

No. 4 - MAYO 1991

ISSN 0121-2532

CS

Educación y atención
al menor

Coyuntura Social



COYUNTURA SOCIAL

DIRECTOR

Miguel Urrutia Montoya

EDITOR

María Clara Rueda

COMITE EDITORIAL

Antonio Ordoñez P.

Julio Carrizosa U.

Humberto de la Calle.

FEDESARROLLO

INSTITUTO SER

DE INVESTIGACION

INVESTIGADORES

Stefano Farné

Rodrigo Lozada

Mauricio Alviar

Carlos Rojas

María Clara Rueda

Alfonso Reyes

María Claudia Ardila

ASISTENTE DE INVESTIGACION

Juan Pablo Trujillo

Natalia Escobar

Tránsito Porras

FEDESARROLLO

INSTITUTO SER

DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO

Miguel Urrutia Montoya

DIRECTOR EJECUTIVO

Jorge E. Acevedo

SECRETARIA GENERAL

Pilar Medina V.

Coyuntura Social

Número 4
Mayo de 1991

Educación y atención al menor

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: 2 11 80 18 - 2 11 81 25 - 211 82 67
Apartado Aéreo 75074
Bogotá. D.E., Colombia

Instituto SER de Investigación
Carrera 15 A No. 45-65
Tels: 2 88 01 00
Apartado Aéreo 1978
Bogotá. D.E., Colombia

Agradecimientos

Esta publicación contó con el patrocinio del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" – Colciencias – establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional cuyo principal objetivo es impulsar el desarrollo científico de Colombia.

Portada

Tercer Mundo Editores

Foto Alberto Lozano

Diseño e Impresión

Tercer Mundo Editores

Artes

Néstor E. Trujillo Hernández

FEDESARROLLO

Fotografía

Alberto Lozano pgs. 4, 28, 44, 156, 106, 147, 148

Juan Carlos Rueda pg. 82

ISSN 0121-2532

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

In memoriam:

Dedicamos este número de la revista a Enrique Low Murtra, amigo y exinvestigador de FEDESARROLLO. ¿Hasta cuándo seguiremos avergonzandonos de estos actos violentos y carentes de sentido?

Contenido

Editorial	7
Indicadores sociales	
Situación laboral	11
Educación	19
Criminalidad	29
Medio ambiente : el aire en Bogotá	34
Cultura	45
Seguimiento a programas de gobierno	
Programa Escuela Nueva en Colombia <i>Carlos A. Rojas</i>	55
Evolución de las modalidades de Atención al menor <i>María Elisa Bernal</i>	67
Informes especiales	
Propuesta de reforma a la justicia <i>María Claudia Ardila</i> <i>Alfonso Reyes Alvarado</i>	83
Formación de recursos humanos para la apertura: una comparación internacional <i>Miguel Urrutia</i> <i>Juan Pablo Trujillo</i>	89

La Inmigración <i>Natalia Escobar</i> <i>Juan Pablo Trujillo</i>	107
Contaminación alimentaria <i>Guillermo Rudas</i>	119
Potencial de reducción de la mortalidad en el Valle <i>Alberto Bayona Nuñez</i>	127
Si yo fuera presidente de Colombia <i>Carlos A. Rojas</i>	149
La violencia de los números: Una crítica de las interpretaciones del Ser-Fedesarrollo <i>Rodrigo Uprimny</i>	157
Respuesta a "La violencia de los números" <i>Rodrigo Losada Lora</i>	167

Editorial

La educación, la salud, y la protección al menor son el eje del desarrollo humano, y en Colombia se ha venido prestando atención a estas necesidades básicas a través de diversos programas de gobierno. En este número, se publican los resultados de dos estudios que han analizado estos aspectos del desarrollo social colombiano, así como un resumen de encuestas realizadas a niños campesinos y en la que ellos describen, respondiendo a la pregunta "si yo fuera presidente", su percepción del país y de las prioridades que en su opinión existen materia de política social.

La evaluación del programa de Escuela Nueva por C. Rojas, pone de manifiesto las bondades de una modalidad de educación acorde con las condiciones de la población rural, la cual, en virtud de esas mismas condiciones, ha estado tradicionalmente rezagada de los avances que en materia educativa ha experimentado el país. Se destaca, el que esta modalidad haya permitido ampliar la oferta de educación básica primaria a cinco años, en escuelas que previamente no ofrecían sino dos o tres años. El análisis de las pruebas realizadas en los niños muestra, además, que la calidad de la

educación impartida en la escuela nueva es por lo menos igual, sino mejor, que la correspondiente a la de la escuela tradicional.

No obstante, el éxito de este programa reposa en la calidad del personal docente y en la dotación de las escuelas, por lo que intentar masificarlo debe hacerse con cautela. Es posible que el descuido de estos elementos en el Plan de Universalización de la Educación Primaria, impida logros similares a los observados hasta ahora por el mismo.

En cuanto a la protección al menor, el trabajo que se presenta sobre Hogares de Bienestar Familiar, destaca el aumento en la cobertura que el mismo ha permitido frente a modalidades diferentes como la de los CAIP. Sin duda, una mayor protección a los niños, así como las condiciones más favorables para el trabajo de las madres, benefician de manera importante a los sectores más vulnerables. En los Debates que circulan con este número de **Coyuntura Social**, se señala, no obstante, la persistencia de serios problemas de nutrición en la población infantil colombiana. Dado que los Hogares no cubren a los niños menores de dos años, que son los más vulnerables a la desnutrición, parecería necesario

considerar la creación de programas de nutrición y salud específicamente destinados a las madres embarazadas y lactantes y los menores de dos años.

Con relación a este último tema, la nutrición, el trabajo de G. Rudas sobre contaminación alimentaria, llama la atención sobre la paradójica evolución de los hábitos alimenticios colombianos, y el costo derivado de la falta de atención estatal sobre la calidad de los alimentos, que están llevando a que no solamente se estén sustituyendo alimentos de alto contenido nutricional por alimentos más pobres, sino a que la calidad misma de algunos productos esté atentando contra la salud de la población.

De otra parte, según se desprende del artículo de A. Bayona sobre el potencial de reducción de la mortalidad en el departamento del Valle, los logros en salud, en uno de los departamentos que más ha avanzado a nivel nacional en esta materia, están siendo seriamente contrarrestados por el aumento de la violencia en nuestra sociedad. La principal causa de muerte en este departamento es, en efecto, los homicidios, los cuales avanzan, entre la población masculina joven, casi al mismo ritmo al que retroceden las enfermedades propias del subdesarrollo. Así, según hace notar el autor, en materia de salud el país parece hallarse embarcado en el absurdo círculo de "borrar con el codo lo que hace con la mano".

Este problema afecta de manera especial a los departamentos de Antioquia y Valle, tal como se muestra en el indicador de criminalidad. Casi el 48% de los homicidios

cometidos en 1990 tuvieron lugar en estos dos departamentos, los cuales congregan solamente el 23% de la población.

Nadie pone en duda que este crecimiento de la violencia en Colombia tiene, entre una de sus causas, la incapacidad del Estado para hacer justicia y la impunidad que de ello se deriva. Esta reflexión, ha llevado a que se analice la necesidad de reformar las normas constitucionales sobre justicia, con el fin de adecuar este sector a las exigencias del país. Como contribución al debate que hoy tiene lugar al respecto, publicamos en este número el estudio de Reyes y Ardila sobre propuestas de reforma a la justicia en la constituyente.

Y si la necesidad de reforma ha generado debate, también lo ha hecho la interpretación de las causas de la violencia. Porque esta discusión nos parece importante, publicamos aquí una crítica de R. Uprimny a un artículo anterior publicado en *Coyuntura Social*.

Finalmente, dos trabajos estudian el impacto sobre el sector educativo y las políticas de migración del país de la política de apertura de la economía colombiana. M. Urrutia y J.P. Trujillo analizan las necesidades de inversión en capital humano para adecuar los niveles de educación colombianos a las exigencias de una economía abierta, señalando los desequilibrios más importantes que actualmente padece el país en lo que hace a la formación de técnicos, científicos y profesionales. Y Escobar y Trujillo hacen un estudio interesante sobre las políticas de inmigración colombianas, actualmente en franca contradicción con las expectativas de una mayor integración a la economía internacional.

Indicadores Sociales



I. Situación laboral

En 1990 el DANE introdujo importantes cambios en las estadísticas laborales. A partir de la encuesta de hogares del mes de marzo, se actualizó el marco de la muestra, incluyendo de forma inseparable al casco urbano de las ciudades las respectivas áreas metropolitanas.

Con el nuevo muestreo, de las siete principales ciudades del país, sólo Pasto no tiene área metropolitana; Bogotá sigue abarcando los municipios anexos de Engativá, Fontibón, Suba, Usaquén y Usme y, en el caso de la capital de Antioquia, se dispone, separadamente, de información para Medellín y el Valle de Aburrá¹. Las restantes cuatro ciudades incluyen sus respectivas áreas metropolitanas. Ellas son: Soledad para Barranquilla; Floridablanca, Girón y Piedecuesta para Bucaramanga; Yumbo para Cali; y, finalmente, Villamaría para Manizales.

Por otro lado, el DANE revisó las cifras demográficas de las encuestas de hogares. El

ajuste poblacional realizado, se reflejó en un incremento de la población total estimada, a una tasa creciente de trimestre a trimestre, a partir de las encuestas del año 1982². Dado que en los coeficientes de expansión no se produjeron modificaciones, todas las variables observadas aumentaron, en términos absolutos,³ con respecto a los datos arrojados por la anterior serie de encuestas sin ajuste poblacional. En el Cuadro 1 se presenta, a manera de ilustración, la evolución comparativa de los datos de población en edad de trabajar y empleo en las siete áreas metropolitanas según las dos series de encuestas.

Finalmente, en estas líneas introductorias tenemos que advertir que la nueva estructura muestral, introducida a principios del año pasado, hace prácticamente imposible cualquier comparación de los valores absolutos con los de las muestras anteriores. En efecto, de la simple inspección de los principales agregados laborales, resalta

1 Comprende diez municipios vecinos.

2 Al momento del cierre de esta edición no todas las encuestas estaban disponibles para el público; cierto número todavía se encontraba en la fase de chequeo de inconsistencias.

3 A nivel agregado de las siete ciudades. Para Bucaramanga, sin embargo, la población total, y por ende toda estadística laboral, se rebajó.

Cuadro 1
SIETE AREAS METROPOLITANAS
EVOLUCION DE LA POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR Y DEL EMPLEO 1988.1-1990.1

	Con ajuste poblacional	Sin ajuste poblacional	Diferencia
Marzo 1988:			
PET (1):	7'962.878	7'689.318	273.560
Empleo (2):	4'003.976	3'863.184	140.792
TDO ((2)/(1))x100*	50.3	50.3	-
Marzo 1989:			
PET (1):	8'175.796	7'815.978	359.818
Empleo (2):	4'159.693	3'971.842	187.851
TDO ((2)/(1))x100*	50.9	50.9	-
Marzo 1990:			
PET (1):	8'211.948	7'770.273	441.675
Empleo (2):	4'285.779	4'049.358	236.421
TDO ((2)/(1))x100*	52.2	52.2	-

Notacion: PET = Población en edad de trabajar; TDO = Tasa de ocupación

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

inmediatamente un brusco bajón a partir de 1990, no obstante la comentada actualización demográfica. Por ejemplo, el empleo total, que durante 1989 había venido incrementándose a una tasa anual promedio de 4.3%, en 1990 creció apenas a una tasa promedio del 1.5%. De la misma forma, el crecimiento de la población en edad de trabajar pasó de 3.3% promedio anual a 0.8%. Si bien la contracción en el crecimiento del empleo puede ser en parte el reflejo de la desaceleración de la actividad económica, la evolución de la población en edad de trabajar, que por cierto de un año a otro no puede experimentar una baja tan pronunciada, sugiere la existencia de un problema en las estadísticas. Sería bueno que el DANE revisara estas cifras y explicara este comportamiento.

A. Empleo y desempleo

1. Resultados en las siete principales áreas metropolitanas

Al concluirse 1990, sin duda el hecho más destacado en materia laboral está constituido por el significativo repunte de la participación de la fuerza de trabajo. En diciembre, casi el 60% de la población en edad de trabajar de las siete principales ciudades se encontraba empleada o en busca de un empleo; en promedio la tasa de participación pasó de 57.5 en 1989 a 58.3 en 1990 (Cuadro 2).

El anterior fenómeno se debe en parte al crecimiento del índice de ocupación que viene manifestando una clara tendencia hacia el alza desde 1986. Fue así como, no obstante un

Cuadro 2
SIETE AREAS METROPOLITANAS. EVOLUCION DE LAS TASAS
DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANAS 1986.1-1991.1

	12 y más años			12-29 años		30-59 años		60 y más años	
	TGP	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
Promedios anuales (a):									
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	57.9	51.4	11.3	43.3	18.0	66.9	5.7	26.6	3.9
1989	57.5	51.8	9.9	43.7	15.9	67.5	5.1	26.7	3.2
1990	58.3	52.2	10.5	43.2	16.5	68.1	5.9	25.7	4.1
Cifras a marzo:									
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	57.6	50.3	12.8	41.5	20.4	66.7	6.4	25.7	4.7
1989	57.2	50.9	11.0	42.8	17.3	66.2	5.9	26.9	3.2
1990	58.1	52.2	10.1	43.0	16.2	68.4	5.5	26.4	3.3
1991p	59.4	53.1	10.7						
Cifras a junio:									
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	58.4	51.5	11.9	43.6	18.7	66.8	6.1	27.5	4.0
1989	58.2	52.2	10.3	44.2	16.7	67.8	5.1	27.2	3.0
1990	58.2	51.8	10.9	42.7	17.0	67.6	6.4	25.1	4.9
Cifras a septiembre:									
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	57.2	51.4	10.2	43.3	16.2	66.9	5.3	26.3	2.8
1989	56.8	51.7	9.0	43.3	14.3	67.5	4.9	26.5	3.2
1990	57.2	51.3	10.2	42.2	16.2	67.2	5.9	25.0	3.4
Cifras a diciembre:									
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	58.5	52.4	10.4	44.6	16.8	67.4	4.9	26.9	3.9
1989	58.0	52.5	9.4	44.4	15.2	68.3	4.7	26.4	3.4
1990	59.9	53.5	10.6	44.9	16.8	69.2	5.8	26.4	4.7

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)

p = Provisional; * Siete ciudades sin área metropolitana

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

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

leve estancamiento en los meses de junio y septiembre, a final del año pasado el 53.3% de las personas en edad laboral resultó ocupado, lo cual constituye el más alto registro desde cuando se dispone de información estadística regular sobre fuerza de trabajo (marzo 1976).

Por otro lado, a partir de junio la tasa de desempleo empezó a reflejar la lenta expansión de la actividad económica. Como consecuencia de ello se produjo un rápido crecimiento de este indicador el cual, en diciembre de 1990 se fijó en 10.6% (Gráfica 1 y Cuadro 2).

Las cifras provisionales relativas al primer trimestre de 1991 validan las tendencias generales observadas a lo largo de 1990: en marzo, frente al mismo mes del año anterior, los valores de los tres principales indicadores laborales siguieron aumentando. Hay que destacar, sin embargo, una disminución en el ritmo de crecimiento de la tasa de desempleo (Gráfica 1), la cual se situó en 10.7%. Así, es probable que la predicción gubernamental, de una tasa de desempleo del orden del 10.7% durante el primer semestre de 1991, se cumpla.

El aumento del desempleo registrado en 1990⁴ afectó a todos los grupos etarios en los cuales hemos dividido la población en edad de trabajar. Para los jóvenes (12-29 años), los adultos (30-59), y para las personas con más de 60 años, el índice de desocupación creció sin interrupción desde junio.

No aconteció lo mismo en materia de ocupación. De hecho, el incremento durante 1990 en la proporción de personas con empleo

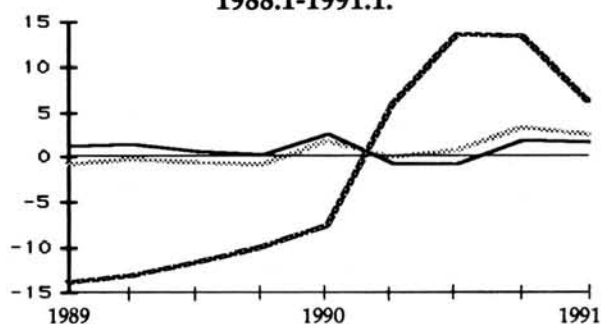
se debió exclusivamente a la población adulta, cuya tasa de ocupación pasó de 67.5 a 68.1; en las dos franjas extremas de edad, más bien se verificó un estancamiento de ese indicador.

2. Resultados por ciudades

Observando el comportamiento de las principales variables del mercado laboral durante 1990, en cada una de las siete ciudades por separado, se pueden evidenciar tres diferentes patrones.

Bogotá y Bucaramanga fueron las ciudades que más contribuyeron al incremento de la participación laboral. En ellas, aumentaron tanto la tasa de ocupación como la de desempleo (Cuadro 3). Particularmente agudo fue el repunte de la desocupación en Bogotá: el respectivo índice subió de 6.3 a 10.8 en tan sólo doce meses.

Gráfica 1
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE
LOS INDICES DE PARTICIPACION
OCUPACION Y DESEMPLEO*
1988.1-1991.1.



* Siete áreas metropolitanas

Fuente: Cuadro 2.

— Tasa de ocupación
 Tasa de participación
 — Tasa de desempleo

4 Los datos provisionales no permiten adelantar en 1991 un análisis por grupos de edad de la fuerza de trabajo.

Cuadro 3
EVOLUCION DE LAS TASAS DE OCUPACION Y DESEMPLEO EN LAS SIETE AREAS METROPOLITANAS
(1986-1991)

	Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Bucaramanga		Manizales		Pasto	
	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
Promedios anuales														
1986*	51.9	13.0	44.4	15.1	50.2	12.5	43.8	16.3	48.1	8.1	43.5	13.7	49.8	12.8
1987*	53.7	10.9	46.7	12.2	52.4	12.2	45.7	12.6	50.3	10.4	45.5	13.3	50.6	13.7
1988	56.6	10.5	47.6	12.8	52.0	11.2	45.5	11.6	53.3	10.9	45.6	12.1	50.2	15.4
1989	54.5	8.0	48.6	12.4	52.6	10.3	45.3	11.7	54.0	10.4	47.2	11.3	52.2	13.8
1990	55.1	9.4	48.5	12.5	53.3	9.6	46.3	10.9	54.5	12.0	47.9	10.7	52.3	13.8
Cifras trimestrales														
1989.1	53.8	9.7	48.0	12.7	49.8	10.5	43.4	13.9	53.3	9.9	44.6	13.0	52.2	12.6
1989.2	55.1	8.5	48.9	12.2	52.2	11.3	46.5	11.3	53.4	12.9	50.6	11.0	51.3	13.8
1989.3	54.4	7.4	47.7	11.8	53.4	7.7	45.8	11.5	54.7	8.9	46.4	9.7	52.0	14.3
1989.4	54.8	6.3	49.7	12.8	55.1	11.7	45.5	10.1	54.6	10.0	47.0	11.3	53.1	14.4
1990.1	54.9	8.0	48.6	11.4	53.2	10.9	47.4	12.1	54.0	14.0	47.0	11.5	50.7	15.6
1990.2	55.7	10.1	47.2	12.4	51.9	9.9	45.0	11.7	54.7	12.4	46.5	12.5	53.4	13.1
1990.3	53.9	8.8	48.0	13.7	52.5	8.7	45.1	10.4	54.3	10.9	48.0	10.4	51.5	14.8
1990.4	55.8	10.8	50.3	12.4	55.6	8.7	47.7	9.5	54.9	10.6	50.1	8.2	53.5	11.9
1991.1 ^p	56.2	9.2	48.8	14.0	54.7	10.6	47.2	9.6	54.1	13.1	47.3	10.4	52.4	14.8

Notación:

TDO = Tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar)

TDD = Tasa de desempleo (desocupados/población económicamente activa)

p = Provisional

* Siete ciudades sin área metropolitana

Fuente: DANE, Encuestas Nacionales de Hogares y cálculos de FEDESARROLLO.

Cali, Barranquilla y Manizales presentaron un notable dinamismo ocupacional a lo largo de 1990 y lograron crear para sus habitantes mayores oportunidades de trabajo, al igual que reducir los niveles de desempleo. En estas tres ciudades los índices de empleo y desempleo de diciembre experimentaron mejorías tanto frente a septiembre de 1990 como frente al mismo mes del año anterior.

Por último, en Medellín y Pasto los indicadores del Cuadro 3 no muestran grandes variaciones con respecto a 1989: en promedio los porcentajes de personas ocupadas y desempleadas permanecen sustancialmente iguales.

En los primeros tres meses de 1991 debemos destacar el repunte del desempleo en Medellín, cuyo índice aumentó significativamente tanto frente a diciembre como a marzo del año pasado.

En Bogotá sigue elevándose la participación laboral: en un año las tasas de ocupación y desempleo se incrementaron en casi 1.2 puntos porcentuales.

Igualmente, de los datos provisionales de marzo parece consolidarse la absorción de nuevos empleos y el descenso de la proporción de desempleados en Cali, Barranquilla y Manizales.

Finalmente, en Bucaramanga y Pasto disminuyó la tasa de desempleo⁵; ésta, sin embargo, se mantiene todavía a niveles comparativamente elevados en ambas ciudades.

5 Frente a marzo de 1990.

B. El sector informal

Desde 1984 y con periodicidad bienal, el DANE dedica un módulo de la encuesta nacional de hogares del mes de junio al sector informal de la economía.

Acogiéndose a una definición acordada internacionalmente, el DANE clasifica como informal el empleo compuesto por los trabajadores por cuenta propia distintos a profesionales y técnicos independientes, por los ayudantes familiares y servidoras domésticas y por los pequeños patrones y asalariados vinculados a empresas de hasta diez personas.

Definido en estos términos, el empleo informal abarcaba, en junio de 1990, el 48.5% de la población ocupada en las siete áreas metropolitanas. Los datos del Cuadro 4 nos indican, además, que la informalidad laboral afecta en una proporción levemente superior a la fuerza de trabajo femenina (50.7%), que a la masculina (47.1%).

En cuanto a su distribución etaria, el empleo informal se concentra en las edades adultas: más de la mitad de los trabajadores informales tiene entre 30 y 59 años. Lo anterior no deja de ser sorprendente sobre todo a la luz de la lectura de las conclusiones de la Misión de Empleo: "En los jóvenes, casi el 70% de los empleados se vincula a actividades "informales", como ayudantes familiares, servidores domésticos o asalariados de pequeños establecimientos... En la edad productiva plena -de 25 a 50 años- tiende a primar una vinculación como

Cuadro 4
SIETE AREAS METROPOLITANAS
PORCENTAJE DEL EMPLEO INFORMAL
JUNIO 1990

	Hombres	Mujeres	Total
A. Con respecto al empleo informal total			
12-29 años	38.0	43.2	40.2
30-59 años	54.1	52.6	53.5
60 y más años	7.9	4.2	6.3
Total	100.0	100.0	100.0
B. Con respecto al empleo total*			
12-29 años	47.3	49.7	48.3
30-59 años	44.7	49.9	46.7
60 y más años	72.6	84.2	75.4
Total	47.1	50.7	48.5

* Suma del empleo formal e informal de cada clase de edad; no incluye los ocupados que no informaron o no especificaron el sector de pertenencia.

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares No.68 y cálculos de FEDESARROLLO.

asalariado en el sector moderno, privado o estatal⁶.

Pasando a considerar el último grupo etario, la incidencia de las actividades informales aumenta dramáticamente y podemos decir que para los individuos al final de su vida productiva el sector informal constituye prácticamente la única solución ocupacional. En 1990 el 84.2% de las mujeres y el 72.6% de los hombres con 60 y más años trabajaban en él.

Si bien las actividades informales se

extienden a casi todos los sectores productivos, su peso relativo varía de sector a sector. Las estadísticas del DANE indican que comercio y hotelería es la rama de actividad con el mayor grado de informalidad (67%). Siguen, con cerca de la mitad de sus ocupados de carácter informal, la construcción, agropecuaria, transporte y comunicación⁷ y los servicios comunales, sociales y personales⁸. En el otro extremo, en los sectores donde prevalecen las empresas públicas y/o de grandes dimensiones, la informalidad es muy baja. Tal es el caso de los establecimientos financieros, electricidad, gas y agua y del sector minero.

