1972 a ser mayoritariamente urbana (en un 60% o más) en 1981. Por las razones ya anotadas, no es posible actualizar hasta 1984-85 este análisis sobre la importancia del hábitat en el mapa de la inseguridad alimentaria.

## REFERENCIAS

- DANE, "Encuesta de ingresos y gastos de los hogares", 1972.
- \_\_\_, "Encuesta de ingresos y gastos de los hogares", 1984-1985.
- \_\_\_, "Encuesta de alimentación, nutrición y vivienda", 1981.
- FAO/OMS, "Necesidades de calcio", Informe de un comité mixto de expertos, Serie de Informes Técnicos 230, Ginebra, Suiza, 1962.
- FAO/OMS/UNU, "Necesidades de energía y proteína", Consulta Técnica Conjunta de Expertos, Serie de Informes Técnicos 724, Ginebra, Suiza, 1984.
- García García, Jorge, "¿Es importante la seguridad alimentaria para Colombia?", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XI, No. 3, Bogotá, septiembre-diciembre de 1979.
- Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Informe Final, en *Revista de la Contraloría General de la República*, Vol. I, Bogotá, 1986.
- Musgrove, Philip, *Consumer Behavior in Latin America: Income and Spending of Families in Andean Cities*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.
- PAN, "Proyecto de seguridad alimentaria para la costa pacífica", Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (mimeo), Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1979.
- \_\_\_, "Recomendaciones de consumo de calorías y nutrientes para la población colombiana", Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981.
- Pardo Téllez, Franz, "Análisis I de la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda DANE-DNP-DRI-PAN: La situación socioalimentaria de la población colombiana" (mimeo), Bogotá, 1984.
- Reyes, Alvaro; Gómez, Martha Isabel de, y Ramírez, Clara, "Evolución de la distribución del ingreso en Colombia" (mimeo), Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1986.
- Uribe Mosquera, Tomás, "Revaluación de la inseguridad alimentaria en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 1, abril de 1987a.
- \_\_\_, "Programas alimentarios de corto y mediano plazo", ponencia presentada ante el II Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola, Ciudad de México, 1987b.
- Valdés, Alberto (Ed.), *Food Security for Developing Countries*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1981.



1. Utilice recipientes limpios. Los filtros de tela reemplácelos quincenalmente; cuando utilice filtros nuevos hiérvalos en agua.



2. Es indispensable utilizar agua pura y café siempre fresco. Utilice una cucharita sopera rasa por cada pocillo tintero de agua... (5-7 gramos/100 cc.)



3. Coloque el café molido en el colador y al hervir el agua viértala uniformemente con movimientos circulares remojando todo el café.



4. Bote inmediatamente el café ya colado y no repase la bebida por él ni lo vuelva a usar. Lave el filtro y colóquelo en agua limpia cambiandola diariamente.



5. Sirva fresca y caliente la bebida. Nunca la deje hervir ni la recaliente. Sólo se conservará con buen sabor máximo por 1 hora.



SABER  
ALIMENTAR

ESTA ES NUESTRA VOCACION

*... Vocación que nació desde hace ya más de 120 años, en aquellas campiñas suizas donde la naturaleza sabe a frescor, sabe a vida.*

*Allí aprendimos a hacer útil este instinto.*

*A dar lo mejor a quien espera de nosotros lo mejor.*

*Crecimos en un ambiente donde la nutrición es el lenguaje común.*

*De ahí que en Nestlé de Colombia seamos obsesivos por la naturaleza.*

*Obsesivos por la calidad, incansables en dar rienda suelta a nuestra vocación:*

*Alimentar. Saber alimentar.*



Nestlé

La Compañía  
que sabe de alimentos



**NO NECESITA  
MOLESTAR A  
SUS AMIGOS...  
NOSOTROS  
LLEVAMOS SU  
PEQUEÑO  
PAQUETE O  
ENCOMIENDA  
EN FORMA  
SEGURA A  
CUALQUIER PARTE  
DEL PAIS !**



No se exponga a penosas negativas,  
nosotros le llevamos su pequeño paquete  
o encomienda, hasta de 20 kilogramos  
en forma profesional,  
rápida y segura!