C. Salarios

Por la forma y frecuencia con la cual se establece el salario mínimo en Colombia, su poder adquisitivo va disminuyendo continuamente a lo largo del año con la acumulación de los aumentos en los precios de los bienes de la canasta familiar. En 1990, el índice real de la remuneración mínima legal, si bien en promedio siguió manteniéndose por encima de su valor base, entre octubre y diciembre⁹ representó un poder de compra inferior al de 1980 (Cuadro 5).

En general, los niveles salariales más bajos fueron los más afectados por la aceleración inflacionaria de 1990. Frente al año anterior, en promedio, el salario mínimo perdió el 2.6%, la remuneración de los obreros industriales el 0.6%, y la de los obreros de la

6 Economía colombiana, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo", Separata No.10, agosto-septiembre 1986, p.62.

7 El empleo informal se concentra en el sector de transporte.

8 En este caso son los servicios personales los que reúnen la gran mayoría de trabajadores informales.

9 El índice real del salario mínimo legal en octubre fue 99.3.

construcción el 2.5%. Al contrario, los empleados de la industria, aunque no lograron incrementar en forma sustancial sus salarios reales, por lo menos no perdieron poder adquisitivo.

No se puede pasar por alto que una similar evolución de los salarios reales se dió en 1988, en ocasión de otro repunte inflacionario. La inflación, como es sabido, perjudica más a los trabajadores asalariados, y afecta mayormente los niveles inferiores de las escalas salariales. También por esa razón su

control debe ser uno de los objetivos prioritarios de la política económica.

Unas palabras aparte necesita la evolución de la remuneración per cápita en el comercio minorista. Los datos hasta noviembre indican que los sueldos y prestaciones de estos trabajadores crecieron en términos reales, en promedio, en un 2.2%, consolidando los elevados incrementos de 1989. Esta evolución, sin embargo, resulta contradictoria con el declive que registra el sector.

Cuadro 5
INDICES DE SALARIO REAL

		Mínimo legal	Industria Obreros	Industria Empleados	Comercio por menor Per-Cápita	Construcción
		(1)	(2)	(2)	(3)	(4)
1987	Marzo	117.6	120.1	116.7	93.0	108.0
	Junio	111.7	118.9	116.0	126.0	105.2
	Septiembre	108.5	119.6	116.7	93.4	105.8
	Diciembre	102.2	118.0	118.7	145.4	100.6
	Promedio	111.9	119.3	116.5	102.7	105.8
1988	Marzo	116.0	119.4	116.6	91.9	106.9
	Junio	106.3	115.5	115.8	123.4	100.4
	Septiembre	104.8	117.0	117.8	88.4	103.7
	Diciembre	99.6	118.5	119.4	129.1	99.1
	Promedio	108.8	117.7	116.7	97.0	103.4
1989	Marzo	115.9	118.9	118.4	96.3	111.4
	Junio	109.4	119.1	120.3	118.8	106.1
	Septiembre	105.2	117.8	119.1	93.2	104.2
	Diciembre	100.3	118.6	119.0	134.8	100.0
	Promedio	109.7	119.0	118.7	100.0	106.3
1990	Marzo	114.1	122.3	120.7	96.7	110.5
	Junio	106.7	117.4	118.8	121.7	102.9
	Septiembre	101.5	116.4	118.1	93.4	100.0
	Diciembre (a)	94.8	113.2	117.9	94.8	94.9
	Promedio	106.8	118.3	119.6		103.6

(a) Noviembre para el comercio al por menor

(1) Base Promedio 1980=100. Fuente: DANE. Indicadores de Coyuntura

(2) Base Promedio 1980=100. Fuente: DANE. Encuesta Mensual Manufacturera

(3) Base Promedio 1989=100. Fuente: DANE. Encuesta Mensual de Comercio al por menor.

(4) Base Diciembre 1989=100. Fuente: CAMACOL. Presidencia Nacional. Cálculos de FEDESARROLLO

II. Educación

En esta entrega de **Coyuntura Social** presentamos algunos indicadores de los costos unitarios de la educación en Colombia. La construcción de estos indicadores es importante porque, de un lado, permite conocer cuánto le cuesta al país impartir el servicio de la educación por alumno, por establecimiento y por docente y de otro, permite hacer comparaciones regionales entre dichos costos y a que se dispone de información para las diferentes entidades territoriales.

Antes de detenernos en las cifras sobre costos unitarios vale la pena hacer algunos comentarios sobre la forma como se elaboraron los indicadores.

A. Aspectos metodológicos

1. Estructura de la educación en Colombia

El Cuadro 1 muestra cómo está organizada la educación en Colombia. Esta estructura obedece a un criterio presupuestal. Cada uno de los ítems del Cuadro representa un

Cuadro 1
ESTRUCTURA DE LA EDUCACION
EN COLOMBIA

	Primaria	Secundaria
Planteles Nacionales		X
Educación Básica Primaria	X	
Educación Básica Secundaria		X
Colegios Cooperativos	X	X
Jornadas Adicionales		X
Educación Contratada	X	X
Soluciones Educativas	X	

Fuente: FEDESARROLLO. Costos Unitarios de la Educación en Colombia.

programa objeto de asignación de presupuesto educativo. En la elaboración de los indicadores de costos unitarios se ha tomado en cuenta, únicamente, el gasto en los programas de educación básica primaria y básica secundaria. Pero hay que advertir que los programas Planteles Nacionales, Colegios Cooperativos y Jornadas Adicionales, Educación Contratada y Soluciones Educativas¹ también incluyen educación

¹ Para una mejor comprensión de esta clasificación véase el Documento Costos unitarios de la Educación en Colombia preparado por FEDESARROLLO. Abril de 1991.

primaria y secundaria pero no discriminan el gasto para cada nivel, lo cual hace que estos programas se queden por fuera del cálculo de nuestros indicadores. Sin embargo, creemos que el gasto en los programas de educación primaria y secundaria se acerca bastante al 100% del gasto total en educación.

2. Cobertura

En primer lugar, se han calculado los indicadores de costos para los niveles de básica primaria y básica secundaria para el período 1985-1989. Es importante aclarar que se seleccionó este período porque se disponía de estadísticas confiables aunque con dificultades para su ordenamiento y posterior análisis. La información se pudo obtener para cada uno de los departamentos e intendencias y comisarías. No obstante, sólo se presentan los costos unitarios para los departamentos porque la información correspondiente a las intendencias y comisarías muestra problemas de consistencia y confiabilidad.

En segundo lugar, se han calculado costos unitarios para una muestra de colegios privados de Bogotá con el objeto de hacer una comparación de los costos entre la educación pública y privada.

3. Variables

Para la construcción de los indicadores se tomaron las siguientes variables que aparecen más detalladas en el Cuadro 2. Se tomaron los servicios personales, los gastos generales y las transferencias. Definitivamente, el rubro deservicios personales es la variable de mayor participación (90% aproximadamente) en el

Cuadro 2 VARIABLES DE GASTO EN EDUCACION

1. Servicios Personales

- Sueldo y Sobresueldo
- Horas extras
- Prima de Vacaciones
- Bonificaciones por Servicios Prestados
- Bonificaciones por recreación
- Prima de Servicios
- Prima de Navidad
- Subsidio de Alimentación
- Auxilio de Transporte
- Indemnización por Vacaciones
- Otros Servicios Personales
- Remuneración por Servicios Técnicos Personal Supernumerario
- Otras Primas
- Soluciones Educativas
- Auxilio de Movilización

2. Gastos Generales

- Compra de equipo
- Materiales y Suministros
- Mantenimiento
- Seguros
- Impresos y Publicaciones
- Servicios Públicos
- Comunicación y Transporte
- Viáticos
- Arrendamiento
- Gastos Imprevistos

3. Transferencias

- Previsión Social
- Deudas por Cesantías
- Caja de Compensación Familiar

Fuente: Ministerio de Educación Nacional
Coordinación FER

gasto total en educación, en tanto que los gastos generales y las transferencias representan el 10% de dicho gasto.

Es importante señalar que las variables se han tomado de la Ejecución del Presupuesto ya que interesa saber cuál es el monto efectivo de lo que el Estado invierte en educación. Una vez obtenido el costo total para cada departamento se dividió entre el número de alumnos, establecimientos y docentes para obtener los costos unitarios

En cuanto a los docentes, es importante anotar que durante el período en cuestión (1985-1989), el número de docentes nacionalizados, que son los que se tienen en cuenta para el cálculo de los indicadores, permanece constante ya que la planta de personal del Magisterio se mantiene "congelada" desde 1982. No obstante, los departamentos y los municipios han celebrado contratos de carácter temporal con educadores pero a cargo de las finanzas departamentales o municipales. Estos docentes no se tienen en cuenta para el cálculo de los costos unitarios por docente ya que su costo no lo asume la Nación.

Por último, los costos unitarios han sido deflactados por el IPC con base 1990=100.

B. Costos unitarios de la educación pública

En lo que se refiere a los costos educativos se puede decir que éstos dependen fundamentalmente del rubro de los servicios personales pagados a los docentes. A su vez, los servicios personales dependen de la movilidad en el escalafón docente. En la medida en que los docentes sean más

calificados y adquieran mayor experiencia, como parece estar ocurriendo desde inicios de la década de 1980, se generarán, obviamente, mayores erogaciones en educación. El monto y la velocidad en que aumenten los costos educativos, depende del número de docentes que ascienden en el escalafón entre un período y otro.

1. Costos unitarios por alumno

El Cuadro 3 presenta los costos unitarios por alumno discriminados en educación primaria y educación secundaria: en términos generales puede decirse lo siguiente. En primer lugar, un alumno de primaria o de secundaria le cuesta al país en promedio \$51 mil pesos al año, cifra que se mantiene constante a lo largo del período. Si desagregamos entre primaria y secundaria tenemos que los costos ascienden a \$48 mil en primaria y también se mantienen constantes. En secundaria sí se observa una caída en el costo al pasar de \$65 mil en 1986 a \$62 mil en 1987 y a \$60 mil en 1988, para aumentar un poco (\$62 mil) en 1989.

En segundo lugar, si miramos las cifras de costos unitarios por departamentos para 1989 en primaria, podemos observar que el Chocó registra el costo unitario por alumno más alto del país con \$84 mil, cifra que está muy por encima del promedio nacional. La razón de esta situación radica en que en el Chocó la relación docente/alumnos es de 20 en tanto que el promedio nacional es de 29 alumnos por docente en primaria. Luego, al haber menos alumnos, y al estar el costo determinado por los servicios personales, lógicamente el costo unitario tiene que ser mayor. Sin embargo, el costo viene cayendo desde

Cuadro 3
COSTOS UNITARIOS POR ALUMNO.*
SERIE HISTORICA 1985-1990
(miles de Pesos de 1990)

Secciones del país	1985		1986			1987			1988			1989			1990**		
	Prim.	Sec.	Prim.	Sec.	C.U.A.	Prim.	Sec.	C.U.A.	Prim.	Sec.	C.U.A.	Prim.	Sec.	C.U.A.	Prim.	Sec.	C.U.A.
Antioquia	37	n.d.	39	61	46	39	58	45	39	48	42	39	58	44	30	48	36
Atlántico	42	n.d.	45	57	49	44	56	48	42	55	46	41	55	45	33	37	34
Bogotá	46	n.d.	51	61	55	51	60	54	51	60	54	50	61	54	36	49	40
Bolívar	34	n.d.	38	66	44	37	67	44	37	68	44	39	69	46	30	40	33
Boyacá	51	n.d.	52	63	55	53	63	55	53	64	56	52	63	55	48	46	47
Caldas	51	n.d.	53	92	66	53	89	65	51	85	63	52	86	64	44	77	55
Caquetá	58	n.d.	62	54	60	63	53	61	67	59	65	58	55	57	44	38	43
Cauca	1	n.d.	34	37	35	34	37	35	35	36	35	35	35	35	29	22	27
Cesar	4	n.d.	41	39	40	39	37	39	40	41	40	44	41	43	37	83	49
Córdoba	40	n.d.	38	55	42	37	52	41	37	51	40	42	51	44	33	38	34
Cundinamarca	5	n.d.	62	107	73	62	101	72	59	102	70	60	102	71	51	73	57
Chocó	65	n.d.	89	19	69	87	20	67	87	22	68	84	21	66	64	13	50
Huila	44	n.d.	47	46	47	48	47	48	48	47	48	56	46	53	45	38	43
Guajira	47	n.d.	50	16	40	48	15	39	48	14	38	48	14	38	37	8	28
Magdalena	52	n.d.	56	31	48	55	28	47	54	28	46	68	28	53	57	16	41
Meta	35	n.d.	41	35	40	40	34	39	41	34	40	41	34	39	34	22	31
Nariño	43	n.d.	45	77	53	45	65	50	46	63	51	46	73	53	39	50	41
Nte.Santander	48	n.d.	47	78	54	49	76	55	48	81	56	49	82	57	40	60	45
Quindío	50	n.d.	56	87	67	56	83	66	55	81	65	62	82	70	57	59	58
Risaralda	47	n.d.	51	80	60	51	75	59	51	76	59	50	75	58	39	55	44
Santander	50	n.d.	52	67	56	52	67	56	50	64	54	53	64	56	47	47	47
Sucre	35	n.d.	39	75	46	37	71	44	38	70	44	45	67	50	35	37	36
Tolima	40	n.d.	48	60	51	47	58	50	48	58	51	45	58	49	36	47	39
Valle	33	n.d.	37	71	47	36	68	46	36	67	46	37	67	46	30	40	33
Total	45		48	65	51	48	62	51	47	60	50	48	62	51	38	47	40

* Fuente: Ministerio de Educación Nacional

** Incluye solamente servicios personales

Los costos unitarios están calculados por la siguiente fórmula: Costos Unitario por Alumno (C.U.A.)=Costo total(C.T.)/Número de alumno (N.A.)

1986 cuando ascendía a \$89 mil.

Análogamente, el departamento con el costo unitario por alumno más bajo es Cauca (\$35 mil), lo cual puede obedecer a que los docentes estén concentrados en las categorías más bajas del escalafón y/o a que la relación docente/alumnos sea muy alta comparada con el promedio nacional.

Es importante señalar que los costos unitarios en primaria prácticamente han permanecido constantes aunque, en algunos departamentos como Huila, Magdalena, Quindío y Sucre, se observan aumentos significativos.

En cuanto a secundaria, en 1989, el departamento de Cundinamarca muestra el costo más alto por alumno (\$102 mil) y Guajira registra el más bajo (\$14 mil).

2. Costo unitario por docente

El departamento de Antioquia es el que registra el mayor número de docentes (8000), seguido de Bogotá (4424), Valle (3282) y Caldas (3279).

En promedio, un maestro le costaba a la Nación \$1.56 millones anuales en 1989. Si el docente es de primaria el costo asciende a \$1.41 millones. Si es de secundaria \$2.1 millones. Tanto en primaria como en secundaria el costo unitario por docente ha observado un leve incremento que sin lugar a dudas está explicado por la movilidad en el escalafón (Cuadro 4).

En primaria, para 1989, el costo unitario por docente más alto lo reporta el

departamento del Chocó con \$1.72 millones y el más bajo lo registra Cundinamarca con \$0.96 millones. Por su parte, en secundaria, el Valle presenta la cifra más alta de costos unitarios con \$2.8 millones y el Cesar la más baja con \$0.57 millones.

3. Costo unitario por establecimiento

El Cuadro 5 muestra los costos unitarios por establecimiento. Allí se observa, para el promedio nacional, un costo por establecimiento de primaria que asciende a \$4.8 millones. Para secundaria el costo es de \$24.2 millones, en promedio, para el período en cuestión.

En el mismo Cuadro se muestra cómo Bogotá se aleja bastante del promedio nacional al registrar un costo unitario de \$15.7 millones y \$53.2 millones para primaria y secundaria respectivamente. Si se miran las cifras año a año se observa que los costos unitarios por establecimiento prácticamente se han mantenido constantes.

C. Costos unitarios de la educación privada

Antes de analizar las cifras de educación privada vale la pena describir la estructura de ingresos y gastos de los colegios privados. Los ingresos que perciben los colegios privados se componen de los siguientes renglones, a saber:

- Matrículas y Pensiones
- Transporte
- Otros

El renglón otros incluye algunos cobros

Cuadro 4
COSTOS UNITARIOS POR PROFESOR 1985 - 1990*
(miles de pesos de 1990)

	#.Profesores		1985			1986			1987		
	Prim.	Sec.	Prim.	Sec.	C.U.P.	Prim.	Sec.	C.U.P.	Prim.	Sec.	C.U.P.
Antioquia	14.61	8.00	1.23	n.d.		1.31	1.59	1.41	1.33	1.55	1.41
Atlántico	3.64	1.38	1.39	n.d.		1.52	2.23	1.71	1.51	2.27	1.72
Bogotá D.E.	11.75	4.42	1.23	n.d.		1.34	2.32	1.61	1.36	2.35	1.63
Bolívar	3.75	1.08	1.26	n.d.		1.40	2.29	1.60	1.39	2.41	1.62
Boyacá	5.49	1.56	1.53	n.d.		1.58	2.26	1.73	1.63	2.32	1.78
Caldas	4.54	3.28	1.27	n.d.		1.35	1.63	1.47	1.35	1.62	1.47
Caquetá	1.58	0.26	1.33	n.d.		1.53	2.35	1.65	1.59	2.41	1.71
Cauca	3.39	0.53	1.16	n.d.		1.29	2.51	1.46	1.31	2.57	1.48
Cesar	2.34	1.73	1.21	n.d.		1.31	0.50	0.96	1.28	0.50	0.95
Córdoba	4.39	1.00	1.26	n.d.		1.30	2.14	1.46	1.29	2.10	1.44
Cundinamarca	12.61	3.00	0.92	n.d.		0.97	2.29	1.23	0.99	2.23	1.23
Chocó	2.07	0.13	1.37	n.d.		1.64	2.26	1.67	1.63	2.39	1.67
Huila	3.85	0.84	1.16	n.d.		1.26	1.70	1.34	1.30	1.76	1.38
Guajira	1.42	0.91	1.21	n.d.		1.28	2.67	1.36	1.26	2.60	1.34
Magdalena	3.48	0.43	1.27	n.d.		1.36	2.67	1.51	1.36	2.55	1.49
Meta	1.95	0.29	1.24	n.d.		1.34	2.09	1.43	1.34	2.13	1.44
Nariño	4.32	1.43	1.24	n.d.		1.33	2.19	1.54	1.35	1.93	1.49
Nte.Santander	4.17	1.39	1.37	n.d.		1.34	1.97	1.50	1.42	1.98	1.56
Quindío	1.92	1.03	1.26	n.d.		1.43	2.41	1.77	1.44	2.38	1.77
Risaralda	2.87	1.34	1.28	n.d.		1.42	2.16	1.66	1.43	2.11	1.64
Santander	7.27	2.14	1.32	n.d.		1.35	2.15	1.53	1.39	2.21	1.57
Sucre	2.37	0.49	1.21	n.d.		1.36	3.03	1.64	1.34	2.97	1.62
Tolima	6.39	2.17	1.01	n.d.		1.11	1.72	1.26	1.11	1.72	1.26
Valle	7.17	3.28	1.37	n.d.		1.47	2.83	1.90	1.48	2.79	1.89
Total	121.22	41.28	1.28			1.36	2.02	1.50	1.39	2.00	1.51
			1988			1989			1990**		
Antioquia	14.61	8.00	1.34	1.21	1.33	1.40	1.63	1.48	1.11	1.40	1.21
Atlántico	3.64	1.38	1.45	2.30	1.68	1.51	2.65	1.74	1.23	1.61	1.34
Bogotá D.E.	11.75	4.42	1.36	2.41	1.65	1.38	2.51	1.69	1.00	2.05	1.29
Bolívar	3.75	1.08	1.40	2.52	1.65	1.48	2.59	1.73	1.15	1.57	1.24
Boyacá	5.49	1.56	1.64	2.45	1.82	1.72	2.45	1.88	1.59	1.84	1.65
Caldas	4.54	3.28	1.34	1.61	1.45	1.40	1.66	1.51	1.20	1.53	1.34
Caquetá	1.58	0.26	1.70	2.72	1.84	1.69	2.63	1.82	1.34	1.86	1.41
Cauca	3.39	0.53	1.34	2.57	1.51	1.41	2.62	1.57	1.15	1.65	1.22
Cesar	2.34	1.73	1.31	0.57	1.00	1.35	0.57	1.02	1.13	1.21	1.16
Córdoba	4.39	1.00	1.29	2.11	1.45	1.36	2.19	1.51	1.06	1.66	1.17
Cundinamarca	12.61	3.00	0.95	2.32	1.21	0.97	2.38	1.24	0.82	1.76	1.00
Chocó	2.07	0.13	1.65	2.70	1.72	1.73	2.67	1.78	1.37	1.66	1.39
Huila	3.85	0.84	1.31	1.81	1.40	1.35	1.83	1.44	1.05	1.54	1.14
Guajira	1.42	0.91	1.24	2.51	1.32	1.29	2.51	1.36	1.01	1.38	1.03
Magdalena	3.48	0.43	1.34	2.64	1.48	1.37	2.03	1.44	1.11	1.52	1.16
Meta	1.95	0.29	1.39	2.16	1.49	1.43	2.22	1.53	1.20	1.49	1.24
Nariño	4.32	1.43	1.40	1.92	1.53	1.45	2.28	1.66	1.23	1.61	1.32
Nte.Santander	4.17	1.39	1.43	2.16	1.61	1.45	2.25	1.65	1.18	1.68	1.31
Quindío	1.92	1.03	1.44	2.38	1.77	1.54	2.47	1.86	1.40	1.82	1.54
Risaralda	2.87	1.34	1.44	2.17	1.67	1.46	2.22	1.70	1.15	1.66	1.31
Santander	7.27	2.14	1.34	2.17	1.53	1.42	2.23	1.60	1.26	1.67	1.35
Sucre	2.37	0.49	1.35	2.99	1.64	1.42	2.94	1.68	1.04	1.70	1.15
Tolima	6.39	2.17	1.14	1.77	1.30	1.16	1.81	1.33	0.96	1.51	1.10
Valle	7.17	3.28	1.48	2.80	1.90	1.53	2.88	1.95	1.27	1.77	1.43
Total	121.22	41.28	1.38	2.00	1.51	1.42	2.11	1.57	1.13	1.63	1.26

* Fuente: Ministerio de Educación Nacional

** Incluye solamente servicios personales

C.U.P.: Costo Unitario Profesor

Los costos unitarios están calculados por la siguiente fórmula:

Costos Unitario por Profesor (C.U.P.)=Costo total(C.T.)/Número de Profesores (N.P.)

Cuadro 5.
COSTOS UNITARIOS POR ESTABLECIMIENTO * 1985-1990
 (Miles de Pesos de 1990)

	1985			1986			1987		
	Prim.	Sec.	C.U.E.	Prim.	Sec.	C.U.E.	Prim.	Sec.	C.U.E.
Antioquia	4.41	n.d.		4.57	28.32	6.87	4.57	27.05	6.76
Atlántico	8.95	n.d.		9.58	32.43	12.82	9.37	32.29	12.63
Bogotá D.E.	15.41	n.d.		16.39	52.66	22.51	16.42	51.51	22.43
Bolívar	4.74	n.d.		5.20	27.69	7.02	5.08	28.74	6.99
Boyacá	4.20	n.d.		4.26	19.35	5.50	4.33	19.35	5.58
Caldas	4.69	n.d.		4.90	28.44	7.98	4.85	27.58	7.86
Caquetá	4.03	n.d.		4.57	10.25	5.14	4.68	10.31	5.25
Cauca	2.14	n.d.		2.34	8.72	2.83	2.35	8.76	2.84
Cesar	6.28	n.d.		6.68	12.20	7.42	6.45	11.99	7.19
Córdoba	4.87	n.d.		4.49	29.21	5.84	4.38	27.57	5.68
Cundinamarca	4.30	n.d.		4.49	31.25	6.48	4.50	29.61	6.39
Chocó	5.28	n.d.		6.23	5.08	6.12	6.09	5.27	6.02
Huila	3.49	n.d.		3.73	17.37	4.54	3.79	17.34	4.61
Guajira	5.03	n.d.		5.24	6.08	5.33	5.08	5.78	5.16
Magdalena	7.97	n.d.		8.42	12.94	9.04	8.29	12.06	8.80
Meta	3.05	n.d.		3.25	9.40	3.70	3.20	9.45	3.67
Nariño	3.62	n.d.		3.82	20.74	5.38	3.83	17.76	5.12
Nte.Santander	3.92	n.d.		3.78	22.13	5.20	3.96	21.68	5.34
Quindío	6.09	n.d.		6.82	42.50	11.32	6.81	41.36	11.17
Risaralda	4.64	n.d.		5.07	29.24	7.72	5.01	27.93	7.53
Santander	3.89	n.d.		3.92	22.08	5.33	3.98	22.25	5.39
Sucre	3.84	n.d.		4.23	31.67	5.83	4.11	30.47	5.65
Tolima	3.36	n.d.		3.64	15.37	4.94	3.59	14.95	4.86
Valle	4.75	n.d.		4.85	28.71	7.93	4.80	27.70	7.78
Total	4.67			4.87	24.78	6.72	4.89	24.04	6.66
	1988			1989			1990**		
Antioquia	4.53	22.49	6.29	4.66	27.03	6.87	3.62	22.68	5.52
Atlántico	8.81	31.69	12.08	8.93	31.76	12.18	7.12	21.10	9.12
Bogotá D.E.	16.01	52.34	22.16	15.76	53.21	22.10	11.21	42.37	16.49
Bolívar	4.99	29.14	6.96	5.20	29.33	7.17	3.96	17.40	5.06
Boyacá	4.28	19.83	5.59	4.42	19.48	5.69	4.05	14.25	4.91
Caldas	4.72	26.74	7.65	4.86	26.99	7.82	4.09	24.24	6.81
Caquetá	4.91	11.48	5.57	4.82	10.74	5.43	3.76	7.48	4.14
Cauca	2.36	8.53	2.84	2.45	8.53	2.92	1.98	5.23	2.23
Cesar	6.50	13.29	7.41	6.58	13.23	7.47	5.37	26.81	8.31
Córdoba	4.33	26.97	5.60	4.46	27.68	5.76	3.44	20.46	4.40
Cundinamarca	4.25	29.97	6.21	4.25	29.96	6.23	3.56	21.60	4.96
Chocó	6.10	5.86	6.08	6.28	5.59	6.22	4.90	3.42	4.76
Huila	3.74	17.43	4.57	3.82	17.42	4.64	2.91	14.37	3.61
Guajira	4.94	5.44	4.99	5.03	5.43	5.07	3.89	2.86	3.78
Magdalena	7.99	12.24	8.58	8.03	11.90	8.56	6.41	6.73	6.45
Meta	3.27	9.44	3.72	3.31	9.53	3.77	2.74	6.11	3.00
Nariño	3.92	17.29	5.17	4.01	20.09	5.51	3.33	13.73	4.32
N.Santander	3.91	23.16	5.42	3.90	23.37	5.45	3.14	17.07	4.26
Quindío	6.66	40.03	10.92	6.97	40.25	11.28	6.22	29.10	9.17
Risaralda	4.98	27.95	7.53	4.95	28.02	7.52	3.85	20.35	5.71
Santander	3.79	21.25	5.16	3.94	21.34	5.31	3.44	15.58	4.40
Sucre	4.09	30.03	5.61	4.20	28.34	5.65	3.04	16.04	3.82
Tolima	3.64	15.10	4.92	3.63	15.12	4.93	2.96	12.38	4.02
Valle	4.70	27.21	7.63	4.76	27.35	7.72	3.90	16.43	5.54
Total	4.78	23.40	6.54	4.84	24.20	6.69	3.87	18.24	5.27

* Fuente: Ministerio de Educación Nacional ** Incluye solamente servicios personales C.U.E.: Costo Unitario por Establecimiento

Los costos unitarios están calculados por la siguiente fórmula:

Costos Unitarios por Establecimiento(C.U.E.)=Costo Total(C.T.)/Número de Establecimientos (N.E.).

que se hacen por expedición de certificados, habilitaciones, etc.

● Estrato bajo: Colegio Libertador y San Ignacio de Loyola

La estructura de gastos incluye:

- Servicios Personales
 - Personal Docente
 - Personal Administrativo
 - Personal de Servicios
 - Otros

- Gastos Generales
 - Mantenimiento
 - Compra de equipos
 - Transporte
 - Servicios Públicos
 - Otros

● En el Cuadro 6 se presentan los costos unitarios para una muestra de siete colegios privados de Bogotá para los cuales fue posible disponer de cifras confiables y para el mismo año. Estos planteles fueron discriminados por estrato socioeconómico como sigue:

● Estrato alto: Liceo Cervantes, Gimnasio Campestre, Gimnasio Femenino

● Estrato medio: Cardenal Sancha y Colegio Champagnat.

Es importante señalar que no fue posible discriminar el gasto por nivel primaria o secundaria puesto que los presupuestos y la ejecución no hacen tal discriminación por niveles.

Los costos unitarios por alumno en la educación privada son considerablemente más altos que en el sector oficial, en particular en los estratos alto y medio. No sucede lo mismo en los colegios privados del estrato bajo los cuales tienen un costo por alumno muy cercano al promedio nacional de la educación pública (\$47 mil contra \$51 mil).

Con los docentes ocurre el mismo fenómeno. En el estrato alto, el costo unitario promedio por docente asciende a \$4.94 millones y en el estrato medio a \$2.85 millones, ambas cifras muy superiores al promedio nacional del sector oficial calculado en el Cuadro 4. Pero de la misma manera que el costo unitario por alumno en el estrato bajo, el costo promedio por docente en este mismo estrato (\$1.9 millones) está más cercano al promedio nacional.

Cuadro 6
COLEGIOS PRIVADOS PRESUPUESTO EJECUTADO EN 1988
NUMERO DE PROFESORES Y ESTUDIANTES
COSTOS UNITARIOS POR ALUMNO Y PROFESOR

(Precios constantes base 1990 Miles de Pesos)

Presupuesto, Profesores, Alumnos	Liceo Cervantes	Gimnasio Campestre	Gimnasio Femenino	Cardenal Sancha	Colegio Champagnat	Colegio Libertador	San Ignacio de Loyola
A. Ingresos totales	324.163.76	149.424.01	187.136.20	85.731.18	173.790.83	74.991.92	4.969.52
B. Egresos totales	353.510.71	322.365.23	282.832.88	100.308.72	231.363.46	74.329.31	4.983.63
1. Total servicios personales	154.510.71	210.882.02	222.529.68	37.283.86	113.565.93	44.286.66	4.902.45
Personal docente	81.922.31	107.693.18	110.908.45	29.416.17	89.245.46	30.311.68	2.145.14
Personal administrativo	39.687.46	59.001.90	33.630.22	6.108.55	8.539.99	7.716.11	1.967.81
Personal de servicio	23.104.07	24.230.11	19.907.31	1.190.87	10.327.93	3.011.61	324.73
Otros	9.796.86	19.956.83	58.083.69	568.27	5.452.56	3.247.26	464.78
2. Total gastos generales	198.808.98	111.483.22	60.303.19	63.024.86	117.797.54	30.042.65	81.18
C. Total número de alumnos	1493	787	959	874	1407	1535	105
Básica primaria	872	365	374	410	676	833	n.d.
Secundaria	456	287	388	320	476	552	n.d.
Media vocacional	165	135	197	144	255	150	n.d.
Costo unitario por alumno	236.65	409.61	294.93	114.77	164.44	48.42	47.46
D. Total número de profesores	60	53	81	46	70	52	3
Costo unitario por profesor	5.888.66	6.082.36	3.491.76	2.180.62	3.305.19	1.429.41	1.661.21



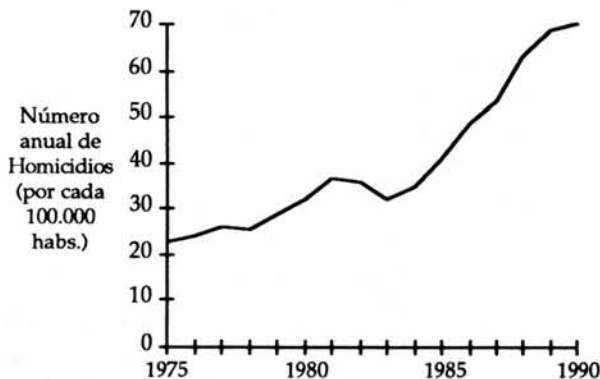
III. Criminalidad

A. Los homicidios

El número total de homicidios en Colombia en 1990 fue de 24.254 (cifras de la Policía Nacional, DIJIN). Teniendo en cuenta la población estimada del país para este año, dicha cifra equivale a 70 homicidios por cada 100.000 habitantes, una tasa superior a la observada en 1989 que fue de 68.6 homicidios por cada 100.000 habitantes, (ver Gráfica 1).

Cabe observar que la tasa de homicidios

Gráfica 1
TASA ANUAL DE HOMICIDIOS
1975-1990



Fuente: Policía Nacional, DIJIN.

de 1990, al igual que las registradas en 1988 y 1989, son las más altas que se han conocido en el país desde mediados de la década del 50. Más aún, pocos países en el mundo registran una intensidad tan aguda de violencia homicida, salvo quizás aquellos que sufren una guerra civil. Sin embargo, el término "guerra civil" no parece adecuado, en sentido riguroso, para describir los varios tipos de violencia que están desangrando la nación. Parece más ajustado a los hechos hablar de las violencias desatadas por diversas organizaciones (de narcotraficantes, paramilitares, guerrilleras, de crimen organizado, etc.) en el contexto de un Estado débil.

Del total de homicidios de 1990, sólo cerca de un 13% sería atribuible a razones políticas. Según las estadísticas publicadas por la revista *Justicia y Paz*, No. 44 (octubre-diciembre de 1990) podría hablarse de 3.236 víctimas de homicidio por razones políticas o aparentemente políticas, distribuidos así: 313 asesinatos políticos (militantes políticos de los varios partidos y movimientos políticos), 1.694 asesinatos aparentemente políticos (dirigentes populares, algunas masacres, etc.),

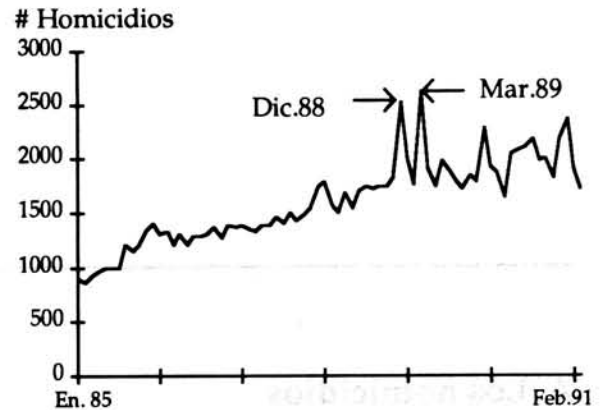
684 guerrilleros muertos en combate, 402 miembros de las Fuerzas Armadas muertos en combate con las guerrillas y 143 civiles muertos en acciones bélicas entre las guerrillas y las FF.AA. Por otra parte, según la misma revista el número de asesinatos políticos disminuyó en 1990 en un 32% con respecto a 1989. Se sigue entonces que la gran mayoría de los homicidios en Colombia se deben a causas diferentes de las políticas. Entre ellas, es muy probable que figuren en lugar prominente los asesinatos relacionados con el negocio de la droga (guerra entre carteles, ajustes de cuentas entre narcotraficantes, grandes y pequeños, venganzas por actos de violencia cometidos por narcotraficantes, etc.) No en vano el 47.8% de todos los homicidios cometidos en el país tuvieron lugar en los departamentos de Antioquia y Valle, siendo que en dichos departamentos sólo habita un 23% de todos los colombianos.

B. Los homicidios por mes

Cuando se observa la evolución mensual de las muertes intencionales en Colombia en los últimos seis años se detecta una tendencia sostenida al ascenso (Gráfica 2). El descenso que se observa en los meses de enero y febrero de 1991 debe ser mirado con reserva porque los guarismos de estos dos meses no son muy diferentes de los observados para idéntica época del año en 1989 y en 1990.

Por otro lado, a lo largo del período que va de enero de 1985 a febrero de 1991 se observan algunos fenómenos que requieren un estudio cuidadoso, todavía por hacer. En particular, sobresalen dos "picos", uno en diciembre de 1986 y otro en marzo de 1989. Es

Gráfica 2
NUMERO MENSUAL DE HOMICIDIOS
(enero de 1985 a febrero de 1991)



Fuente: De 1985-1989 *Revista Criminalidad Policía Nacional*. De 1990-1991 Datos inéditos suministrados para la DIJIN Policía Nacional.

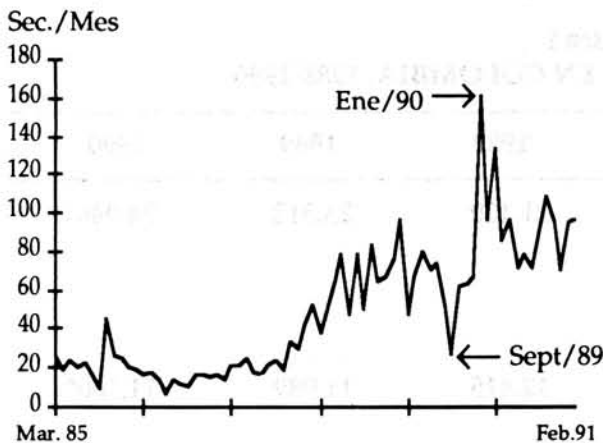
difícil aceptar que de un mes a otro, por juegos del azar, suba el número de homicidios de 1.824 en noviembre a 2.520 en diciembre en el primer caso, y de 1.759 en febrero a 2.614 en marzo en el segundo. Parece más razonable pensar, al menos como hipótesis, en la acción deliberada de algunos grupos bien equipados y entrenados y decididos a matar. Podrían ser grupos de sicarios o de paramilitares. Curiosamente, las estadísticas de la revista *Justicia y Paz* no registran, en los dos meses mencionados, incrementos sorprendentes en la categoría "asesinatos políticos", ni en la de "asesinatos presumiblemente políticos", ni en la de "asesinatos por *limpieza social*". Pero, si ese aumento tan fuerte en el número mensual de homicidios no se explica por la acción de grupos organizados, cómo se podría explicar? No parece coincidencia el hecho de que unos meses antes, en agosto de 1988, el DAS hubiera dado a conocer un documento confidencial en el que habla de "ejércitos

privados", que se estaban reclutando y entrenando en el Magdalena Medio y que reunían en total 1.000 o más hombres armados.

C. Los secuestros

El número de secuestros por mes en Colombia también revela una tendencia ascendente en los últimos seis años, aun cuando con mayores altibajos en comparación con las cifras mensuales sobre homicidios recién comentadas (Gráfica 3). El número conocido de secuestros para cada mes de 1990 superó (con una sola excepción) el número correspondiente de secuestros para el mismo

Gráfica 3
NUMERO MENSUAL DE
SECUESTROS
(marzo de 1985 a febrero de 1991)



Fuente: De 1985-1989 *Revista Criminalidad* Policía Nacional. De 1990-1991 Datos Inéditos suministrados para la DIJIN Policía Nacional.

mes en cualquier otro año de la última década. Es decir, consistentemente la ola de violencia en su modalidad de secuestro fue, el año pasado, más intensa que en cualquier otro año desde 1980 hasta la fecha. No se han

investigado las cifras sobre secuestros de este año hacia atrás, pero se tiene la impresión de que el número de secuestros desde la década del sesenta en adelante nunca ha sido tan intenso como en años recientes.

Los secuestros siguen siendo causados en cerca de un 50% por grupos guerrilleros, y el resto casi siempre por delincuentes organizados. Un caso especial está constituido por los secuestros de familiares de personas influyentes (comunicadores destacados, personas en altos cargos públicos, congresistas, etc.), realizados por cuenta de algunos narcotraficantes a fin de presionar al gobierno y a la clase dirigente para que accedan a sus condiciones: aun cuando este número de secuestros alcanza un nivel relativamente bajo, su capacidad de intimidación sobre quienes toman grandes decisiones gubernamentales parece sustancial.

En la Gráfica 3 llaman la atención dos cifras, a saber, el bajo número de secuestros observado en septiembre de 1989 y el alto número registrado en enero del año siguiente. La primera cifra tiene que ver probablemente con el enorme despliegue de medidas de seguridad (incluyendo numerosos allanamientos e intercepciones telefónicas) que adoptó el gobierno a raíz de la muerte del precandidato presidencial Luis Carlos Galán. La segunda cifra plantea de nuevo un gran interrogante: cómo es posible que de un mes al otro, más exactamente de diciembre de 1989 a enero de 1990, pase el número de secuestros de 67 a 161 sin la actuación simultánea (quizás concertada) de poderosas organizaciones? Si no es por estas organizaciones, cómo explicar semejante salto? Una vez más se palpa aquí con claridad

la presencia de grupos bien financiados y entrenados, capaces de ejercer implacables acciones de violencia, que superan la actual capacidad de contención de las fuerzas del orden.

D. Homicidios y justicia

El Cuadro 1 requiere varios comentarios reunidos en dos bloques. Primero, las estadísticas judiciales no hablan del número de personas implicadas como víctimas en un proceso, sino sólo del número de procesos o sumarios. Por eso no es posible saber a ciencia cierta cuántos homicidios quedan sin acción judicial alguna. Parece, sin embargo, que la gran mayoría de los homicidios sí dan origen a un proceso judicial, en virtud del siguiente raciocinio: dividamos el número total de procesos de un año cualquiera, por ejemplo

1989, en dos grandes categorías: procesos por homicidio en los que *sólo una persona* fue la víctima (homicidios individuales), y procesos por homicidio donde *dos o más* personas fueron las víctimas (homicidios colectivos). Asumamos ahora que dos terceras partes de los procesos por homicidio representan "homicidios individuales". Si tomamos las cifras de 1989, ésto equivale a 7.993 procesos (de los 11.989 procesos por homicidio de ese año). Asumamos, por otro lado, que el resto de los procesos (un tercio del total, o sea, 3.996 procesos), se refiere a "homicidios colectivos". Más aún, supongamos que, en promedio, cada uno de estos procesos atañe a tres homicidios. Esto quiere decir que los 3.996 procesos estarían contemplando 11.988 homicidios ($3.996 \times 3 = 11.988$). Si a estos once mil les añadimos los siete mil y pico procesos en que se investiga un solo homicidio,

Cuadro 1
HOMICIDIOS Y JUSTICIA EN COLOMBIA, 1988-1990

	1988	1989	1990
Número de homicidios intencionales	21.100	23.312	24.046
Número de procesos por homicidio en etapa de iniciación del sumario (cada proceso puede referirse a uno o más homicidios)	12.415	11.989	11.160*
Número de procesos por homicidio sobre los cuales se emite una sentencia judicial (la sentencia puede ser absoluta o condenatoria)	3.358	3.789	4.137*

* Cifra provisional; se tiene el dato real hasta el tercer trimestre.

Fuente: (a) Para el número de homicidios, *Revista Criminalidad* (de la Policía Nacional), años 1988 y 1989; para 1990, datos provisionales suministrados por la DIJIN.

(b) Para el número de procesos en etapa de iniciación del sumario o en etapa de sentencia, "Estadísticas Judiciales" (tabulados), DANE.

tendríamos que en 1989 cerca de 19.981 homicidios habrían dado lugar a que se les inicie un proceso judicial. Esta última cifra presenta el 86% del total de homicidios del año 1989. Téngase presente que, desde 1985, un proceso judicial por homicidio (o por cualquier otro delito penal) no puede iniciarse en tanto no exista un sindicado conocido (es decir, un sospechoso con nombre y apellido). Esto hace que, en un cierto número de casos de homicidio (probablemente minoritario), no se inicie un proceso, porque no se sabe a quién señalar claramente como sospechoso (esto sucede, con frecuencia, en el caso de las víctimas NN). En otros casos, la indagación preliminar sobre un homicidio, adelantada por las autoridades de la policía judicial, no prospera porque nadie se atreve a hacer la denuncia. No obstante, el ejercicio recién hecho sugiere que la mayoría de los homicidios llegan a conocimiento de las autoridades judiciales y dan origen a un proceso formal.

Segundo: si se relaciona el número de procesos que llegan hasta la etapa de sentencia con el número de procesos iniciados, se concluye que la gran mayoría de los procesos

queda sin sentencia. Tomemos las cifras de 1989 del cuadro bajo consideración y asumamos, para simplificar las cosas, que las sentencias proferidas en ese año se refieren a procesos iniciados en el mismo año. Esto permitiría concluir que sólo una tercera parte (un 32%) de los procesos iniciados por homicidio alcanza la etapa de sentencia. Si descomponemos esta tercera parte en procesos por "homicidio individual" y procesos por "homicidio colectivo", bajo los mismos supuestos arriba señalados, tendríamos que los procesos que llegan a sentencia (sea absolutoria, sea condenatoria) se referirían a 6.315 homicidios en total. Dado que en 1989 hubo 23.312 homicidios, este guarismo equivale al 27% del total. De donde se concluye que el resto, o sea, la mayoría de los homicidios (cerca de tres de cada cuatro) queda actualmente impune.

La escasa capacidad del gobierno colombiano para erradicar a los violentos y hacer justicia, demostrada constantemente a lo largo de los últimos años, pone en evidencia la necesidad de reformas muy profundas y audaces. A grandes males, grandes remedios.

IV. Medio ambiente: el aire en Bogotá

En la *Coyuntura Social* No. 1 se presentaron los resultados del análisis de los datos mensuales arrojados por la Red Panamericana de Muestreo Normalizado de Aire (REDPANAIRES) entre julio de 1983 y noviembre de 1986 sobre la contaminación del aire de la ciudad de Bogotá. Según estos resultados el sur es el sector más contaminado de la ciudad mientras que la estación de medición localizada en el Sena Metalmecánica (Cra. 30 Calle 18 Sur) es la zona que presenta mayores niveles de concentración. Adicionalmente, de acuerdo a estas pruebas, las partículas en suspensión son el agente más contaminante de la capital, lo cual ha contribuido a la prevalencia de enfermedades respiratorias. A pesar de estos resultados, se concluye que existe una ligera tendencia descendente de la contaminación debido a medidas tomadas por el Servicio de Salud de Bogotá.

Estos resultados se han logrado actualizar gracias al "Plan para el Control de la Contaminación del Aire en la Ciudad de

Bogotá" realizado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JAICA. Esta misión tiene como objetivo estudiar durante 17 meses el grado de contaminación del aire bogotano para luego determinar las medidas que deben seguirse para lograr niveles de contaminación aceptables.

A continuación se presentan aspectos generales sobre la contaminación del aire seguidos de los primeros resultados obtenidos de las pruebas iniciales realizadas por la misión japonesa durante los meses de septiembre de 1990 a enero de 1991.

A. La contaminación del aire:

1. Principales contaminantes y sus efectos

Se entiende por contaminación del aire la presencia en la atmósfera de una o más sustancias contaminantes que por su concentración, características y persistencia resultan peligrosas para el ser humano, las

plantas, los animales y para los bienes en general¹. Aunque existen infinidad de residuos presentes en la atmósfera solo algunos son considerados contaminantes y perjudiciales por sus efectos sobre los seres vivos. Entre éstos están el monóxido de carbono, el dióxido de sulfuro, los hidrocarburos, los óxidos de nitrógeno, los oxidantes fotoquímicos, el abestos, el plomo y las partículas en suspensión.

De los residuos antes mencionados, el más común es el monóxido de carbono (CO). Este es producido por la combustión incompleta de combustibles como la gasolina y de otras sustancias que contienen carbono. Igualmente es producido por la quema de bosques y durante la descomposición de materias orgánicas. Es un gas inodoro e incoloro que tiene una gran afinidad química con la hemoglobina de la sangre. Al absorberse, la habilidad de la sangre para obtener oxígeno disminuye lo que reduce la capacidad mental, causa mareos, afecta los reflejos y hasta puede llegar a causar la muerte. A este gas se le atribuyen también problemas respiratorios y trastornos del desarrollo del feto.

El dióxido de azufre (SO₂) por su parte, es causado por la combustión de combustibles fósiles y la fundición de minerales metalíferos que contienen azufre; por procesos industriales y también por fenómenos naturales como las erupciones volcánicas. Es también un gas inodoro y al oxidarse forma el trióxido de azufre (SO₃) que mezclado con agua se convierte en ácido sulfúrico. Los principales efectos de este gas incluyen el agravamiento de problemas cardíacos y respiratorios como

el asma y el efisema pulmonar, la irritación de los ojos y de las vías respiratorias y el aumento de la mortalidad. Es también el agente responsable de la corrosión de metales, el deterioro de textiles, papel y cuero y del desgaste de la piedra utilizada en construcción. Finalmente, contribuye a la formación de lluvia ácida, fenómeno que se analizará más adelante.