**CORREO DE COLOMBIA**  
*llega seguro y a tiempo!*

## FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Miguel Urrutia Montoya

SECRETARIA GENERAL  
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES  
Luis Ignacio Aguilar  
María Angélica Arbeláez  
Adolfo Barajas  
María Elisa Bernal  
Catalina Crane  
Patricia Correa  
Juan José Echavarría  
María Errázuriz  
María del Pilar Esguerra  
Stefano Farné  
Eduardo Lora  
Carlos Gerardo Molina  
Luz Marina Monroy  
Juan José Perfetti  
Juan Mauricio Ramírez  
María Clara Rueda  
Sandra Zuluaga

### INVESTIGADORES ASOCIADOS

Roberto Junguito Bonnet  
Guillermo Perry Rubio  
Luis Alberto Zuleta

### ASISTENTES DE INVESTIGACION

Mauricio Alviar  
Jaime H. Escobar  
Lucía Llanes  
Tránsito Porras  
Juan Pablo Trujillo

## INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO  
Jorge E. Acevedo B.

INVESTIGADORES  
Blanca Lilia Caro  
Henry Forero  
Patricia Gómez de León  
Rodrigo Losada  
Norma Orjuela de Deeb  
Alfonso Reyes  
Carlos Rojas

### INVESTIGADORES ASISTENTES

María Claudia Archila  
Juan Camilo Cárdenas  
Zoraida Castillo  
Catalina Echeverri  
Luz Stella García  
Nidia Gill  
Sandra González  
Marybell Gutiérrez  
Roberto Gutiérrez  
Cynthia Mercer  
Luis E. Ospina  
Claudio Peña  
Gustavo Pinzón  
Patricia Rodríguez  
Javier Sánchez  
Manuel Salazar  
Gloria L. Santa

### ASISTENTES DE INVESTIGACION

Janeth Badillo  
José Antonio Cáceres  
José Vicente Cuervo  
Carlos Muñoz  
Olga Palacio  
Juan Carlos Salazar

FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación son entidades privadas, independientes, sin ánimo de lucro y dedicadas a la investigación. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales que contribuyan al conocimiento y desarrollo del país.

Sus Consejos Directivos son responsables de vigilar la adecuada marcha de las instituciones y trazar y revisar los objetivos generales de éstas. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta de sus directores ejecutivos, quienes son los responsables legales de las instituciones. El Director y el Editor de **Coyuntura Social**, asesorados por un comité editorial, tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en la revista **Coyuntura Social** o en forma de debates, libros o folletos. Dichas publicaciones suponen un tratamiento competente de un problema y, por lo tanto, constituyen un elemento de juicio útil para el público, pero no implican que las instituciones apoyen sus conclusiones y recomendaciones.

FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación mantienen una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de los investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y conclusiones de las publicaciones de **Coyuntura Social** deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a las instituciones, a los miembros de los respectivos Consejos Directivos, a sus directores o a las entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Coyuntura Social** aparezca una opinión sin firma, como en el caso del análisis de los indicadores sociales, se debe considerar que ella refleja el punto de vista del conjunto de investigadores que colaboran en la publicación en referencia.

## INDICADORES SOCIALES

Gasto Público Social  
Justicia y Criminalidad  
Educación  
Salud  
Medio Ambiente  
Seguridad Social  
Situación Laboral

Evaluaciones de programas de salud, seguridad social y vivienda	Rodrigo Losada
Plan Nacional de Rehabilitación	Nancy Tirado
El Metro de Bogotá	Jorge Acevedo
Gasto público social	Juan Carlos Ramírez
Inseguridad alimentaria	Rosario Córdoba Tomás Uribe