La emisión de hidrocarburos, por otra parte, obedece a la evaporación de la gasolina y de otros hidrocarburos volátiles en estaciones de gasolina, en lavanderías y en tanques de gas. Inclusive durante el proceso de secado de pinturas se emiten cantidades substanciales de hidrocarburos. Aún en pequeñas concentraciones, los hidrocarburos reaccionan fotoquímicamente en la atmósfera con óxidos de nitrógeno lo que ocasiona el famoso "smog". Estos óxidos de nitrógeno (NO_x) que son producidos en procesos de combustión, no solo contribuyen a la formación del "smog" sino que además afectan los pulmones, el crecimiento de plantas y la fertilidad de semillas. Adicionalmente, estimula la formación de la lluvia ácida.

Al igual que los hidrocarburos y los óxidos de nitrógeno, los oxidantes fotoquímicos (O_x) producen "smog" pero además afectan el sistema respiratorio y cardiovascular y reducen la visibilidad. Deterioran también el caucho, las pinturas y los textiles. Finalmente, dañan el follaje de plantas y ocasionan la caída prematura de frutos. Estos oxidantes se producen por reacciones atmosféricas de elementos químicos bajo la influencia de la luz solar.

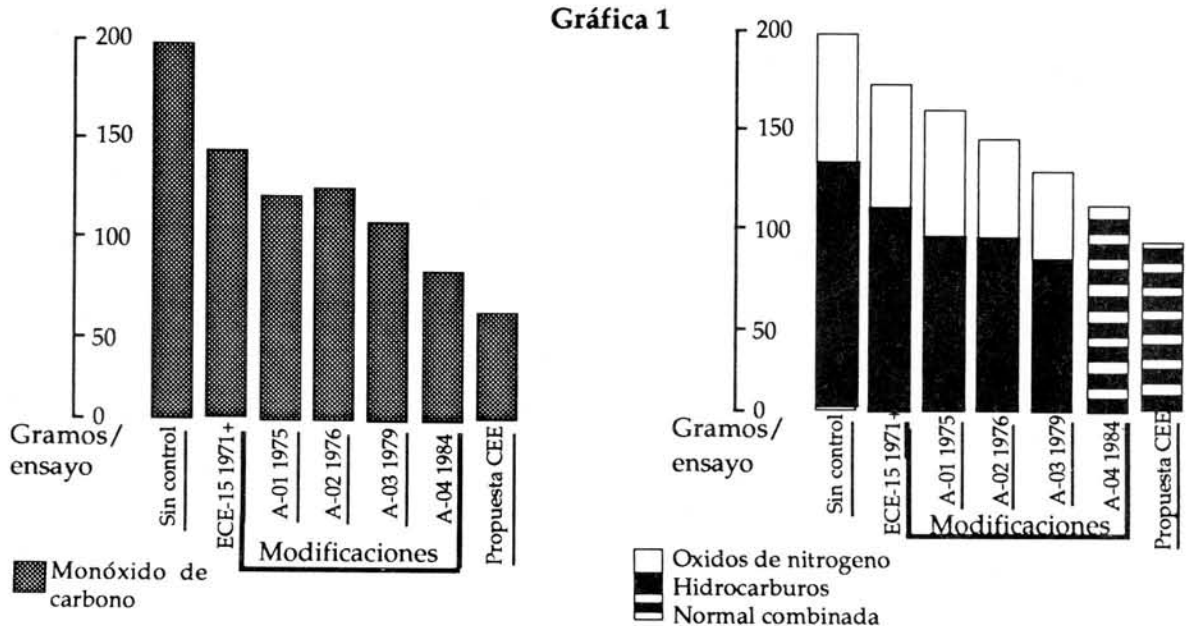
1 (Consideraciones Ambientales para el Sector de Desarrollo Industrial). Banco Mundial, Agosto de 1978.

El total de partículas en suspensión (TPS) corresponde a las partículas sólidas y líquidas dispersas en la atmósfera. Las más comunes son el polvo, las cenizas y el hollín. Aunque éstas no tienen efectos graves, otras partículas de sustancias como el plomo sí representan un peligro inminente para la salud de seres vivos ya que transportan compuestos orgánicos cancerígenos a las partes más profundas y sensibles de los pulmones; además, agudizan los efectos de contaminantes gaseosos y contribuyen al empeoramiento de enfermedades respiratorias. Las partículas en suspensión se clasifican por su tamaño en decantables (más de 50 micrones), aereosoles (menos de 50 micrones) y en partículas finas (menos de 3 micrones). Las principales fuentes son: fenómenos naturales como las erupciones volcánicas y los incendios forestales, trabajos de construcción, procesos industriales, combustión estacionaria y reacciones

químicas atmosféricas. Además de los efectos ya mencionados, las partículas en suspensión también obstruyen el proceso de la fotosíntesis.

Estos contaminantes han sido estudiados por muchos años y son reconocidos mundialmente por sus efectos nocivos sobre los seres vivos. De ahí las importantes reducciones en los límites de emisiones de algunos de ellos en Europa durante los últimos años (Ver Gráfica. 1). Pero fuera de éstos, existen además otros contaminantes que, aunque no han sido estudiados extensamente, son reconocidos ya como perjudiciales para la salud. Entre estos están el asbestos y el plomo.

El asbestos se presenta principalmente en insulaciones viejas o dañadas y en baldosas de fuego. Se encuentra también en astilleros, en tejas hechas a base de este material y



Fuente: Shell Briefing Service (sbs), Shell International Petroleum Company Limited.

también, en menor escala, en el interior de secadores de pelo. Es causante de problemas respiratorios como el asma y en muchos casos también produce cáncer del pulmón y del estómago. El plomo, por su parte, ataca los sistemas nervioso, circulatorio y reproductor así como también los riñones. Se adhiere y acumula en huesos y en otros tejidos y sus efectos nocivos sobre éstos perduran aún después de descontinuado el contacto directo con este metal. Son particularmente afectados por exposiciones al plomo los niños quienes pueden presentar problemas de aprendizaje y de hiperactividad. Las principales fuentes de plomo son los escapes de los vehículos automotores y las plantas donde se funde y procesa dicho metal.

2. Medios para controlar emisiones

El automóvil es la mayor fuente emisora de óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono y de hidrocarburos mientras que la combustión de gasolina y otros combustibles en plantas de generación eléctrica es la mayor fuente de óxidos de azufre. Por otra parte, las mayores fuentes de partículas en suspensión son las plantas que consumen carbón.

Con base en lo anterior, para controlar la emisión de hidrocarburos y de monóxido de carbono se deben modificar los motores de los vehículos de modo que se logre una recirculación de gases de escape para que luego éstos sean purificados por medio de convertidores catalíticos. También se aconseja una modificación de la cámara de combustión de los vehículos. Los dispositivos catalíticos también se utilizan para controlar las emisiones de dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre, el cual se puede igualmente

eliminar utilizando gasolinas con bajos contenidos de azufre.

Para controlar la cantidad de partículas en suspensión que se liberan en la atmósfera se utilizan separadores inerciales, filtros y purificadores o precipitadores electrostáticos los cuales depuran los gases de combustión. También se recomiendan distintos medios de reducción de desechos sólidos y procedimientos más estrictos de control sobre procesos industriales y de construcción. Con respecto a los oxidantes fotoquímicos, éstos se pueden controlar a través de reducciones en las emisiones de óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y óxidos de azufre.

Las emisiones de plomo, por otra parte, se pueden disminuir si se reduce la cantidad de éste en el combustible. Como se observa en el Cuadro No. 1, actualmente en varios países del mundo ya existen leyes bastante restrictivas dirigidas a limitar la cantidad de plomo que se puede mezclar con la gasolina, práctica destinada a aumentar el octanaje de esta última.

Para que el control sobre las emisiones de estos contaminantes sea efectivo, es importante recordar que hay varios factores que influyen de manera definitiva en la permanencia, concentración y toxicidad de los mismos. Entre estos factores se encuentran la temperatura del aire, los vientos y su dirección, la humedad, la cantidad de contaminante emitido en una zona, la nubosidad del sector y otras condiciones climatológicas. Igualmente, es importante tener en cuenta que es más perjudicial el contacto permanente con un gas o sustancia contaminante durante un periodo largo de

Cuadro 1
LEGISLACION RELATIVA AL PLOMO DE LA
GASOLINA DE AUTOMOVILES

		Grado con plomo Contenido máximo de plomo gramos/litro	Vigencia	Grado sin plomo Contenido máximo de plomo gramos/litro
Europa CEE	Directiva	0.15 - 0.40	Actual	0.013
		0.15	*	
	Rep. Fed. de Alemania	0.15	Actual	0.013
	Francia	0.40	Actual	0.013
	Italia	0.40	Actual	0.013
	Holanda	0.15	Actual	0.013
	Gran Bretaña	0.15	Actual	0.013
Otros Europa	Austria	0.15	Actual	0.013
	Finlandia	0.40	Actual	0.013
	Suecia	0.15	Actual	0.013
	Suiza	0.15	Actual	0.013
Otros	Estados Unidos	0.026	Actual	0.013
	Canadá	0.29	Actual	0.013
	Australia	0.4 - 0.84	Actual	0.013
	Hong - Kong	0.25	Actual	
	Japón	0.31	Actual	0.001
	Malasia	0.4	Actual	
	Nueva Zelanda	0.45	Actual	
	Tailandia	0.45	Actual	

* En cuanto los estados miembros lo consideren necesario

Fuente: Shell Briefing Service (sbs), Shell International Petroleum Company Limited

tiempo (aunque la emisión sea mínima) que un contacto breve, así la emisión sea aguda. Es por eso que en países como Méjico, Inglaterra, Bélgica y los Estados Unidos la exposición al aire polucionado de estas ciudades durante prolongados periodos se considera más peligrosa que la exposición a altos niveles de polución del aire durante cortos periodos de tiempo.

Para definir cuál debe ser el nivel óptimo de calidad de aire es conveniente analizar

cuáles son los costos y los beneficios que se obtendrían al imponerse un límite de contaminación. Debe introducirse un sistema que permita definir los costos y los beneficios de purificación, que penalize además al que sobrepase el límite impuesto.

La lógica económica sugiere que se tomen medidas dirigidas a mejorar la calidad del aire y que con cada una se cuantifiquen tanto los costos como los beneficios obtenidos por éstas. Mientras que los beneficios logrados

sean mayores a los costos incurridos, se deben seguir imponiendo nuevos controles, hasta llegar al punto óptimo que es aquel en el que los beneficios marginales son iguales a los costos marginales.

Entre los beneficios obtenidos por la disminución de las emisiones contaminantes del aire se encuentran la reducción de los costos por enfermedades y tratamientos médicos; la disminución de los costos por daños a plantaciones, semillas y cosechas; los ahorros obtenidos al no tenerse que limpiar, reparar y reemplazar edificios y otras construcciones. Finalmente, la valorización de la tierra y de las propiedades cercanas a grandes ciudades y centros urbanos que usualmente presentan altos niveles de contaminación. Por otra parte, los costos incurridos al no descontaminar el aire de un sector incluyen los efectos nocivos sobre la salud, la reducción del tiempo de vida, el deterioro de construcciones y monumentos, los efectos sobre el crecimiento de plantas, flores y árboles y finalmente, la disminución de la visibilidad.

B. La contaminación actual del aire bogotano

Como se comentó anteriormente, en la actualidad se está realizando un estudio detallado sobre la condición del aire de la capital dirigido por técnicos japoneses y miembros de la Secretaría de Salud de Bogotá. A pesar de que el proyecto se comenzó hace apenas 5 meses, ya se realizaron los primeros análisis con resultados alarmantes.

Contrariamente a lo que se proyectó con base en los resultados arrojados por

REDPANAIRE, la contaminación del aire de la ciudad de Bogotá no ha disminuído sino que se ha incrementado en proporciones anormales (Ver Cuadro 2 para partículas en suspensión). Este fenómeno se observa en zonas como Chapinero, el Centro y el Sur en donde algunos promedios de contaminación superan los máximos permitidos (Ver Cuadro 3). Dicho aumento se debe en gran parte a varios factores descubiertos hasta hace poco por los estudios y análisis realizados por la misión nipona.

Uno de estos factores es la formación de una capa entre las 7:00 y las 8:00 a.m. (ocasionada por inversiones de temperatura) en ciertas épocas del año cuya base se ubica por encima de los 50 metros sobre el nivel del suelo y la cual no permite la dispersión de gases y partículas contaminantes. Se comprobó también que otro factor que hace difícil esta dispersión es la velocidad del viento, en esta época muy baja (0-0.9 m/seg). Esto hace que los agentes contaminantes se difundan muy lentamente en las horas de la mañana (1:00 a.m. a 9:00 a.m.) y en las horas de la noche (7:00 p.m. a 12:00 a. m.). Así, los niveles de contaminación presentan picos de alta concentración entre las 7:00 a.m. y las 9:00 a.m. y entre las 6:00 y las 8:00 p.m. para el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno y el monóxido de carbono. Las partículas en suspensión, por su parte, aunque presentan un comportamiento similar durante las horas de la mañana, inexplicablemente presentan altos incrementos en su concentración hacia las 24 horas. Estas partículas fueron analizadas en dos estaciones (Laboratorio Central y Centro de Salud Puente Aranda) y dieron como resultado un 46% y un 56.5% respectivamente con dimensiones menores a

Cuadro 2
MAXIMAS EMISIONES ENCONTRADAS DE PARTICULAS EN SUSPENSION
(BOGOTA)

Año	Zona Industrial	Zona Centro	Zona Sur	Chapinero
1976	n.d.	38.3 ug/m3 *	n.d.	n.d.
1983	350.7 ug/m3	215.8 ug/m3	297.3 ug/m3	240.8 ug/m3
1984	341 ug/m3	281.2 ug/m3	334.3 ug/m3	220.1 ug/m3
1985	301.8 ug/m3	290 ug/m3	322.1 ug/m3	281.6 ug/m3
1986	327.8 ug/m3	213.9 ug/m3	303.5 ug/m3	278.5 ug/m3
1990	287 ug/m3	413.5 ug/m3	567 ug/m3	306 ug/m3

* ug/m3 = microgramos por metro cúbico.

Fuente: Secretaría de Salud de Bogotá, Cálculos FEDESARROLLO.

Cuadro 3
MAXIMAS EMISIONES ENCONTRADAS
NOVIEMBRE 23/1990

	Máxima emisión permitida en Bogotá	Zona industrial (Puente Aranda)	Zona centro (S. Juan de Dios y Lab.)	Zona sur (El Tunal)	Chapinero (Serv. de salud Av. Caracas)	Máximos encontrados
Partículas en Suspensión (TPS)	76.8 ug/m3 *	287 ug/m3	413.5 ug/m3	567 ug/m3	306 ug/m3	575 ug/m3
Promedios		82.3 ug/m3	77.9 ug/m3	74.8 ug/m3	65.7 ug/m3	(Centro)
Oxidos de Nitrógeno (NOx)	53.2 ppb*	192 p.p.b.	215 p.p.b.	136 p.p.b.	.221 p.p.b.	278 p.p.b.
Promedios		45.9 p.p.b.	78.7 p.p.b.	34.3 p.p.b.	77 p.p.b.	(Centro)
Monóxido de Carbono (CO)	11.5 mg/m3 *	11.5 mg/m3	18.75 mg/m3	8.6 mg/m3	22.1 mg/m3	22.6 mg/m3
Promedios		2.65 mg/m3	6.6 mg/m3	1.95 mg/m3	6.80 mg/m3	(Centro)
Dióxido de Azufre (SO2)	38.2 p.p.b.*	66 p.p.b.	73 p.p.b.	61 p.p.b.	27 p.p.b.	95 p.p.b.
Promedios		13.4 p.p.b.	17.8 p.p.b.	9.6 p.p.b.	9.2 p.p.b.	(Centro)

*ug/m3 = microgramos por metro cúbico

*p.p.b.= partículas por billón

*mg/m3 = miligramos por metro cúbico

*p.p.b.= partículas por billón

Fuente: Secretaría de salud de Bogotá y cálculos FEDESARROLLO

1 micra. Por ser fibras tan finas, estas partículas representan un peligro inminente para la salud de las personas que residen en estos sectores.

Otro factor importante que ha contribuido al aumento de la contaminación es el creciente tráfico de la ciudad que hace que los vehículos mantengan un promedio de velocidad muy bajo (entre 20 y 30 km/hora y menores).

Efectivamente, se ha comprobado que niveles de desplazamiento bajos incrementan la contaminación ya que la concentración de gases y partículas es mayor mientras que la dispersión es menor. En Bogotá, las vías con menores promedios de velocidad son la Avenida Caracas y la Carrera Décima, ambas con promedios de 15km/hora aproximadamente. No es sorprendente entonces que el centro de la ciudad presente altos

niveles de contaminación. Adicionalmente, se ha demostrado también que las zonas aledañas a las grandes vías (hasta 40 metros del borde de la vía) presentan altas concentraciones de monóxido de carbono y de óxidos de nitrógeno.

Fuera de los vehículos automotores, las industrias de la capital también se consideran como importantes fuentes emisoras de gases y partículas. Hasta ahora han sido investigadas 145 y se calcula que la carga contaminante emitida anualmente por éstas es la siguiente:

- Partículas en Suspensión 17000 Ton/Año
- Dióxido de Azufre 3000 Ton/Año
- Oxidos de Nitrógeno 10000 Ton/Año

Cabe resaltar también que según los análisis realizados, se observa una concentración mayor de todos los contaminantes estudiados los días miércoles y jueves y una concentración menor durante los fines de semana.

C. Institutos encargados del manejo del medio ambiente en Colombia

Las instituciones que vigilan y protegen los recursos naturales y el medio ambiente nacional son varias. Entre ellas se incluyen aquellas encargadas específicamente de controlar la contaminación del aire. Estas son el Inderena, el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), la Dirección Nacional de Saneamiento Ambiental, la Sección Protección del Medio Ambiente del Ministerio de Minas y Energía, las Corporaciones Autónomas Regionales (18 en

todo el país) y la Dirección General de Planificación Territorial. Para proteger el medio ambiente nuestro país cuenta además con una de las legislaciones ambientales más completas y avanzadas del mundo. Por qué, a pesar de contar con estos recursos, se presentan niveles alarmantes de contaminación en ciudades como Bogotá y Medellín?

Varios factores contribuyen a explicar este fenómeno. Por un lado, está la flexibilidad de las leyes sobre medio ambiente existentes que choca con la rigidez de la estructura institucional del Estado. Por otra parte está la limitada capacidad del Estado para hacer cumplir estas leyes que, por ejemplo, imponen la utilización de equipos especiales que disminuyan la emisión de gases y partículas. Adicionalmente, no existen estímulos de índole tributaria, fiscal o financiera que incentiven la protección del ambiente y la prevención de la contaminación. Finalmente, no se ha creado una conciencia nacional sobre las causas específicas de la contaminación lo cual pone en peligro nuestra salud y nuestra riqueza floral y biológica.

Fuera de las instituciones que protegen el medio ambiente nacional existen también varias organizaciones internacionales que buscan evitar desastres ecológicos causados por la contaminación y otros fenómenos de la naturaleza. Entre éstas están la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Consejo Internacional sobre Leyes del Medio Ambiente (ICEL), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Unión Internacional

para la Conservación de los Recursos Naturales y la Naturaleza (IUCN). Estas organizaciones buscan principalmente solucionar problemas ambientales mundiales tales como la lluvia ácida, la destrucción de la capa de ozono y el "Greenhouse Effect" o efecto invernadero².

D. Conclusiones

En la actualidad, Colombia se considera como uno de los 6 países con mayores índices de megadiversidad en el mundo. Aún cuando nuestro territorio ocupa solo el 0.77% de la superficie total de la tierra, contamos aproximadamente con el 10% de todas las especies animales y vegetales. Tenemos también el 30% de las especies primates, el 15% de las especies de orquídeas y ocupamos

el primer puesto mundial en número de especies de aves (1721). Parte de esta riqueza, sin embargo, podría llegar a extinguirse si no se controlan los niveles de contaminación que actualmente presentan ciudades como Bogotá. La contaminación también reduce los niveles de salud y de bienestar de quienes viven en nuestras grandes ciudades.

Es indispensable lograr que nuestra actual legislación sobre medio ambiente se ponga en práctica para que se puedan imponer límites de contaminación y métodos de prevención. Para lograr esto deben tomarse medidas que estimulen la protección e incentiven la descontaminación del aire, el agua y el suelo ya que de éstas medidas dependerá en gran parte nuestro futuro bienestar.

2 La lluvia ácida, ocasionada por depósitos de lluvias, vapores y partículas ácidas causa graves daños a construcciones, plantaciones forestales y ecosistemas acuáticos. Este es el caso de Noruega en donde un área de 13000km² de lagos al sur del país carece totalmente de peces. El agotamiento de la capa de ozono, por su parte, ocasionado por emisiones de clorofluorocarbonos (CFCs) en forma de aerosoles y espumas incrementa la radiación ultravioleta propiciando el cáncer en la piel. Finalmente, el "greenhouse effect" consiste en la absorción de la radiación infrarroja de la superficie y de la atmósfera de la tierra por parte de los gases de invernadero lo que evita que esta radiación salga al espacio. Esto ocasiona el calentamiento del planeta y por consiguiente, el aumento de temperaturas.

Bibliografía

Haveman, Robert.- Kneese, Allen V.- Freeman III, Myrick A.- **The Economics of Environmental Policies.** John Wiley and Sons, Inc., 1973.

Consideraciones Ambientales para el Sector de Desarrollo Industrial. Banco Mundial, 1978.

Tietenberg, Tom. **Environmental and Natural Resource Economics**
Scott Foresman and Company, 1988.

The Study on Air Pollution Control Plan in Bogota City Area - Interim Report.
Japan International Cooperation Agency (JAICA), February 1991.

Carrizosa Umaña, Julio. **Medio Ambiente y Ecología.** Siglo XXI Editores, Junio 1990.

Perfil Ambiental de Colombia. Escala Editores, 1990.

Global Advisor Vol.#2 - Ejemplar 9. GMNI, Septiembre 1989.

Global Advisor Vol.#2 - Ejemplar 5. Global Environment, Septiembre - Octubre 1990.

Coyuntura Social No. 1. Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación. Diciembre, 1989.

La Contaminación del Aire en Bogotá (1983-1986). Servicio de Salud de Bogotá, D.E. 1987.



V. Cultura

Este indicador es la continuación del indicador cultural que fue publicado en el anterior número de **Coyuntura Social**, buscando llenar algunos vacíos sobre temas no tratados en él como el teatro y los museos.

A. Teatro

La situación actual del teatro en Bogotá no es muy alentadora. Si comparamos la oferta teatral, sin ir muy lejos, con ciudades como Caracas o San José de Costa Rica, encontramos que, mientras la primera tiene entre 20 y 25 salas permanentes de teatro, y la segunda unas 15, Bogotá sólo cuenta con alrededor de 10 salas permanentes. Si sumamos el número de sillas de estas salas encontramos que el potencial de asientos, para una ciudad con casi cinco millones de habitantes, sólo asciende a 3.566 sillas. Si a éstas agregamos las de otros teatros que eventualmente sirven de escenario para obras teatrales, tales como el Teatro Colón, el Jorge Eliecer Gaitán, el Camarín del Carmen, el teatro Colsubsidio y el teatro del Gimnasio Moderno esta cifra no supera a 8,435 sillas (Cuadro 1).

Cuadro 1
CAPACIDAD E INDICES DE OCUPACION
DE LOS TEATROS DE BOGOTA

Salas	Número de sillas	% Ocupación(1)
T.P.B.	250	50
Nacional	351	80
Nacional (Castellana)	711	80
Libre (Candelaria)	204	25
Libre (Chapinero)	700	60
La Candelaria	250	52
La Baranda	75	80
Santa Fe	430	47
San Carlos	415	80
La Mama	180	40
Sub-Total	3.566	59.30
Colón	968	
Colsubsidio	1.023	
Jorge Eliecer Gaitán	2.316	
Camarín Del Carmen	400	
Gimnasio Moderno	573	
Tecal	100	
Sub-Total	5.380	
Total	8.946	

(1): Sólo se presentan índices de ocupación para las salas que presentan permanentemente obras de teatro.

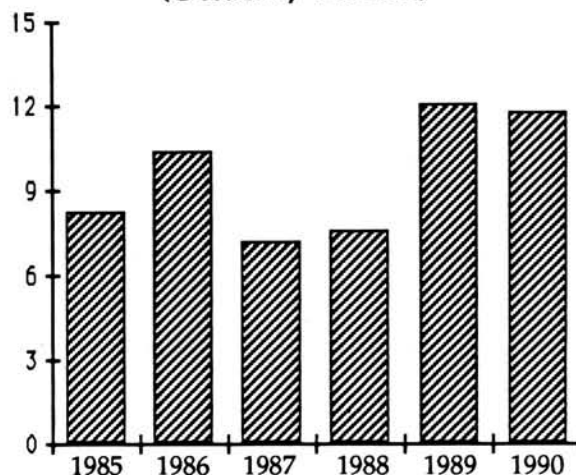
Fuente: Teatros de Bogotá.

En términos generales, se puede decir que las salas de teatro de la ciudad tienen un aceptable nivel de ocupación, 59.3% en promedio, aunque las diferencias entre teatros es bastante notoria. Las salas del teatro Nacional tienen en promedio índices de ocupación del 80%, y los fines de semana la ocupación llega a ser total. Sólo dos teatros muestran iguales niveles de ocupación: la sala del teatro "La Baranda", lo cual, sin embargo, puede explicarse por la poca capacidad de la misma (75 sillas), y la recientemente remodelada sala del teatro San Carlos. El éxito de esta última, que apenas lleva 4 meses funcionando, se debe al tipo de obras que presenta. Estas, al igual que las del teatro Santa Fe, implican costos de montaje relativamente bajos están dirigidas a un público juvenil que va a observar aquellas obras basadas en los libros de literatura que tienen que leer en el colegio. Las dos salas tienen funciones especiales para grupos de estudiantes que anticipadamente las solicitan. Por otro lado, las demás salas de teatro presentan índices de ocupación que oscilan entre un 40 y un 50% (Cuadro 1).

En lo que hace al número de obras presentadas, quien quiere ir a teatro en la ciudad un viernes en la noche y toma un periódico, encuentra que puede escoger entre 9 y 10 alternativas, en promedio. Según se muestra en la Gráfica 1, que contiene la información sobre el número de funciones de Teatro en Bogotá durante todos los viernes del mes de octubre entre 1985 y 1990, la oferta teatral en este período ha crecido lentamente, con años particularmente pobres como lo fueron el 87 y el 88.

Ir a teatro en Bogotá cuesta en promedio

Gráfica 1
NUMERO DE FUNCIONES POR NOCHE
(Octubre, Viernes)



Fuente: Guía cultural de El Espectador

entre \$ 2.000 y \$3.000 pesos por persona, aunque, no hay una tarifa homogénea. Mientras que para asistir a las salas del teatro Nacional hay que pagar una boleta que vale entre \$ 4.000 y \$ 6.000 pesos, en las demás salas de la ciudad el valor de las boletas se sitúa entre \$ 1.300 y \$ 3.000 pesos (Cuadro 2).

Los costos de montaje varían también, obviamente, con el tipo de función. En un extremo, obras como "Sugar" o "La mujer del año", con altos costos de producción, son viables gracias a el largo período de tiempo que duran éstas en cartelera (entre cinco y seis meses), con altos índices de asistencia. Con sólo montar dos obras por año, el teatro Nacional puede mantener sus salas ocupadas durante casi doce meses. Por el contrario, para otros grupos esto no es suficiente, teniendo que buscar el alquiler de la sala para otros espectáculos u otros grupos de teatro que no tienen sala propia.

Cuadro 2
PRECIOS POR PERSONA

Sala de teatro	Precios	
	Min	Max
T.P.B.	1.500	3.000
Nacional	4.000	6.000
Nacional (Castellana)	4.000	6.000
Libre (Candelaria)	1.300	2.500
Libre (Chapinero)	1.300	3.000
La Candelaria	1.200	2.500
La Baranda	2.000	3.000
Santa Fe	1.500	2.200
La Mama	1.500	2.000
San Carlos	2.500	2.500
Promedio	2.080	3.270

Fuente: Información directa de los teatros.

Montar una obra para estos últimos es una odisea. Sus costos de producción, se sitúan alrededor de 8 y 12 millones de pesos. Además, hay que pagar actores, aunque la mayoría de ellos lo hacen por amor al arte más que por dinero, ya que vivir de esta profesión es imposible en el país. Los costos de publicidad son muy altos, llegando a representar el 40% de los costos totales. Como si fuera poco, nunca existe la certeza sobre el éxito de la obra. Una obra que dura montándose 8 semanas, en promedio, puede durar en cartelera dos semanas, así como puede llegar a estar 12 ó 14 semanas.

Como se ve en el Cuadro 3, "La Mama" no monta ni una obra en los últimos cinco años, "La Candelaria" montó la última hace dos años, el "Libre", entre sus dos sedes, cada año monta menos obras (6 en 1988, 4 en 1988 y

apenas 2 el año pasado), grupos como el "Local" y la "Baranda" sólo alcanzan a montar una al año y el Santa Fe dos, en promedio, por año.

Parece claro pues que el teatro no puede subsistir sin el apoyo estatal, y los grupos tienen que ir "tocando de puerta en puerta" para obtener recursos para pagar sus deudas. Recientemente, el Ministerio de Hacienda autorizó una partida de 240 millones de pesos, que hubo de ser distribuida entre los numerosos grupos de teatro que existían en el país y que presentaron sus solicitudes, adjuntando sus estadísticas contables y proyecciones. Si tenemos en cuenta que, en 1989, había 114 grupos estables inscritos en la Corporación Nacional de Teatro (84 aficionados y 30 profesionales)¹, esta cifra es realmente pequeña.

Cuadro 3
NUMERO DE MONTAJES POR AÑO

Teatro	1985	1986	1987	1988	1989	1990
La Mama	n.d.	1	0	0	0	0
La Baranda	n.d.	3	1	2	2	1
La Candelaria	1	1	0	1	1	0
Libre (Centro)	4	3	4	2	1	0
Libre (Chapin)	*	*	*	4	3	2
Nacional	1	2	2	2	2	2
La Castellana	*	*	*	*	*	2
Santa Fe	*	*	3	2	2	2
T.P.B.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Local (1)	n.d.	n.d.	0	1	1	1

n.d.: datos no disponibles.

(1) Hoy en día no cuenta con sala propia pero el grupo sigue montando obras.

*: No hay datos porque el teatro no existía.

Fuente: Información obtenida directamente de los teatros

1 De estas solo 10 recibieron auxilios de Colcultura o el Concejo de Bogotá.

Pero no todos los problemas de los grupos teatrales se deben a una falta de apoyo estatal. Con la presentación de la documentación ante el Ministerio de Hacienda sale a flote un problema más grave aún y es la falta de una gestión administrativa sana en el manejo financiero de los pocos recursos disponibles. En este aspecto casi ningún grupo de teatro se escapa. Para los teatreros los números y las tablas parecen ser dos cosas totalmente incompatibles. Basta observar los balances presentados. Por lo general, en estas instituciones no existe una estructura administrativa que permita realizar análisis de costos y beneficios para el manejo eficiente de los escasos recursos. En nuestra opinión a los teatreros se les debería obligar llevar cuentas para obtener recursos por parte del Estado. Tanto en este campo de la cultura como en otros se pide a gritos un programa de administración cultural.

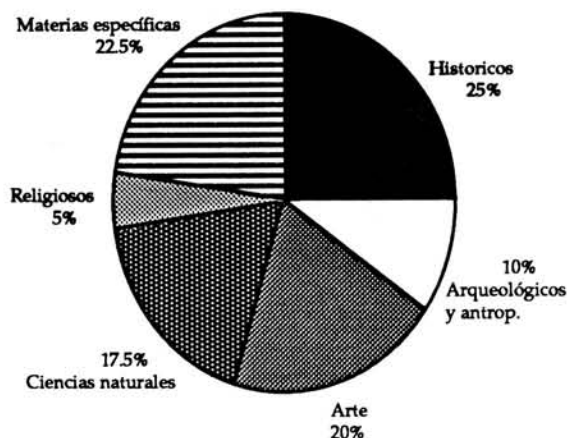
B. Museos

Es sorprendente el número de museos con que cuenta la ciudad. Haciendo un inventario de los mismos se llegan a contar 41 museos de las más variadas clases.

De estos, como muestra la Gráfica 2, un 25% son de carácter histórico, un 20% son de tipo artístico (la mayoría de arte contemporáneo), un 17.5% se refiere a temas de las ciencias naturales, un 10% son de carácter arqueológico y antropológico, un 5% religiosos, y el 22.5% restante trata sobre materias u oficios particulares (filatelia, toreo, comunicaciones, etc.).

Algunos de estos son bastante concurridos, llegando a presentar índices de asistencia

Gráfica 2
DISTRIBUCION DE MUSEOS
SEGUN TIPO



que superan las 1.200 personas diarias. Tal es el caso del Museo de Arte Moderno, el Museo de los Niños y el Museo del Oro. Estos altos índices de asistencia se deben básicamente a programas que se ofrecen a estudiantes de colegios. Casi todos los días estos y otros museos reciben visitas de grupos de estudiantes que constituyen el porcentaje más alto de quienes visitan los mismos.

Sin embargo, en buena parte de los casos las políticas de promoción son muy pobres, existiendo museos que la mayoría de la gente no ha oído ni siquiera nombrar. Sólo algunos de los más grandes, que pertenecen a una entidad estatal como COLCULTURA o el Banco de la República, cuentan con presupuesto para promocionar sus actividades. Otros, por el contrario, cuentan con presupuestos muy pequeños que apenas les permiten conservar su exposición de planta. La forma de promoción predilecta, por los bajos costos y eficacia, parecen ser las invitaciones a colegios y la información en las

guías de los periódicos. Eventualmente, algunos pocos tienen dinero para hacer publicidad por televisión o radio, como lo hace el Museo de Arte Moderno, o tienen una publicación propia como el Museo del Oro.

Los precios de entrada a un museo son relativamente bajos y en muchos casos la misma es gratuita (no sobrepasan de \$500 para adultos ni de \$300 para niños). De los 41 museos 14 (35%) tienen entrada gratuita todos los días o al menos un día en la semana.

En cuanto a la distribución espacial de los museos en la ciudad más de la mitad (52.5%) se encuentra en el centro (entre las calles 26 y 6 y entre las carreras 1a. y 10a.), un 15% se encuentran en la zona nororiental de la ciudad entre las calles 26 y 150 y entre la carrera 7a. y la autopista del norte. La zona de la ciudad universitaria cuenta con cinco pequeños museos (12.5%). En lo que respecta a la zona suroccidental, ésta no cuenta con una oferta cultural de éste tipo, ni de ningún otro (ver Mapa 1 y el indicador cultural de *Coyuntura Social*, No.3, nov de 1990).

Es de resaltar el hecho de que muchos museos están intentando convertirse en centros culturales, tratando de incorporar a su alrededor otro tipo de servicios que complementen las visitas a los mismos. Es el caso, por ejemplo, de museos como el del Oro que ofrece películas, audiovisuales, conferencias, talleres infantiles y servicio de biblioteca especializada en temas de metalurgia, antropología y arqueología. Es también el caso del museo de Arte Contemporáneo del Minuto de Dios que está intentando aglutinar el teatro y la biblioteca a su alrededor para dar un mayor dinamismo

a sus espacios culturales. Este centro cultural cuenta además con un salón para artes plásticas, una biblioteca para investigación en arte y museología, una sala de música y ofrece también tertulias y talleres de investigación.

Vale la pena resaltar intentos como el del Museo del Oro de volver el museo un centro dinámico de la cultura. Esto es "llevar el museo más allá de sus cuatro paredes" a través de programas como el de las "maletas didácticas". Este tipo de programa permite a un profesor montar una pequeña exposición, con restos arqueológicos, en su propio salón de clase con el material que contiene una maleta que es solicitada al museo y que éste presta por un tiempo máximo de diez días hábiles.

Mapa 1 DISTRIBUCION ESPECIAL DE LOS MUSEOS DE BOGOTA



C. Conclusiones

El panorama aquí planteado sobre la situación del teatro y los museos en Bogotá es algo negativa en el caso del teatro y un poco más positiva en el caso de los museos.

En el caso del teatro, a pesar de éxitos como el Festival Iberoamericano de Teatro, o el de recientes obras como las presentadas por el teatro Nacional, la situación no es muy alentadora desde el punto de vista financiero. La falta de recursos está acabando con el trabajo de muchos años de algunos grupos. El apoyo decidido del Estado es una necesidad sentida por todos ellos, aunque al interior de los mismos hay también mucho por hacer para llevar una buena administración de los pocos recursos disponibles.

En cuanto a los museos, sorprende el alto número de estos así como la variedad que

está a disposición de los bogotanos. Este tipo de oferta cultural es mucho más accesible a los diferentes sectores de la ciudad por los bajos precios, aunque su oferta se concentra en determinados sectores de la ciudad. Este sector tampoco escapa a los problemas que plantea la ausencia de una política cultural clara, existiendo problemas por falta de recursos.

El museo es un centro cultural de gran dinamismo, y se destacan los esfuerzos para ampliar los servicios que estos ofrecen, especialmente en los aspectos educativos.

PROPAL, EL GRAN PAPEL DE UN GRAN PUEBLO.



De todas las cosas hechas por el hombre, ninguna está tan viva como el papel. El papel acepta todas las formas, cumple todas las funciones. Y porque Colombia es un país que vive y que piensa, Propal produce el papel que nos ayuda a pensar y a vivir. El papel recibe todas las ideas y las lanza a volar por el mundo.

Defendiendo la naturaleza e impulsando la cultura, Propal invita a los colombianos a hacer más grande a Colombia. Con ideas, con imaginación, con trabajo.



El gran papel de un gran pueblo.

Por su futuro!
INVIERTA EN
COLOMBIA

El propósito de este libro es explicar la orientación y el contenido de las reformas económicas que se formaron recientemente sobre la legislación laboral, los regímenes cambiario y tributario, la política de transportes, el sistema financiero y el mismo aparato estatal.

Ventas: FEDESARROLLO y librerías de TERCER MUNDO



Precio \$6.700



Precio \$5.700

En este libro se analizan las perspectivas de la economía colombiana durante la década de los 90 en el contexto de la apertura económica. Se tienen en cuenta las tendencias pasadas de crecimiento y cambio estructural, y las transformaciones que generarán las nuevas orientaciones de la política económica.

Ventas: FEDESARROLLO y librerías de TERCER MUNDO

Seguimiento
a programas
de gobierno

El programa Escuela Nueva en Colombia

Carlos A. Rojas C.

I. Consideraciones generales

Cuando se analiza la educación rural en Colombia, se hace referencia a un sistema que, de acuerdo con las últimas estadísticas existentes, se puede caracterizar de la siguiente manera¹: Menos del 20% de los alumnos que inicia la primaria en la zona rural termina este ciclo; el grado promedio alcanzado por los estudiantes que inician el ciclo de primaria es de 1.7; la repitencia entre primero y segundo de primaria es cercana al 20%; cerca de la mitad de las escuelas rurales solamente ofrece dos o tres grados de educación. En general se puede afirmar que la escuela rural colombiana posee altos índices de repitencia, deserción y ausentismo, aspectos que inciden en los bajísimos niveles educativos de la población.

Desde otro ángulo, los críticos del sistema consideran que la escuela se desenvuelve en un ambiente en donde predomina el aprendizaje memorístico; las relaciones entre el maestro y el alumno son autoritarias; existe divorcio entre la comunidad y la escuela; y hay ausencia de materiales didácticos.

Como alternativa a esa escuela tradicional, criticada por todos, aparece en 1976 el Programa Escuela Nueva (PEN). Se presenta a continuación una breve descripción del origen del Programa y sus componentes, así como el resultado de una evaluación recientemente realizada por el Instituto².

II. Origen del programa escuela nueva (PEN)

La Recomendación No. 52 de la Conferencia

1 Desafortunadamente el Ministerio de Educación Nacional tiene un retraso de más de seis años en el procesamiento de la información. Las últimas estadísticas publicadas cubren hasta 1984.

2 Ver Rojas Carlos y Castillo Zoraida. "Evaluación del Programa Escuela Nueva en Colombia. Características de los Planteles, Docentes y Alumnos; Logros de los estudiantes en comparación con los de las Escuelas Rurales Graduadas". Instituto SER de Investigación, Bogotá, IFT-133, 1988.

Internacional de Ministros de Educación realizada en 1961 en Suiza, con los auspicios de la UNESCO, destacó la conveniencia de crear "escuelas unitarias", o monodocentes, en las zonas rurales más necesitadas. Como resultado de dicha recomendación, se creó en Pamplona (Norte de Santander) la primera "escuela unitaria" del país.

La "escuela unitaria" se caracteriza según Colbert³ por los siguientes aspectos: "... la presencia de un maestro; un sistema de promoción automática; un sistema activo de enseñanza que respeta el ritmo individual del aprendizaje; la existencia de materiales que le faciliten al maestro trabajar con varios grupos a la vez; la oferta de la primaria completa donde exista la demanda; un profesor cuya función principal es orientar y guiar, en vez de exponer o transmitir conocimientos".

A los pocos años de iniciada esta "escuela unitaria", ya existían cerca de 150 planteles similares en Norte de Santander. A medida que el programa fue creciendo, se hicieron evidentes varios problemas que incidían directamente en su desarrollo. Uno de estos problemas, y quizás el más importante, se relaciona con los variados enfoques u orientaciones que diferentes personas y organizaciones deseaban darle al programa, y la falta de entendimiento o consenso entre los interesados acerca de la concepción u orientación que debía caracterizarla.

El intento de generalización de la experiencia de escuela unitaria a nivel nacional (apoyado por el Decreto 150 de enero

31 de 1967), ocasionó una serie de problemas y vacíos. Dichos vacíos tenían sus orígenes en la deficiente capacitación recibida por los docentes y, en general, en la falta de claridad sobre la forma de llevar a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje con la nueva metodología.

Como respuesta a los problemas que surgieron con la "escuela unitaria" y para poder pasar a escala nacional, se diseñó en 1975 el "Programa Escuela Nueva".

Este Programa "... busca ofrecer la escolaridad completa hasta terminar el ciclo primario básico, disminuir los índices de repitencia de curso, y extender la primaria completa con uno o dos maestros a sectores donde escasamente se brindan los dos primeros grados de la primaria. Está encaminado además, a obtener un sustancial mejoramiento cualitativo de la enseñanza que se imparte allí". (Educar, Vol. 4, No. 3, 1980).

Si se consideran los principales agentes educativos, Colbert (1987) establece los siguientes objetivos para el PEN.

En los niños el programa busca:

- Desarrollo de un aprendizaje activo y reflexivo.
- Desarrollo de habilidades de pensamiento, de destrezas investigativas, creativas, analíticas y aplicativas.
- Mejoramiento del concepto de sí mismo.

3 Colbert de Alboreda Ana Victoria "La Educación Rural en Colombia. Situación experiencias y perspectivas" ed. Hernan Ortiz, FES 1987.

- Utilización del sistema de promoción flexible.
- Desarrollo de actitudes de cooperación, compañerismo y solidaridad.
- Conocimiento e información básica y mínima sobre las áreas curriculares.

En los maestros el programa busca:

- Disposición para el desempeño del rol de orientador y guía y no como un simple transmisor de conocimientos.
- Actitud positiva hacia nuevas metodologías.
- Toma de conciencia de su papel como líder y dinamizador de la comunidad.
- Actitud positiva hacia el trabajo en el área rural.
- Actitud positiva hacia el agente administrativo y la asesoría técnica.
- Satisfacción con el nuevo sistema.
- Manejo adecuado de los siguientes elementos de Escuela Nueva: Organización del Gobierno Escolar; trabajo pedagógico a través de las guías, los rincones y las bibliotecas; adecuación de horarios a los requerimientos de la promoción flexible; adecuación de las guías al nivel y medio de los niños; y capacidad para manejar varios niveles educativos al mismo tiempo.

De igual forma, Colbert (1987) establece los objetivos específicos para los agentes administrativos y la comunidad, esperándose la cooperación y participación de los padres de familia, de tal forma que la escuela se convierta en un centro de integración comunitario.

Para cumplir con los objetivos planteados, se organizó el Programa, el cual se apoya en

cuatro componentes con estrategias y metodologías específicas.

El primer componente, llamado de capacitación y seguimiento, está orientado hacia docentes y agentes administrativos. La capacitación se realiza a través de talleres secuenciales, en donde se presentan las características del Programa, su metodología y estrategias.

El segundo componente del "Programa Escuela Nueva" es el aspecto curricular. Como alternativa a la carencia casi absoluta de material escrito, cartillas y textos en la escuela rural, el Programa diseñó un material educativo que se traduce en unas guías para los estudiantes y en manuales para docentes y supervisores. Hoy en día el PEN cuenta con varias versiones y ediciones del material curricular.

Las guías de trabajo para los estudiantes constituyen uno de elementos más importantes del Programa, por cuanto facilitan el trabajo del alumno tanto en forma grupal como individual, dependiendo de las circunstancias.

El tercer componente se orienta hacia los aspectos administrativos, de tal forma que se facilite la administración del Programa a nivel regional, a la vez que se convierta el papel del supervisor en orientador y recurso de aprendizaje para el maestro.

El cuarto componente es el comunitario. Con esta estrategia se busca la integración de los padres de familia a las actividades de la escuela. El maestro organiza a los padres de tal forma que la escuela se convierte en un

centro que promueve el desarrollo de la comunidad.

III. La institucionalización del programa

Para 1978 el PEN se había establecido en cerca de 150 escuelas de Norte de Santander, 150 en Boyacá y 200 en Cundinamarca. Entre 1979 y 1982 el PEN se expandió a cerca de 2.000 escuelas de varios departamentos del país.

No obstante la evolución del PEN y su reconocimiento a nivel local, en el Ministerio de Educación era considerado como una pequeña innovación sin mayor presencia dentro del sistema. A nivel de las Secretarías de Educación Departamental, hasta hace pocos años, el apoyo al Programa dependía de la "buena voluntad" del secretario de turno y de la aceptación que tuviera entre los supervisores y demás administradores.

Entre 1976 y 1981 el programa perteneció, o fue coordinado, por varias oficinas o divisiones del MEN. Inicialmente funcionó bajo la administración de la Secretaría General, posteriormente fue transferido a la Oficina Sectorial de Planeación, a continuación fue remitido a la División de Básica Primaria y finalmente se le asignó a la División de Centros Experimentales Piloto.

En 1982 el Ministerio de Educación Nacional reconoció y oficializó el Programa. Este reconocimiento se hizo público en el documento oficial, "Políticas Educativas para Colombia 1982-1986" en donde se estableció que "...los programas que comprueben calidad ejemplar dentro de los marcos de las

políticas educativas serán continuados y fortalecidos". Explícitamente se mencionaba que para la zona rural el PEN sería fortalecido.

En efecto, como resultado del empréstito del Banco Mundial para la ejecución del "Plan de Fomento de la Educación Rural", la Escuela Nueva recibió total apoyo para su ampliación a los departamentos de Sucre, Nariño y Norte de Santander, alcanzando su cobertura cerca de 6.000 escuelas rurales.

En 1987, dentro de la política gubernamental de "Lucha contra la Pobreza", se decidió ampliar la cobertura del Programa, estableciéndose el "Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria", el cual toma el modelo de Escuela Nueva para ser establecido en todas las escuelas rurales del país.

IV. La evaluación del programa

Por solicitud del Ministerio de Educación nacional, el Instituto SER de Investigación realizó durante 1987 un estudio descriptivo y evaluativo del Programa Escuela Nueva. En términos generales, el estudio se dividió en dos partes: En la primera se describen las características de los planteles, alumnos y docentes; en la segunda, se determina el logro de estudiantes de tercero y quinto de primaria en algunas áreas de interés.

Cada uno de los aspectos mencionados se analizó para una muestra de Escuelas Nuevas y se contrastaron los resultados con los encontrados en escuelas rurales tradicionales, es decir, aquellas que no utilizaban la metodología de Escuela Nueva. Específicamente el estudio perseguía los siguientes objetivos:

- Determinar las características de la planta física del plantel tales como: propietario, acceso a servicios públicos, aulas disponibles, etc.

- Determinar las características de los niños que asisten a tercero y quinto de primaria de las escuelas seleccionadas. Establecer su sexo, edad, acceso a medios de comunicación, repitencia, movilidad escolar y vínculo laboral.

- Determinar las características de los docentes, como sexo, educación, experiencia, residencia, expectativas, etc.

- Evaluar el logro en conocimientos básicos de matemáticas y español de los niños de tercero y quinto de primaria vinculados a Escuelas Nuevas, en comparación con el logro en las mismas áreas de los niños de escuelas rurales tradicionales.

- Determinar la creatividad, el auto-concepto y el comportamiento cívico-social de los niños de tercero y quinto de primaria de Escuelas Nuevas y comparar sus puntajes con los obtenidos por sus compañeros de las escuelas rurales tradicionales.

Para cumplir con los objetivos establecidos, se seleccionaron 168 Escuelas Nuevas y 60 tradicionales, de los departamentos de Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander del Sur, Sucre, Tolima y Valle. Un total de 3108 estudiantes matriculados en tercero y quinto de primaria participaron del estudio. Se presenta a continuación un

resumen de las conclusiones que se consideran más relevantes.

A. Las escuelas⁴

Cerca del 45% de las escuelas funciona en un terreno que ha sido donado por la comunidad o que pertenece a un particular. Esta cifra indica, por sí sola, la participación de la comunidad y su preocupación por brindar educación a sus hijos.

El 75% de las escuelas posee el servicio de energía eléctrica, mientras que cerca del 80% está conectada a un acueducto veredal o ha construido su propio sistema.

Cerca del 94% de las Escuelas Nuevas, tiene tres o menos aulas para los estudiantes de los cinco niveles o cursos. Para el caso de las escuelas tradicionales, se encontró que el 41% posee cuatro o más aulas y el 59% restante dispone de tres o menos salones de clase.

En cuanto a la existencia de un salón comunal, se encontró que aproximadamente el 20% de las escuelas tiene un salón que pueda alojar a la asociación de padres de familia o a la junta de acción comunal. El 64% de las Escuelas Nuevas y el 55% de las tradicionales tienen vivienda para el docente. Cerca del 40% posee espacios recreativos como canchas para fútbol o basquetbol.

B. Los estudiantes

El promedio de estudiantes por Escuela Nueva, se estableció en 43.5, cifra que para las otras escuelas es de 83.4 estudiantes. Los

4 Si en el texto no se especifica el tipo de escuela (Nueva, Tradicional), esto quiere decir que no se encontraron diferencias.

estudiantes de las Escuelas Nuevas son atendidos en promedio por 1.8 docentes, mientras que en las tradicionales el promedio es de 3.2 maestros.

Cerca del 88% de las Escuelas Nuevas visitadas tiene uno o máximo dos docentes para atender simultáneamente los cinco grados de la educación básica primaria. Solamente el 3% de las Escuelas Nuevas tenía más de tres docentes. Como era de esperarse, en las escuelas tradicionales se encontró un mayor número de docentes; en efecto, en el 61% de los planteles, había tres o más docentes para atender a los estudiantes de primaria.

La distribución de hombres y mujeres en las Escuelas Nuevas y tradicionales es prácticamente idéntica. Cerca del 52% de los estudiantes pertenece al sexo masculino y el 48% restante al femenino.

En cuanto a la edad, se pudo determinar que los estudiantes de tercero de primaria de las Escuelas Nuevas y tradicionales tienen 10.7 y 10.4 años respectivamente. Al analizar quinto de primaria se calculó un promedio de 12.6 años para ambos planteles.

Todos los estudiantes que participaron en el estudio fueron interrogados para determinar si habían repetido algún año o curso, si habían estudiado en otro plantel y si realizaban algún tipo de trabajo por el cual recibían dinero. Los resultados encontrados se consignan en el Cuadro 1.

A nivel nacional, se encontró que cerca del 50% de los estudiantes entrevistados manifestó que había repetido uno o más años. La movilidad escolar se evidencia con los

Cuadro 1
REPITENCIA, MOVILIDAD Y EMPLEO
REMUNERADO POR TIPO DE ESCUELA

Tipo de escuela	Repitió algún curso	Estudió otra escuela	Trabaja y recibe dinero
	%	%	%
Nueva	47.2	37.7	38.3
Tradicional	53.9	36.1	40.2
Total Muestra	50.0	37.1	39.1

porcentajes calculados. Uno de cada tres niños estudió en otra escuela o plantel antes de llegar a la actual; es interesante anotar que en Caldas (55.5%) y Valle del Cauca (44.5%) se encontraron los porcentajes más altos de movilidad escolar.

En cuanto a la realización de trabajos remunerados, se encontró que el 38.3% de los estudiantes de Escuela Nueva y el 40.2% de los de las escuelas tradicionales realizan un trabajo por el cual les pagan con dinero. Si a esta cifra, nada despreciable, se le adiciona la de los niños que realizan trabajos permanentes sin recibir remuneración y la de aquellos niños que no obstante realizar jornadas laborales (muchas veces para adultos) manifiestan que no trabajan, es evidente que en la zona rural el porcentaje de niños trabajadores supera fácilmente el 50%.

En cuanto al acceso a televisión y radio se encontró lo siguiente: cerca de la mitad de los estudiantes afirma que en su casa no hay un televisor (48.8% en Escuela Nueva y 55.4% en escuelas tradicionales); en los departamentos de Sucre, Córdoba y Cauca menos del 30% de los estudiantes tiene acceso a un televisor,

mientras que en Valle y Caldas cerca del 74% de los estudiantes manifestó tener un televisor en su casa. En cuanto a la posesión de un radio, el 90% de los estudiantes informa que en su casa existe este medio de comunicación.

A continuación, se quiso determinar si alguno de los miembros del hogar le ayudaba al niño a desarrollar tareas escolares. En este aspecto se encuentra una diferencia bastante marcada entre las respuestas de los estudiantes de las Escuelas Nuevas y de las tradicionales. En efecto, cerca del 60% de los estudiantes de Escuela Nueva, afirmó que sus padres o alguien de la casa le ayudaba con las tareas, mientras que en las escuelas tradicionales ese porcentaje solamente alcanza el 36.6%.

Dentro de las estrategias metodológicas de Escuela Nueva, se han diseñado actividades en las cuales los niños deben consultar a sus padres. Dicha estrategia, además de dar a conocer a los padres lo que realizan sus hijos en la escuela, sirve de vínculo entre el plantel y la comunidad. Los porcentajes encontrados indican que, efectivamente, el Programa Escuela Nueva está logrando claramente una mayor participación de los padres, aspecto que es percibido por sus hijos.

Con el fin de establecer las expectativas educativas y laborales de los niños se les preguntó: "¿Qué les gustaría hacer el próximo año?". El 44% manifestó sus deseos de estudiar únicamente; el 45% desea estudiar y trabajar simultáneamente y el 11% indicó su deseo de trabajar únicamente. Es claro que existe una marcada inclinación por parte de los niños hacia su vinculación al mercado

laboral. Si recordamos que cerca del 40% trabaja y gana dinero por su labor, no es del todo sorprendente encontrar tan altas expectativas laborales. Desafortunadamente, para la gran mayoría de niños de quinto de primaria, su deseo de estudiar y trabajar no se podrá satisfacer, dadas las dificultades que se viven en la zona rural para continuar con el ciclo de educación secundaria.

C. El docente

No obstante el papel asignado al docente y la importancia de su acción, son relativamente escasos los estudios realizados en Colombia sobre sus características, actividades, nivel educativo, expectativas y actitudes. A continuación se describen las principales características de 228 docentes entrevistados.

Como era de esperarse, la mayoría pertenece al sexo femenino (75%). En cuanto a su estado civil, la mayoría (68.4%) se ubicó en la categoría de casado, el 26.3% es viudo o se encuentra en unión libre. La edad promedio se calculó en 33.6 años para los docentes de Escuela Nueva y 36.6 años para los de las escuelas tradicionales.

La experiencia promedio como maestro se estableció en 12.5 años para Escuela Nueva y en 15.2 para la escuela tradicional.

La permanencia en la misma escuela o baja movilidad del docente es una característica que vale la pena destacar. Tanto los docentes de las Escuelas Nuevas como los de las tradicionales, llevaban trabajando en la escuela visitada un promedio de ocho años.

En cuanto a su formación, se encontró que

la mayoría terminó el bachillerato pedagógico o normalista. Es sorprendente encontrar un porcentaje relativamente alto con estudios universitarios completos o incompletos. En efecto, cerca del 38% de los docentes de Escuela Nueva, realizó estudios a nivel superior; en la escuela tradicional este porcentaje es cercano al 40%.

El afán de mejorar su nivel académico y salarial se detectó en un buen número de docentes, quienes manifestaron que en el momento de la visita se encontraban estudiando un programa conducente a título universitario. El porcentaje de docentes de Escuela Nueva que estudia (42.5%) supera ampliamente el encontrado en las escuelas tradicionales (26.7%).

En cuanto al sitio de residencia del docente, es necesario mencionar que solamente el 28% de los docentes de Escuela Nueva y el 17% de los docentes de las tradicionales viven en la escuela. Este porcentaje es bastante bajo si se tiene en cuenta que cerca del 60% de las escuelas tiene una vivienda para el docente.

Se pudo establecer además, que cerca del 83% de los docentes que no vive en la escuela, tiene su sitio de residencia en otra vereda, en la cabecera municipal o inclusive en un casco urbano diferente.

De esta manera se puede concluir que, en general, el docente entrevistado es un trabajador que asiste a la escuela durante las horas que comprende el horario escolar y que, por lo tanto, su vínculo o relación con los padres de familia y la comunidad se limita a lo que pueda realizar durante su horario de trabajo. En cuanto a los recursos y ayudas con que

cuenta el docente para realizar su labor, se pudo establecer que el 97% de las Escuelas Nuevas visitadas posee una biblioteca. Esta cifra puede parecer exagerada; sin embargo, vale la pena recordar que dentro del PEN, la biblioteca es uno de los recursos más importantes como herramienta que apoya y complementa la labor del docente, razón por la cual las Escuelas Nuevas han sido dotadas con este recurso.

Como era de esperarse, el porcentaje de escuelas tradicionales dotado con una biblioteca es relativamente bajo. En efecto, el 25% de las escuelas tenía este recurso.

En cuanto a las actividades extraacadémicas que organiza el docente y que de alguna manera indican su vínculo con la comunidad, se pudo establecer que, en general, el docente de Escuela Nueva ha realizado o promovido más actividades que su compañero de escuela tradicional.

Las diferencias más notorias en favor de Escuela Nueva se encuentran en relación con la organización de campañas de salud, capacitación agropecuaria y promoción de eventos deportivos.

De esta manera, todo parece indicar que la Escuela Nueva tiende a promover, en mayor proporción, la participación de la comunidad a través de ciertas actividades de integración, capacitación y recreación.

Para los docentes de Escuela Nueva, se consideró pertinente determinar su percepción acerca del programa. En términos generales, se puede afirmar que el 58.9% lo considera "mejor de lo que esperaba"; el 23.2%

afirma que "es más o menos igual a lo esperado"; y el 17.3% manifiesta que "no se imaginaba nada". Vale la pena mencionar que solamente uno de los docentes entrevistados escogió la opción que dice "es peor de lo que esperaba". Podría afirmarse que el programa no ha decepcionado las expectativas de quienes se vincularon al mismo.

En general los docentes de Escuela Nueva evalúan positivamente los talleres de capacitación recibidos, así como los elementos y materiales que conforman el Programa.

D. El logro de los estudiantes

Como se mencionó anteriormente, en la segunda parte del estudio se deseaba determinar el logro de los estudiantes de tercero y quinto de primaria en matemáticas,

español, creatividad, comportamiento cívico-social y autoconcepto⁴. De igual forma, se deseaba contrastar el logro en Escuela Nueva con el de la escuela tradicional.

Cada uno de los aspectos mencionados fueron evaluados a través de pruebas diseñadas por el Instituto y que fueron diligenciadas por los estudiantes en el momento de visitar las escuelas.

El Cuadro 2 resume los principales hallazgos del estudio. En la columna de la izquierda se presentan los departamentos incluidos y el total nacional. En las siguientes columnas se presentan las diferentes pruebas evaluadas. En total existen 108 celdas con las siguientes convenciones: Si la celda está en blanco, indica que para la prueba respectiva, en un determinado departamento o a nivel

Cuadro 2
DEPARTAMENTO CON DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS ENTRE ESCUELAS NUEVAS Y TRADICIONALES EN LAS PRUEBAS

Departamento	Creatividad	Comport. Cívico	Autoconcepto Académico	Social	Marginamiento	Matemáticas 3°	Matemáticas 5°	Español 3°	Español 5°
Boyacá							N		
Caldas		N			T		N		N
Cauca							T		
Córdoba									N
Cundinamarca		N			N	N	N	N	N
Huila		N		N	N		N	N	N
Nariño	T				N			N	N
Santander del N.			N						
Santander del S.	N	N		N		N	N	N	
Sucre	T					T			
Valle							T		
Total Nacional		N		N		N		N	N

* No se incluyó el departamento del Tolima

N= Diferencias significativas a favor de escuela nueva.

T= Diferencias significativas a favor de la escuela tradicional.

Blanco = No existen diferencias significativas.

4 El instrumento para determinar autoconcepto está conformado por ítems que evalúan tres dimensiones: el aspecto social, el académico y el marginamiento.

nacional, no se encontraron diferencias significativas ($p < 0.05$) entre los puntajes promedio de los estudiantes de Escuela Nueva y los de la escuela tradicional.

Si en la celda aparece una T, ello indica que se encontraron diferencias significativas a favor de las escuelas tradicionales.

Si en la celda se encuentra una N, esto indica que se encontraron diferencias significativas a favor de la escuela rural tradicional.

Así las cosas, el Cuadro 2 permite realizar las siguientes afirmaciones:

A nivel nacional la Escuela Nueva obtiene puntajes significativamente superiores a los de la escuela tradicional en las pruebas de Comportamiento Cívico-social, Autoconcepto "Social", Matemáticas de tercero, Español de tercero y Español de quinto de primaria.

A nivel nacional no existen diferencias significativas entre los promedios obtenidos por las Escuelas Nuevas y las tradicionales, en las pruebas de Creatividad, Autoconcepto "Académico", Autoconcepto "Marginado" y Matemáticas de quinto de primaria.

A nivel nacional, en ninguna de las pruebas diseñadas, la escuela tradicional obtuvo puntajes significativamente superiores a los obtenidos por la Escuela Nueva.

A nivel departamental, en la mayoría de los casos (66 de 99 celdas), la Escuela Nueva iguala u obtiene puntajes similares a los calculados para la escuela tradicional. Si asumimos que las Escuelas Nuevas, antes de

su vinculación al "Programa", se encontraban en condiciones inferiores a las de la escuela tradicional, dado que tenían solamente uno o dos maestros que ofrecían dos o tres años de la primaria, el hecho de encontrar puntajes similares en los casos mencionados, puede considerarse como un logro del "Programa".

A nivel departamental, la Escuela Nueva obtuvo puntajes significativamente superiores a los de la escuela tradicional en 27 oportunidades, hecho que demuestra que, además de igualar a la escuela tradicional con un maestro por curso, puede inclusive llegar a superarla.

A nivel departamental la escuela tradicional obtuvo puntajes significativamente superiores a los de la Escuela Nueva, en seis oportunidades.

En los departamentos de Cundinamarca, Huila y Santander del Sur, la Escuela Nueva superó a la escuela rural graduada en cinco o más de las pruebas diseñadas, indicando claramente su mejor desempeño.

En las pruebas de comportamiento cívico social, español de tercero, matemáticas de quinto y español de quinto de primaria, por lo menos en cuatro departamentos las Escuelas Nuevas obtuvieron puntajes significativamente superiores a los de las escuelas tradicionales.

Así las cosas, se puede concluir que, en términos generales, la Escuela Nueva en la mayoría de las diferentes pruebas iguala los puntajes obtenidos por la escuela rural tradicional. En aquellos departamentos en donde se detectaron diferencias signifi-

cativas, dichas diferencias favorecen principalmente a la Escuela Nueva.

V. Comentarios finales

Es evidente que para los docentes de Escuela Nueva que conocen por su propia experiencia esta innovación educativa, las otras escuelas rurales pueden ser un punto válido de referencia. Cuando se contrastó en su totalidad el PEN con la tradicional, estos fueron los resultados encontrados: Para la mayoría de los docentes (89.3%) el PEN es superior o muy superior a las otras escuelas rurales; el 7.1% de los docentes afirma que es igual y solamente el 3.6% menciona que es inferior. A nuestro juicio, la posición asumida por los docentes, es la mejor evaluación que se puede hacer del Programa.

Por otro lado, consideramos que ofrecer los cinco grados de la educación básica primaria en escuelas que solamente ofrecían hasta segundo o tercero de primaria es, en sí mismo, un gran logro del PEN. Y este logro es aún superior, si se considera que la ampliación de la cobertura se ha realizado con los dos o tres maestros que tenía la escuela.

Si tenemos en cuenta que a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales por ofrecer educación a la población más desprotegida, las estadísticas sobre analfabetismo, retención, deserción y repitencia aún son preocupantes, es dentro de este contexto en donde el PEN juega un papel preponderante, como modelo o innovación educativa que, además de contribuir a la solución de los problemas mencionados, tiene los elementos para ofrecer

una educación de mejor, o por lo menos igual calidad que la brindada por la escuela tradicional, en donde el niño es el actor principal del proceso.

Nadie discute la filosofía que orienta el PEN y la importancia de los elementos que lo hacen realidad; sin embargo, es bien sabido que la masificación de un modelo, sin las previsiones del caso, puede generar situaciones que lo distorcionen, o inclusive que produzcan su desaparición.

Consideramos que, si bien el "Plan de Universalización de la Primaria" adoptó el PEN a nivel nacional, su preocupación se ha centrado más en los aspectos de infraestructura física y dotación de planteles, descuidando lo esencial, es decir, la implantación del modelo de Escuela Nueva.

A nuestro juicio, existe un divorcio entre las actividades que ha realizado la Secretaría Ejecutiva del Plan y la Dirección del Programa Escuela Nueva. Este divorcio repercute negativamente en la implantación del modelo, y lo que es más grave, coloca en una situación peligrosa una innovación que ha demostrado sus bondades.

Desafortunadamente, no existe en la actualidad una evaluación de las acciones realizadas por el "Plan de Universalización", que permita establecer los logros alcanzados, así como los principales obstáculos, y proponga los correctivos necesarios. Esperamos que en los próximos años se realice dicha evaluación, que tiene un retraso de ocho años.



SABER AMAR. SABER ALIMENTAR.



Evolución de las modalidades de atención al menor

María Elisa Bernal

La protección y atención al menor, a la mujer y a la familia es un aspecto que ha preocupado al gobierno nacional y a la comunidad en general desde hace muchos años. El gobierno había iniciado los programas maternoinfantiles desde 1960, y entidades privadas de beneficencia, algunas bastante antiguas, también eran activas en este campo. Con base en todos esos antecedentes y valiosas experiencias, en 1968, respondiendo a esta preocupación, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - I.C.B.F.¹, establecimiento cuyas funciones se concentran en la atención integral al menor y a su familia y en la protección a la mujer, en especial a la trabajadora de los estratos más pobres de la población. Para cumplir estos objetivos, el Instituto ha establecido una serie de proyectos a través de los cuales ha desarrollado distintas modalidades de atención al menor que han desembocado en

el actual modelo de Hogares de Bienestar Familiar.

Dichos Programas han experimentado, a través del tiempo, grandes cambios: por una parte, en las concepciones psicopedagógicas sobre las cuales se sustentan los modelos de atención al menor, dando lugar a programas con distintas características en cuanto a cómo se deben atender a los niños; y, por otra, en la importancia que se le asigna dentro de la política gubernamental, lo que se traduce en el volumen de recursos con los cuales se cuenta.

La evolución en las concepciones psicopedagógicas de los modelos de asistencia ha sido producto, en buena parte, de la experiencia desarrollada dentro de los programas de atención al menor, unida a la necesidad imperante de aumentar la

1 Ley 75 de 1968. Capítulo III.

cobertura de atención y cuidado adecuado, dada la alta proporción de niños en situación de riesgo que existe en el país.

En este artículo se estudia cómo ha evolucionado la atención al menor, cuáles son los antecedentes que precedieron la actual modalidad de Hogares de Bienestar Familiar y cuáles son las características, propias de cada programa y modalidad, que afectan diferencialmente los costos de los mismos y, por ende, las posibilidades de aumentar la cobertura.

A continuación se hará una descripción de las principales modalidades ensayadas hasta el momento por el ICBF en el área de atención al menor y la concepción sobre la cual se han apoyado, para luego entrar a analizar el impacto de estos cambios sobre los costos de la atención prestada y su cobertura.

I. Evolución del proyecto de atención al menor

A. Centros Comunitarios para la Infancia

En 1972 se crearon los Centros Comunitarios para la Infancia financiados, casi en su totalidad, por el ICBF y por contribuciones de agencias como el Instituto de Crédito Territorial y los gobiernos locales; adicionalmente, se contó con aportes, muy pequeños, de los padres de familia. Estos fondos estaban

orientados a atender niños de escasos recursos, en un principio exclusivamente mediante suplementos alimenticios y, posteriormente, a través de programas de estimulación temprana.

Estos centros tenían un alcance bastante limitado y una baja participación dentro del total de programas y actividades del ICBF: en 1972 se crearon 100 centros que participaban con el 9.2% (\$6'000.000) del presupuesto del ICBF destinado a instituciones de utilidad común no hospitalaria², mientras el programa de protección³ contaba con el 34% de dicho presupuesto⁴.

El modelo asistencial inicial recogía la tradición caritativa de las órdenes religiosas. Posteriormente, se fue evolucionando hacia la estructuración de un apoyo pedagógico, con proyecciones educativas y promocionales hacia la familia y la comunidad, pero con poca participación de esta última en las actividades del centro. La comunidad realmente colaboraba con el centro pero no participaba en su organización y funcionamiento.

Por otra parte, el programa contaba con recursos muy escasos, siendo ésta una de las principales limitantes y razones que explican su baja cobertura. En enero de 1975, fecha hasta la cual funcionaron dichos centros, se habían establecido 166 Centros Comunitarios para la Infancia, que atendían 16.506 menores⁵.

2 Las instituciones de utilidad común no hospitalarias cobijan los siguientes servicios y programas: protección, reeducación, lactantes y preescolares, educación especial, centros comunitarios para la infancia, centros de bienestar rural, internados indígenas y servicios especiales.

3 Cobija los procesos de consultoría legal y social y las acciones legales que se traducen en juicios penales o civiles. Por ejemplo, procesos de reconocimiento de paternidad y juicios de manutención.

4 ICBF. Informe de actividades y programas. 1972. Bogotá, Agosto de 1973.

5 ICBF. Informe de Actividades y programas. Agosto 1974 - Agosto de 1975. Bogotá, Octubre de 1975.

B. Centros de Atención Inmediata al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles

Teniendo en cuenta la enorme importancia que la etapa de vida comprendida entre el nacimiento y los 7 años de edad tiene para el desarrollo psicológico, social y biológico del niño, y dentro de la perspectiva de la necesidad de proteger a la mujer trabajadora de los estratos populares, aunada a la baja cobertura de atención lograda hasta el momento con el programa Centros Comunitarios para la Infancia, se expidió la Ley 27 del 20 de diciembre de 1974. Mediante esta Ley se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles, orientados a niños menores de 7 años, hijos de empleados públicos y trabajadores oficiales y privados. Igualmente, se aseguraron los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de dichos centros, obligando a todos los patrones y entidades públicas y privadas a pagar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el 2% de su nómina con destinación específica a los CAIPs⁶. Posteriormente, en 1979, se modificó la Ley 27, expandiendo los servicios a otros sectores de la población, en especial a los marginados, y modificando el carácter de destinación específica de los recursos para un solo programa.

Los Hogares Infantiles o CAIP vienen a reemplazar los Centros Comunitarios para la Infancia; se apoyan en esta experiencia y en un comienzo aplicaron la estrategia de atención que venía siendo utilizada en los

Centros Comunitarios. En un principio, los Centros Comunitarios y los CAIPs se diferenciaron básicamente por el tipo de reconocimiento político y legal que se otorgó a la nueva modalidad y, lo más importante, por el hecho de que la creación de los CAIPs trajo consigo un volumen muy significativo de recursos para el programa de atención al menor con el cual no se contaba anteriormente. En 1976 se contó con un presupuesto cercano a los 290 millones de pesos, que permitió mantener 283 CAIPs en funcionamiento y presupuestar el funcionamiento de 743 aprobados⁷.

Los Hogares Infantiles brindan atención a niños desde los 2 meses hasta los siete años de edad, en una jornada diaria completa durante todo el año, con servicios de alimentación, actividades psico-pedagógicas, de desarrollo del proceso de socialización y afianzamiento de la estructura psico-afectiva. Son lugares donde las madres dejan a sus hijos, para que sean cuidados y atendidos durante su jornada de trabajo. Funcionan, en general, en edificaciones de propiedad del ICBF, bien sea construidas para tal fin o bien sea remodeladas.

Los CAIPs inician sus actividades con un modelo de atención que se centraba en la socialización, estimulación precoz y nutrición del niño. La comunidad colaboraba pero no participaba activamente en las actividades del centro. Por otra parte, la comunidad no tenía ninguna ingerencia sobre la administración y funcionamiento de los Centros de Atención Integral al Preescolar.

⁶ Diario oficial. No. 34244. Enero de 1975.

⁷ ICBF. Informe de actividades y programas. 1976-1977.

Desde su innovación, se trató de que los CAIPs siguieran un modelo de atención al preescolar que buscaba “desescolarizar la educación”, con predominio de actividades creativas, en donde la libre expresión del niño era la forma básica para desarrollar sus propias potencialidades. Este nuevo modelo significó, indudablemente, un progreso frente a los modelos clásicos de atención al preescolar pero la atención al niño continuaba desarrollándose dentro de la institución, sin vincular a los padres, a pesar de que planteaba nuevas formas de relación con éstos y con la comunidad, y se empezaba a reconocer la importancia del papel educador de la familia. Incluso se promovió la creación de las “Asociaciones de Padres y Vecinos” como forma de vincularlos al centro con tareas que iban desde actividades directas con los niños, hasta la formación de empresas que buscaban mejorar el ingreso de las familias.

Pero la educación continuó siendo una tarea exclusiva del centro, el cual funcionaba con personal profesional contratado por el ICBF o las entidades sin ánimo de lucro responsables de su administración, y cuya orientación y funcionamiento era responsabilidad exclusiva de los administradores, en tanto que la participación de los padres seguía siendo muy reducida. Un estudio realizado en 1981 por Elssy Bonilla de Ramos, muestra cómo la relación de los padres con los CAIPs se limitaba básicamente a la asistencia a conferencias dictadas por el centro y a reuniones en las cuales participaban para “adquirir conocimientos de pedagogía concretos para saber cómo deben relacionarse

con los hijos (28%) y para adquirir educación sobre nutrición (49%)”⁸.

Se trataba entonces, básicamente, de un modelo de atención que buscaba suplir la ausencia temporal de la madre (cuidado de los niños mientras la madre trabaja), propiciando el adecuado desarrollo del niño al interior de la institución, a través tanto de suministro de comida para mejorar su estado nutricional, como de actividades pedagógicas formales planteadas por la jardinera⁹, pero sacando al niño del medio en el cual vive y se desarrolla.

No se debe desconocer que los Hogares Infantiles cumplieron bastante bien uno de sus principales objetivos, como era el de proteger a la madre trabajadora y su familia, ayudándola en la tarea de cuidar a los niños, y tratando de aliviar sus tareas domésticas. La investigación realizada por Elssy Bonilla encuentra que el 83% de las madres usuarias del programa de Hogares Infantiles consideraba que llevar a sus hijos al CAIP representaba un ahorro para la familia; el 60% que el programa tenía un impacto positivo sobre la carga de trabajo doméstico; y, el 37% que se beneficiaban en relación con su trabajo, bien por que pudieron continuar trabajando o bien porque pudieron empezar a hacerlo.

Paralelo al funcionamiento de los Hogares Infantiles y como consecuencia de una serie de investigaciones que adelantó el ICBF desde 1977, con el apoyo de la UNICEF, sobre experiencias de atención al niño que involucraban activamente el componente de

⁸ Bonilla Elssy, “La madre trabajadora”. Documento CEDE No. 066. Bogotá, Septiembre de 1981.

⁹ Funcionaria del ICBF generalmente con formación en preescolar.

participación comunitaria, tanto en Colombia¹⁰ como en otras partes del mundo, se configuró "La Casa Vecinal del Niño". En ella, los padres y vecinos conseguían los recursos para el funcionamiento del centro y organizaban y asumían la parte administrativa, teniendo por lo tanto gran ingerencia sobre la parte educativa y pedagógica y también sobre el funcionamiento del centro. Esta modalidad modificaba entonces tanto las formas de financiación, como el tipo de relaciones que se establecían entre el centro de atención al menor y la familia.

A partir de 1981 el instituto empezó a apoyar experiencias de este tipo en Santander, Cauca y desde antes en la seccional de Bolívar, que permitieron avanzar en el conocimiento, desarrollo y consolidación de un modelo de atención al menor basado en la participación comunitaria y en el trabajo con el niño en su propio medio social y familiar, obteniéndose, como principal producto, movilizar y ejecutar acciones con la comunidad que permitieran mejorar la calidad de vida de los niños más allá de los linderos del Hogar Infantil, a más de lograr un alto cubrimiento a un menor costo.

Todo lo anterior dio como resultado que en 1982 se asumiera como política nacional del ICBF la organización de las Unidades de Protección y Atención al Niño (UPAN), concebidas como acciones propias de la comunidad para mejorar las condiciones de vida de los menores ubicados en los estratos

más bajos de la población.

Estas unidades están basadas en una concepción que supone rescatar la función de educador que tienen la familia y la comunidad. Se trata entonces de centros con educadores pertenecientes a la misma comunidad a la cual sirven y dentro de la cual funcionan.

Esta nueva concepción dio nacimiento a la modalidad de atención llamada Hogares de Bienestar Familiar.

C. Hogares de Bienestar Familiar

Si bien la modalidad de atención basada en educadores de la comunidad había surgido tiempo atrás, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar conocía ya los efectos positivos de la misma, al inicio del gobierno Barco ésta no era una forma generalizada de atención ni tenía una ubicación clara dentro del instituto. Eran, por así decirlo, ensayos de una nueva modalidad, pero les faltaba una clara decisión política que comprometiera tanto recursos como esfuerzos, que permitieran emprender los como programas masivos.

En 1987, dentro del marco del programa de erradicación de la pobreza absoluta y respondiendo, al igual que en 1974, a la preocupación por la baja cobertura de la atención al menor¹¹, se crearon institucionalmente los Hogares de Bienestar Familiar¹², apoyados en la experiencia adquirida en la

10 Las escuelas de "banco" en Cartagena son un ejemplo de este tipo de experiencia.

11 En 1985 los Hogares Infantiles atendieron 223.903 niños que representan cerca del 10% del total de menores que para ese momento se encontraban en situación de grave riesgo de desnutrición y retardo en su desarrollo psicofísico.

12 La creación de los Hogares de Bienestar Familiar no implicó, sin embargo, la desaparición de la modalidad de Hogares Infantiles.

modalidad de atención al menor impartida por madres o personas de la comunidad.

Los Hogares de Bienestar se definen como “el conjunto de acciones que realizan las madres y/o personas de la comunidad, previamente capacitadas, tendientes a propiciar el desarrollo físico y psicosocial de los niños menores de 7 años, enriqueciendo la calidad de las relaciones en las que se da el proceso de socialización, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de extrema pobreza e impulsando la participación organizada de la comunidad”¹³.

La población objetivo de este programa son los niños menores de 7 años, ubicados en familias de los estratos más pobres en zonas urbanas o núcleos rurales. Las acciones directas que se promueven son: atención y control del estado nutricional de los menores, prevención y control de enfermedades que normalmente afectan a los niños, actividades que propicien su desarrollo físico y psicosocial, educación familiar y recreación.

Adicionalmente, el programa incrementa el ingreso de las familias encargadas del cuidado directo de los menores, pues las madres comunitarias reciben una cantidad de dinero mensual que pagan los padres de familia de los niños que asisten al hogar¹⁴, a más de una beca que otorga el ICBF por niño atendido. Además y como elemento básico del programa, se busca propiciar un proceso de solidaridad, responsabilidad y partici-

pación de la comunidad, en el cuidado y atención de los menores.

Está concebido como un programa que debe llevarse a cabo dentro de la comunidad donde viven los niños, por ser precisamente allí donde ellos se relacionan y desarrollan, y con una comunidad que participe activamente en todas las actividades del programa. La comunidad misma debe conocer y analizar su situación, realizar la programación, ejecución y evaluación del programa, y llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida. Esto último es un requisito indispensable para lograr una verdadera protección a la niñez.

Lo anterior muestra claramente que los Hogares de Bienestar no pueden enmarcarse exclusivamente como un programa de complementación alimentaria o educación. Es un programa de atención integral al menor que involucra a la familia y la comunidad en la gestión, administración y organización del mismo, y por lo tanto en el cuidado de los niños. Funciona dentro de una vivienda de la misma comunidad, es atendido por una mujer perteneciente a ésta que se denomina “Madre Comunitaria” y es administrado y organizado por las Juntas y Asociaciones de Padres de Familia¹⁵. La madre comunitaria recibe un entrenamiento antes de asumir sus funciones.

La Junta de Padres de Familia apoya, vigila y controla el programa, vela por la calidad de

13 ICBF. Programa social de Colombia. Linaminetos técnicos proyecto: Hogares de Bienestar, Bogotá. 1988.

14 La suma es fijada por la Asociación de padres de familia y varía de acuerdo con la zona y las características del hogar.

15 En cada Hogar de Bienestar hay una junta de padres de familia que está conformada por los padres o acudientes de los niños que asisten a éste. Las asociaciones de padres de familia tienen representación de padres cuyos niños asisten a distintos hogares de una zona.

la atención que reciben los niños por parte de la madre comunitaria, organiza actividades en beneficio del hogar y coordina, con la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar, todo lo relacionado con el funcionamiento del hogar.

Por su parte, las Asociaciones de Padres de Hogares de Bienestar administran el programa del sector o zona a la cual pertenecen, respondiendo por los recursos propios y los que le asigne el ICBF, ya que ellas son las que reciben directamente los aportes del instituto y los distribuyen a los diferentes hogares; conforman comités de apoyo al programa con otros miembros y organizaciones de la comunidad orientadas al mejoramiento del programa y de las condiciones de vida generales de la comunidad; y, se mantienen en permanente contacto con los funcionarios regionales del ICBF, para modificar o corregir aspectos relacionados con la marcha del programa, seleccionar y reemplazar a las madres comunitarias, determinar el sistema y monto de remuneración de éstas y establecer la cuantía de las cuotas que deben pagar los padres por la atención de sus hijos en los Hogares de Bienestar.

Es claramente, entonces, un programa basado en la participación comunitaria, apoyada y promovida por el Gobierno bajo la forma de responsabilidad compartida entre el Estado, la comunidad y la familia, y

caracterizado por el trabajo interinstitucional. Cada comunidad, conjuntamente con el ICBF, realiza un diagnóstico de la situación de la población infantil¹⁶ con el fin de identificar el número de niños que requieren atención; selecciona las madres comunitarias¹⁷ y la vivienda o espacio físico donde funcionará el Hogar de Bienestar; y, se organiza en Asociaciones de Padres de Familia.

Las Madres Comunitarias son capacitadas por el SENA en aspectos de recreación, relaciones familiares y comunitarias, higiene, nutrición, salud y los contenidos del Plan de Supervivencia Infantil. La adecuación de las viviendas o espacios físicos que se utilizan, cuenta con el apoyo financiero del Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario. Al desarrollo del programa se vinculan también los vigías de salud y los centros y puestos de salud del sector oficial.

El ICBF es la entidad responsable del programa y coordina las entidades participantes. Sus funcionarios zonales promueven la creación de Hogares de Bienestar y asesoran, permanentemente, tanto a las madres comunitarias como a las Asociaciones de Padres de Familia.

Dentro de la estructura financiera del programa, el 8.3% proviene del presupuesto nacional, el 33.5% lo constituye aportes del ICBF con recursos propios, el 17.3% son aportes del ICT, la comunidad y cooperación

16 Edad, peso, tamaño de los niños, ingreso de la familia, actividad de la madre y aspectos físicos de la vivienda.

17 La selección de las madres comunitarias se basa en los siguientes criterios: ser una persona aceptada por la comunidad en la cual prestará el servicio; tener capacidad de dar y recibir afecto, y de convivir con los niños; tener una formación escolar similar al promedio de la población a la que prestará el servicio; tener estabilidad en las relaciones afectivas con los miembros de las familias; gozar de buena salud e incorporarse a los programas del Sistema Nacional de Salud; y, ser mayor de 18 años y menor de 50.

técnica internacional, y el 40.8% restante proviene de aportes y rentas con destinación específica. Esta estructura refleja cómo, si bien el Estado se apoya en la comunidad para dar soluciones a los problemas que ésta afronta, continúa manteniendo una clara responsabilidad frente a éstos, aportando recursos humanos y financieros significativos.

Es más, es indudable que el programa de Hogares de Bienestar ha recibido un decidido apoyo político, que se ha traducido en un incremento muy significativo del volumen de recursos con que cuenta. En 1988, es decir un año después de haberse conformado oficialmente, éste contó con recursos cuatro veces superiores a los del año inmediatamente anterior. En 1989 se decretó un incremento del 1% en los aportes que las empresas debían entregar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, gracias a lo cual los fondos con los que cuenta el programa se duplicaron.

Sin embargo, como todo programa en ejecución, los Hogares de Bienestar han presentado limitaciones y dificultades en su desarrollo, que están evaluadas por el instituto, como organismo coordinador del programa. Se destacan, por ejemplo, la falta de apoyo por parte de los Centros de Salud, especialmente notorio en algunas localidades, y la capacidad restringida del ICT para proveer créditos necesarios para mejoramiento de las viviendas donde funcionan los Hogares. Las madres comunitarias, por su parte, expresan la necesidad de complementar la capacitación recibida en aspectos tales como ayudas pedagógicas para orientar mejor las

actividades que realizan con los niños y orientación en relaciones humanas dado que deben tener permanente contacto con las familias de los niños¹⁸.

II. Impacto de los cambios en los modelos de atención sobre costos y cobertura de los programas

Los cambios que ha ido experimentando el modelo de atención al menor han traído consecuencias significativas sobre los costos y la cobertura lograda por los programas.

Actualmente coexisten dos modelos de atención al menor: los Hogares Infantiles o CAIPs y los Hogares de Bienestar Familiar. El primero de ellos, como se mencionó, es un modelo institucional, en que la atención al menor es responsabilidad de los representantes legales de los CAIPs. En el segundo, el ingrediente básico lo constituye la participación activa de la comunidad en la organización, administración y control del programa, unida a un decidido apoyo gubernamental.

El programa de los CAIP, como se aprecia en el Cuadro 1, aún cuando continúa en funcionamiento, ha ido perdiendo importancia dentro del total del gasto de inversión en programas del ICBF, mientras la nueva modalidad de Hogares de Bienestar Familiar ha ganado participación en forma muy significativa. En 1987, año en el cual se crearon oficialmente los Hogares de Bienestar, éstos recibieron cerca del 10% del gasto de inversión en programas del ICBF, mientras los CAIPs

18 Ver: Banco Mundial, "Colombia, Social Programs and Poverty Alleviation: An Assessment of Government Initiatives". Document of the World Bank. December 2, 1988.

Cuadro 1
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO DE INVERSION POR PROYECTO
1985 - 1990

Proyectos	1985	1986	1987	1988	1989	1990 **
-CAIPs *	68.7	57.0	57.8	44.0	31.8	22.0
-Restaurantes Escolares	4.2	5.6	5.0	5.1	4.0	3.3
-Ancianos	-	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
-Producción Hogares de Bienestar Familiar *	5.4	9.8	7.6	3.8	2.3	2.0
-Otros	-	-	9.9	36.0	55.6	68.9
	21.7	27.4	19.4	10.9	6.2	3.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Sólomente se reportan los aportes directos del ICBF al programa.

No incluye los ingresos propios y aportes de otras instituciones.

** Estimativos

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal y Estados Económicos y Financieros del ICBF.

absorbieron el 58% (Cuadro 1). Ya para 1989, estos últimos recibieron del ICBF 15.963 millones de pesos que representaban el 32% del presupuesto para programas de esta institución. Frente a lo anterior, los Hogares de Bienestar tuvieron aportes del ICBF que llegaron a 27,883 millones de pesos, cifra equivalente al 56% del total de inversión en programas del ICBF. Para 1990, el gasto programado en inversión fue de 51.908 millones de pesos (69%) para Hogares de Bienestar y tan solo 16.560 millones de pesos (22%) para el programa CAIP¹⁹.

El programa "Hogares de Bienestar" ha tenido, desde su creación formal, un enorme apoyo presupuestal por parte del ICBF y de instituciones internacionales como la

UNICEF, a más de una clara decisión política de respaldo a la creación y ampliación del mismo, al igual que la tuvieron los CAIPs en su primera etapa. Lo anterior se refleja, con toda claridad, en la evolución de la ejecución presupuestal del ICBF en Hogares de Bienestar Familiar. En 1989, se asignó a este programa una cifra 8 veces superior a la de 1987, año en el que se inició oficialmente esta modalidad (Cuadro 2).

Es interesante resaltar además cómo los aportes a este programa produjeron un incremento significativo en el gasto público social orientado hacia los programas de atención al menor. En el Cuadro 2, se aprecia cómo durante el período 1981-1986, se mantuvieron niveles de ejecución presu-

19 DNP. Propuestas para el fortalecimiento presupuestal del instituto Colombiano de Bienestar Familiar y le financiamiento de los "Hogares de Bienestar Infantil". Documento DNP-2.377-UDS. Bogotá, julio 5 de 1988.

Cuadro 2
GASTO Y CUBRIMIENTO DE LA ATENCION AL MENOR

	Ejecución Presupuestal (miles de pesos constantes de 1980)					Menores cubiertos						
	H. I.	Indice 80=100	H. B. F.	Indice 87=100	Total (H.I.+ H.B.F)	Indice 80=100	H. I.	Indice 80=100	H. B. F.	Indice 87=100	Total	Indice 80=100
1980	3.063.944.00	100.0	—	—	3.063.944.00	100.0	100.000	100.0	—	—	100.000	100.00
1981	2.624.980.54	85.7	—	—	2.624.980.54	85.7	157.925	157.9	—	—	157.925	157.93
1982	2.646.900.30	86.4	—	—	2.646.900.30	86.4	175.282	175.3	—	—	175.282	175.28
1983	2.669.118.71	87.1	—	—	2.669.118.71	87.1	194.373	194.4	—	—	194.373	194.37
1984	2.791.876.83	91.1	—	—	2.791.876.83	91.1	216.814	216.8	—	—	216.814	216.81
1985	2.582.504.44	84.3	—	—	2.582.504.44	84.3	223.903	223.9	—	—	223.903	223.90
1986	2.803.259.10	91.5	—	—	2.803.259.10	91.5	228.897	228.9	—	—	228.897	228.90
1987	2.793.757.29	91.2	483.158.91	100.0	3.276.916.20	107.0	215.525	215.5	122.576	100.0	338.101	338.10
1988	2.678.492.03	87.4	2.132.725.12	441.4	4.811.217.14	157.0	219.986	220.0	351.478	286.7	571.464	571.46
1989	2.663.286.85	86.9	4.097.939.32	848.2	6.761.226.17	220.7	212.702	212.7	697.612	569.1	910.314	910.31

H.I. = Hogares Infantiles o CAIPS

H.B.F. = Hogares de Bienestar Familiar

* En 1987 aparecen los Hogares de Bienestar Familiar y se mantiene la modalidad de Hogares Infantiles o CAIP'S

** En 1989 se incrementa al 3% del aporte sobre la nómina de las empresas. con destino a los programas de ICBF.

Fuente: Informe de Actividades ICBF 1978-1982

Informe de Actividades ICBF 1982-1986

Informes de Ejecución Presupuestal y Estados Financieros del ICBF

puestal inferiores al asignado en 1980, llegándose en 1985 a que la ejecución presupuestal en el programa de atención al menor fuera un 16% inferior a la de 1980. Por el contrario, a partir de 1987, año en el cual se crearon oficialmente los Hogares de Bienestar, los fondos asignados a la atención al menor crecieron significativamente. Es así como, en 1989, la ejecución presupuestal en programas de atención al menor fue algo más del doble, en términos reales²⁰, de la que se realizó a comienzos de la década.

A más del aumento en la ejecución presupuestal, la modalidad de Hogares de Bienestar Familiar, como se había comprobado en experiencias anteriores que se basaron en la participación comunitaria activa, ha logrado efectivamente una mayor cobertura con un menor costo por niño atendido. En el Cuadro 3, se aprecia cómo, mientras la ejecución presupuestal anual requerida por niño atendido bajo la modalidad de CAIP fue de \$12.521 anuales en 1989, en los Hogares de Bienestar ésta fue de sólo \$5.874.

Es precisamente la modalidad de Hogares de Bienestar la que ha hecho posible el aumento en cobertura. Bajo el modelo de los CAIPs, atender a los 697.612 niños que asistieron en 1989 a los Hogares de Bienestar hubiese costado alrededor de 9 mil millones de pesos, cifra 30% superior a la ejecutada en este último programa.

Lógicamente, estas grandes diferencias en costos se relacionan muy estrechamente con las características propias de cada una de las

Cuadro 3
COSTO DE ATENCION AL MENOR
SEGUN MODALIDAD
(a precios constantes de 1980)
Costo por menor atendido

	H. I.	H. B. F.
1980	30.639.44	
1981	16.621.69	
1982	15.100.81	
1983	13.731.94	
1984	12.876.82	
1985	11.534.03	
1986	12.246.81	
1987*	12.962.56	3.941.71
1988	12.175.73	6.067.88
1989	12.521.21	5.874.24

H. I. = Hogares Infantiles o CAIPs

H.B.F. = Hogares de Bienestar Familiar

* En 1987 aparecen los Hogares de Bienestar Familiar y se mantiene la modalidad de Hogares Infantiles o CAIPs.

Fuente: Informe de actividades ICBF 1978-1982 y 1982-1986.

modalidades. El hecho de utilizar personas de la comunidad -Madres Comunitarias- para el cuidado directo de los niños, en lugar de funcionarias profesionales del ICBF, de emplear las casas de estas madres o espacios de la misma comunidad en lugar de edificaciones o lugares del instituto, y de contar con Asociaciones de Padres de Familia que están permanentemente ayudando en la marcha del hogar, ha permitido disminuir significativamente los costos del programa, lo que unido al decidido apoyo con que éste ha contado, ha permitido aumentar la cobertura, haciendo posible que el programa se acerque a las metas de cobertura planteadas al inicio del mismo (Cuadro 4).

20 Descontando el efecto de la inflación.

El programa de Hogares de Bienestar ha permitido que aunando esfuerzos del Estado y la comunidad, se logren los objetivos deseados respondiendo además muy directamente a las necesidades planteadas y sentidas por los ciudadanos. Adicionalmente, la participación activa de la comunidad gene-

ra un proceso de toma de conciencia sobre los problemas que la misma enfrenta y sus posibles soluciones, que van más allá de la situación del menor, desarrollando un proceso verdaderamente democrático que puede y debe ser replicado en otros programas sociales.

Cuadro 4
MENORES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA
"HOGARES DE BIENESTAR"

Año	Cobertura programada	Cobertura alcanzada	Diferencia programada - alcanzada
1987	100.000	122.576	22.576
1988	400.000	351.478	-48.522
1989	700.000	697.612	-2.388

Fuente: Plan de Economía Social. Agosto de 1987. Archivos ICBF.

Bibliografía

- ICBF, Informe de Actividades y Programas 1972.
 Informe de Actividades y Programas Agosto 1974 - Agosto de 1975.
 Informe de Actividades y Programas 1976-1977
 Informe de Actividades 1978-1982
 Informe de Actividades 1982-1986
 Evolución Conceptual del proyecto de atención integral al menor de 7 años. En **Los Niños** #16. Bogotá, Febrero de 1988.
 Hogares de Bienestar. En **Los Niños** #16. Bogotá, Febrero de 1988.
 Acuerdo Número 0025 de Octubre 3 de 1988.
 Resolución Número 002619 de Diciembre 26 de 1988.
 Bonilla de Ramos Elssy. La madre Trabajadora. Documento CEDE 066. Bogotá, Septiembre de 1981.
 DNP, Plan de Economía Social. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990. Bogotá, Agosto de 1987.
 Barco, Virgilio. **El Cambio Social: Un compromiso con Colombia. Acciones y resultados de tres años de gobierno.** Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional. Bogotá, 20 de julio de 1989.
 Banco Mundial, Colombia, Social Programs and Poverty Alleviation: An Assessment of

Government Initiatives. Report N 7271-CO. Diciembre 1988.

Diario Oficial N 34244. Enero de 1975.

Velandia de Ochoa, Emperatriz. "Atención a la Niñez y Educación Inicial". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Educación. Caracas, 15-21 de Enero de 1989.

"Hacia la Prevención con Programas Comunitarios". Trabajo presentado en el Encuentro Latinoamericano de Intercambio de Experiencias sobre Programas de Niñez, Juventud y Familia. Bogotá, Noviembre 28 a Diciembre 2 de 1988.

DNP. Hogares Populares para la Atención al Niño. Documento DNP-2.307-UDS. Febrero 26 de 1987.

Ramos, Eduardo. "Programa Social Hogares de Bienestar: Sondeo sobre su funcionamiento". Documento CIID, Bogotá, Noviembre de 1989.

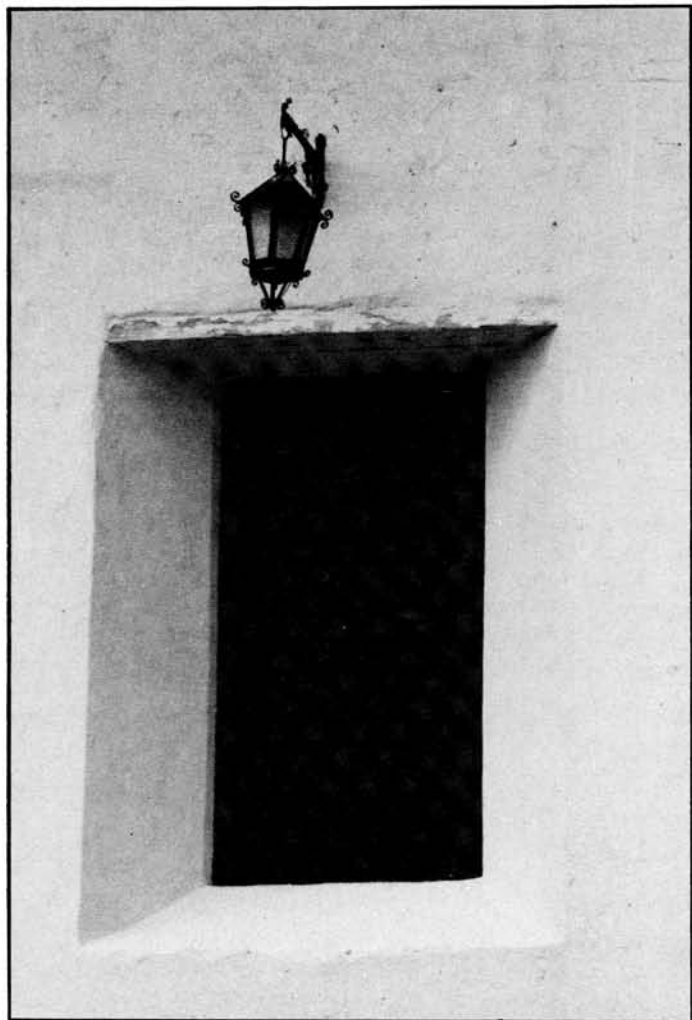


HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL

Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía! Parece increíble, ¿verdad? Usted hace el envío de sus productos, y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!
 MAYOR INFORMACIÓN: TEL. 241521 Y 282842

Informes
especiales



Propuestas de reforma a la justicia en la constituyente

María Claudia Ardila
Alfonso Reyes Alvarado

"Redactar una constitución es una labor de finísima filigrana que no está al alcance de cualquiera. Si la Constitución de Filadelfia es tan concisa y al mismo tiempo ha podido darle cabida a tantos desarrollos sociales y económicos, ha sido en mayor grado por la sabiduría de sus silencios que por su riqueza retórica".

Alfonso López Michelsen.

Muchos de los problemas que aquejan a la justicia se han atribuido a la norma constitucional que en algunos casos no se adecua a las características del estado colombiano del momento. Con una Asamblea Constituyente en marcha cabe preguntarse cuáles modificaciones serán necesarias para que la justicia opere en forma ágil y efectiva. Si se aceptan las palabras del expresidente López Michelsen, la nueva Carta debe limitarse a sentar unos principios generales y unas reglas básicas de funcionamiento del Estado.

En el sector de la justicia, específicamente, se ha visto la necesidad de incorporar una norma que defina claramente cuál es su función, que sirva como principio rector de la actividad judicial y mediante la cual se establezca la razón y la funcionalidad de las entidades que administran justicia.

En este breve artículo se comentan las principales propuestas que, en materia de administración de justicia, se han presentado en anteriores proyectos de reforma constitucional y que nuevamente han tenido

gran aceptación por parte de los actuales constituyentes.

Los temas específicos que se tratarán son: el sistema acusatorio, el Consejo Superior de la Administración de Justicia, el Estado de Sitio, la paridad política de los funcionarios de la rama judicial, y la Corte Constitucional.

I. El sistema acusatorio

En el primer número de *Coyuntura Social*, se hizo un análisis sobre diversos aspectos de la administración de justicia. Dicho análisis estuvo enfocado específicamente a la justicia penal. Según este estudio, la exagerada congestión de los juzgados penales está localizada en la etapa de la investigación. Un ejemplo de esto lo constituye el hecho de que, en 1987, tan sólo un 6% de los procesos nuevos pasó a la etapa de juicio, lo que muestra la ineficacia en la labor investigativa de nuestra justicia.

De acuerdo con dicho análisis esta falla se debe, en primer lugar, a la multiplicidad de organismos de investigación que trabajan de manera descoordinada y sin funciones claramente definidas. Por otro lado, la deficiente capacitación de los jueces instructores en técnicas de investigación criminal, así como la mutua desconfianza entre los jueces y los organismos de policía judicial, vienen a contribuir en la poca efectividad de esta función básica para el esclarecimiento de todo delito.

Hasta el momento, la justicia penal colombiana se ha regido por los preceptos del sistema inquisitivo. Este concentra la investigación en el juez cuyo trabajo está

dirigido esencialmente a buscar la verdad y para ello ordena diferentes averiguaciones y diligencias que conduzcan al esclarecimiento de los hechos.

Para solventar estos problemas, se ha visto la necesidad de crear la figura del Fiscal General de la Nación, quien sería el responsable de la investigación judicial y el jefe superior de los funcionarios encargados de adelantarla.

La adopción de un sistema acusatorio se ha planteado como solución a la ineficacia de la investigación en el caso del ordenamiento judicial colombiano ya que, con este sistema, la investigación se centra en el fiscal, cuyo objetivo consiste en acumular pruebas y evidencia que permita formular cargos al acusado. Pero para hacer esto, es necesario otorgarle facultades al poder ejecutivo para coadyuvar en las funciones de la rama jurisdiccional, lo cual, a juicio de no pocos constitucionalistas, requiere de una modificación de la norma constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha propuesto la adopción parcial del sistema acusatorio dejándolo únicamente para ser aplicado en los delitos de "mayor repercusión social".

Esta idea tiene ventajas y desventajas. En primer lugar, al restringir la competencia de los delitos que serían juzgados con el sistema acusatorio, se puede reorganizar de una manera más clara el trabajo de los actuales despachos judiciales. Los jueces de instrucción criminal pasarían a ser los fiscales acusadores, los jueces penales del circuito y superiores pasarían a ser jueces de conocimiento, los

actuales fiscales a formar parte de la fiscalía o de la defensoría pública. Los jueces penales municipales conocerían, bajo el sistema inquisitivo, de los demás delitos.

En segundo lugar, los llamados "delitos de mayor repercusión social" son el menor porcentaje de los delitos ocurridos en el país (cerca del 20% según un estudio de la Oficina de Investigaciones Sociojurídicas del Ministerio de Justicia), lo cual haría que el cambio de sistema procesal del inquisitivo al acusatorio fuese menos traumático que si se adoptase para el ciento por ciento de los delitos¹.

En tercer lugar, las organizaciones criminales se verían enfrentadas a una organización estatal más eficaz en su labor investigativa. Y en cuarto lugar, los delincuentes de bajos recursos económicos, autores de la mayoría de los delitos menores, seguirían estando bajo el sistema inquisitivo en donde es el juez quien realiza la mayor parte de las diligencias que lo favorecen².

Este esquema, sin embargo, tiene dos grandes inconvenientes. En primer lugar, matricular una Constitución dentro de un determinado sistema procesal puede no ser lo más conveniente. De hecho, el sistema inquisitivo no se encuentra explícitamente mencionado en nuestra Carta y se corre el grave riesgo de que, si fracasa el proyectado sistema acusatorio, sería necesaria una nueva reforma constitucional para enmendar el error.

Sin embargo al país se le ha vendido la imagen del sistema acusatorio como "la solución" a la crisis de la administración de justicia sin que muchos, incluyendo a no pocos de sus motivadores, conozcan en profundidad la manera en que opera y los supuestos legales y organizacionales sobre los que está construido en los países en donde funciona con éxito.

El sistema acusatorio es un sistema eficaz pero represivo ya que el Estado asume el papel de acusador organizando un sólido aparato de investigación criminal, le asigna al juez la labor propia del juzgamiento, y deja sobre el acusado toda la responsabilidad de su defensa.

De aquí se desprende que la adopción de este sistema requiera necesariamente de la organización de una defensoría pública eficiente y de amplia cobertura para asegurar el derecho de defensa de los sindicados de bajos recursos económicos.

En segundo lugar está la dificultad jurídica que existe para determinar con exactitud cuáles delitos deben ser considerados como "de mayor repercusión social" y que al mismo tiempo obedezcan a organizaciones criminales. Por ejemplo, el robo de alrededor de 2.000 vehículos anuales en la ciudad de Medellín, evidentemente debe estar liderado por una organización muy bien estructurada a la cual el Estado debería enfrentar. Sin embargo, es muy probable que sólo lleguen a conocimiento del sistema judicial el hurto de

1 Téngase en cuenta que actualmente debe haber alrededor de 2'500.000 procesos penales en trámite.

2 Según un trabajo del Instituto SER de Investigación cerca del 70% de las diligencias que favorecen al sindicado son pedidas por el juez (ver "Reforma de la Justicia en Colombia. J. Giraldo, A. Reyes, J. Acevedo, Bogotá, Octubre de 1987).

algunos de estos vehículos. En este caso, esta clase de hurtos debería quedar dentro del sistema acusatorio?, y si es así, cómo se diferenciaría del hurto simple? En cualquier caso, la respuesta a este tipo de cuestionamientos debe efectuarse a nivel legislativo, pues sería un craso error pretender absolverlas a nivel constitucional.

II. El Consejo Superior de la Administración de Justicia

La justicia debe ser vista como un servicio público cuya prestación está a cargo del Estado. Para ello, debe contar con una organización que tenga en cuenta no sólo la calidad de los participantes sino también una infraestructura administrativa que le permita funcionar eficientemente, pues los defectos organizacionales son causa del fracaso en la prestación de todo servicio de esta naturaleza.

De acuerdo con esta necesidad fue creado el Consejo Superior de la Administración de Justicia, organismo superior en lo nacional y de carácter mixto, destinado a atender con una visión integral los problemas de la Rama Judicial.

Al analizar varios de los proyectos de reforma presentados a consideración de la Asamblea Constituyente, se encuentra que, entre las principales funciones que se le asignarían al Consejo Superior de la Administración de Justicia, sobresalen las siguientes: elaborar, presentar y administrar el presupuesto de la rama judicial; elaborar las listas de ciudadanos para la elección de magistrados; administrar la Carrera Judicial; crear, suprimir, fusionar y trasladar despachos judiciales; definir el territorio ju-

dicial; participar en los organismos de planeación del Estado en lo que a justicia se refiere; y ejercer el control de gestión sobre los funcionarios y empleados de la Rama.

La ejecución de estas funciones, algunas de las cuales no están asignadas actualmente al Consejo Superior de Administración de Justicia, aseguraría una independencia administrativa saludable para la rama judicial. Sin embargo, su viabilidad implica la modificación de algunas normas constitucionales vigentes.

Por ejemplo es imprescindible, para una efectiva labor del sistema judicial, poderlo adecuar a las variaciones de la criminalidad y demás conflictos entre ciudadanos que ocurren en el territorio nacional. Actualmente, para trasladar un despacho judicial de un lugar en donde la "demanda por el servicio de justicia" es muy baja (y puede ser atendida eficientemente por otros juzgados localizados allí) a otro lugar en donde es insuficiente el número de juzgados, es necesario expedir una ley (en el Congreso o por vía de las facultades extraordinarias) para eliminar el juzgado en un sitio y crearlo en el otro. Asignar esta función al Consejo Superior de la Administración de Justicia, requiere modificar la actual Constitución.

Un caso similar sucede con la competencia territorial asignada a los despachos judiciales que conforman lo que se conoce como los Distritos Judiciales. La actual división judicial del país obliga a que una gran cantidad de expedientes deba recorrer varias decenas de kilómetros en busca de una decisión judicial en segunda instancia, porque la ley no permite que un juzgado, igualmente competente y

localizado a unas pocas decenas de metros, se ocupe del expediente en cuestión. Ejemplos específicos, mencionados en varios foros por eminentes juristas, lo sufren entre otros los juzgados de la bota caucana, del sur de Bolívar, y del norte del Tolima en donde, por ejemplo, un proceso tramitado en Flandes debe ir hasta Ibagué en lugar de poder pasar a un juzgado de Girardot situado a pocos centenares de metros.

Una reorganización más racional de los Distritos Judiciales, en donde se tuviesen en cuenta, entre otros factores, las vías de comunicación y la distancia es, sin embargo, imposible si no se modifica el artículo 7 de la Constitución Nacional que impide que un Distrito Judicial pueda estar conformado por municipios de diferentes departamentos.

Por otro lado, si el Consejo Superior de la Administración de Justicia va a ser el órgano rector de las políticas de la Rama Judicial, sus miembros deben tener una continuidad que asegure una cierta estabilidad en las políticas que se vayan definiendo. Pero, como lo establecen la mayoría de las propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente, este Consejo estaría integrado, entre otros miembros, por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario. Sin embargo el actual artículo 148 de la Constitución obliga al cambio de los presidentes de esta corporaciones cada año, lo cual entorpecería la misión del Consejo.

Finalmente, los períodos para los jueces y magistrados de la república mencionados en

la Constitución³, resultan absolutamente contradictorios con la existencia de una Carrera Judicial.

III. Estado de Sitio

Las facultades extraordinarias otorgadas al poder ejecutivo por el Congreso están llamadas a funcionar dentro de las medidas reglamentarias del artículo 121 de la Constitución Nacional. Dicho mecanismo es de carácter excepcional y temporal y debe operar únicamente para superar los momentos de perturbación del orden público. Sin embargo, en las últimas décadas, su descontrolada utilización ha perturbado hondamente el ordenamiento jurídico vigente; con el ejercicio de dichas facultades se han creado nuevos juzgados y jurisdicciones enteras, se modificaron los procedimientos judiciales y hasta se han ampliado las penas de prisión hasta extremos que hacen pensar en la continuación indefinida del Estado de Sitio. De seguir prosperando esta legislación forzada, que alimenta a un "derecho penal paralelo", podría llegarse a la paradójica situación en que las causas que originaron la declaratoria del Estado de Sitio cesen, pero el gobierno no pueda suspenderlo por las graves consecuencias que generaría el caos jurídico que se presentaría.

Por esta razón, se ha hecho énfasis en la necesaria reestructuración del artículo 121 de la Constitución Nacional. El presidente de la República, investido del poder legislativo en desarrollo del Estado de Sitio, debe contar con mecanismos que, sin ser sorpresivos, le permitan controlar situaciones aisladas de

3 El período de ejercicio de los magistrados de tribunal es de cuatro años y el de los jueces es de dos años (Artículo 157 de la C.N.).

crisis que poco a poco configuren un conflicto de gran magnitud. El Estado de Sitio debe ser gradual, es decir, se deben establecer distintos grados evolutivos de perturbación del orden público conforme a los cuales el presidente agote medidas para impedir que la crisis continúe a estados más graves.

Consecuentemente con lo anterior, en la nueva estructura del Estado de Sitio, el Congreso debe ejercer el control político. Este órgano debe pronunciarse sobre la evolución de la crisis y prever las consecuencias de las medidas adoptadas por el presidente para conjurarla.

IV. Paridad política de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 48 de la Constitución Nacional en su segundo inciso determina: "La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios".

La razón de esta norma se estableció en la reforma plebiscitaria de 1957 y obedeció a las especiales circunstancias políticas que generaron el Frente Nacional. Hay consenso en que desaparecidos los fenómenos que dieron lugar a esta alianza gubernamental entre el liberalismo y el conservatismo, no hay razón alguna para parcelar la administración de justicia entre estos dos partidos. Esto atenta contra la libertad de asociación política, y además limita la administración de justicia a quienes pertenezcan a estas dos agrupaciones políticas, como si entre los miembros de otras agrupaciones partidistas, o entre quienes son apolíticos, no hubiesen ciudadanos con calidades suficientes para ocupar las más altas disposiciones de la

judicatura.

V. Corte Constitucional

La jurisdicción constitucional, tiene la atribución de desentrañar la voluntad del constituyente y de instruir a los funcionarios y ciudadanos sobre las normas fundamentales del ordenamiento jurídico. Sin embargo, esto no ha tenido un desarrollo coherente y en ocasiones ha llegado a motivar crisis de orden público.

Es necesario crear un mecanismo de control constitucional, organizado de tal forma que responda por la certidumbre de lo que jurídica y políticamente es la Constitución, y de otra parte, pronuncie decisiones con la oportunidad necesaria a la garantía del orden jurídico. Este sería el único intérprete auténtico de las normas fundamentales con carácter válido y obligatorio.

En este caso dicho organismo estaría encargado de regular el equilibrio político entre los órganos estatales; conocer la constitucionalidad de la actividad y programas de los partidos políticos (lo cual se justifica si se tiene en cuenta que las decisiones fundamentales de las ramas ejecutiva y legislativa en la mayoría de casos, son ventiladas al interior de los acuerdos políticos); conocer sobre los abusos contra los derechos humanos de grandes entidades particulares; conocer los juicios políticos o de responsabilidad de los altos funcionarios; ser el titular del juicio de amparo colectivo; y conocer de la suspensión de las garantías individuales en la vigencia del Estado de Sitio.

Formación de recursos humanos para la apertura: una comparación internacional

Miguel Urrutia
Juan Pablo Trujillo

El reto de la política educativa en Colombia en la actualidad es preparar a la población para vivir en una sociedad libre y descentralizada, y para el uso de la nueva tecnología que haga posible una mayor productividad y resulte, por lo tanto, en mayores niveles de bienestar económico. En este ensayo trataremos de plantear cuáles serían las características de la educación que podrían llevar a que los procesos de entrenamiento de nuestra sociedad logren estos objetivos.

En un mundo en constante cambio como en el que vivimos hoy en día, entrenar a una persona de manera muy específica no es útil. En cualquier economía moderna, millares de habilidades son requeridas de la fuerza de trabajo y éstas están continuamente cambiando. Es imposible esperar que el sistema de educación provea a sus estudiantes de todas aquellas que serán requeridas a través de sus vidas.

El papel de la educación debe ser el de darle a sus estudiantes el bagaje intelectual para ser capaces de aprender las habilidades específicas que serán demandadas por el tipo de empleo en el que ingresen. Un curriculum ideal, debería permitir a los estudiantes adquirir una combinación de conocimientos muy generalizados y transferibles (como comunicarse en uno o más idiomas ó el dominio de las ideas fundamentales de las matemáticas) junto con algunas habilidades específicas requeridas por el estudiante para el desempeño de una ocupación particular. En la práctica, lo que se da muchas veces en Colombia es un desequilibrio entre estos dos tipos de enseñanza, primando el énfasis la educación especializada y de *entrenamiento* para el empleo específico más que en la *educación* para el trabajo.

Sin embargo, ante la incertidumbre que implica predecir el futuro y ante la rapidez de

los cambios que se vive hoy en día, adquiere mayor relevancia, en materia de recursos humanos, la *flexibilidad* que debe tener todo sistema educativo y de entrenamiento de recursos humanos. Así, tres son los objetivos fundamentales que debe contemplar toda política de recursos humanos: la calidad, la eficiencia y la flexibilidad.

Teniendo presente lo anterior, deberían existir tres políticas generales a seguir: en primer lugar, la separación entre la educación y el entrenamiento; en segundo lugar, la búsqueda de un mayor énfasis en la educación de carácter general; y en tercer lugar, el logro de una eficiente interrelación entre el sector público y el privado, con una clara definición de sus roles en el sistema de formación de recursos humanos.

I. Políticas generales

A. Separación entre educación y entrenamiento

La separación entre la educación y el entrenamiento es fundamental en la búsqueda de los tres objetivos planteados. Las experiencias internacionales muestran que la flexibilidad del entrenamiento antes del empleo para trabajadores calificados, puede ser aumentada cuando ésta es conducida fuera de la educación formal. Las razones son varias. La educación formal, por lo general, tiene una estructura más rígida ante los cambios en la demanda de habilidades específicas. Por el contrario, los cursos de estudio y los patrones de cobertura pueden ser más fácil y frecuentemente cambiados en

los programas de entrenamiento específico para el trabajo. Horarios más flexibles permiten la utilización más intensiva de las facilidades y equipos. Además, al tener el trabajador una educación general separada del entrenamiento, mejoran sus posibilidades de ser reentrenado posteriormente, en períodos muy cortos, en otras habilidades particulares.

La experiencia de países como Japón y Corea muestra que el entrenamiento en las empresas y centros especializados es mucho más eficiente y de mejor calidad, al ser posible la utilización de los equipos y facilidades de estos sin costos extras, y ofrecer cursos más cortos, más actualizados y que responden automáticamente a las demandas de mano de obra calificada y semi-calificada del sector productivo.

B. Énfasis en la educación general

Cuando nos referimos a la educación general, no necesariamente estamos hablando de la definición formal, que dan las instituciones educativas según los años de enseñanza o al tipo de título otorgado. En realidad, a lo que se hace referencia es a aquella educación cuyos contenidos se basan en conocimientos teóricos y conceptos abstractos, y cuya "metodología de enseñanza se apoya en la conceptualización de lo que se aprende, mediante el entendimiento y no la memorización o repetición"¹.

La educación especializada, por el contrario, está dirigida a "áreas particulares de conocimiento, de tipo práctico, rela-

1 Bernal y Molina; "Educación General, Educación Especializada y Ocupación en Colombia", pg. 3, CIID, abril 1990.

cionadas directamente con actividades laborales específicas. Busca desarrollar en el estudiante habilidades muy concretas mediante la práctica continuada como metodología de aprendizaje. Se aprende sólo lo que resulte útil para el desempeño de tareas concretas"².

En un mundo que tiene que estar constantemente reentrenando a su mano de obra para ajustarse a los cambios técnicos, el énfasis que debe darse a la educación general es indiscutible. Día a día, cobra más vigencia el concepto de la educación continuada durante toda la vida ("lifelong education") en muchas profesiones técnicas y científicas.

Muchos se preguntan si una sola dosis de educación en las edades tempranas es suficiente para durar un promedio de cuarenta años de vida productiva. Es indudable que, si lo que busca la educación es entrenar en materias muy específicas, ello no sería suficiente. Pero si, la educación se centra en cumplir con su papel de dar una formación básica y general, esto bastaría para generar individuos que puedan en el futuro ser entrenados y reentrenados en las empresas y centros especializados.

C. Interrelación de los sectores público y privado

En esta labor conjunta de educación y entrenamiento, el sector privado debe entrar a cumplir una labor fundamental en la provisión de *entrenamiento*, ya que los

procesos privados en esta materia responden mejor a las necesidades del sector productivo, y son mucho más eficientes tanto en costos como en resultados. El Estado, por otro lado, debe centrarse básicamente en la provisión de una muy buena educación general al conjunto de la población, creando un nivel de educación básica obligatoria de doce grados.

Teniendo presente los objetivos y políticas a seguir, entremos a mirar más específicamente en qué campos es necesario un replantamiento de la política de formación de recursos humanos en el país. Principalmente son tres los campos en los cuales es necesario este replantamiento: la educación secundaria, la educación post-secundaria o superior y el sistema de ciencia y tecnología³.

II. Campos de acción

A. Educación secundaria

Si bien a nivel de la educación primaria urbana el país se ajusta a los niveles de escolaridad requeridos, con una cobertura total del grupo de edad respectivo en las ciudades, a nivel de la educación secundaria la cobertura es relativamente baja, con sólo un 56% del grupo de edad respectivo matriculado en 1986. Un país como Chile, que ha sido bastante exitoso en materia de producción de científicos y tecnólogos, para el año 1988 poseía una tasa de cobertura del 74%, mientras que países como Corea, Japón, Estados Unidos, Canadá, Suecia, España y Alemania superaban niveles de 89% (ver Cuadro 1). En una muestra de 46

² Ibid, pg. 3.

³ Este artículo sólo se refiere a los dos primeros campos. Con respecto al campo de la Ciencia y Tecnología consultar: M. Urrutia y P.J. Trujillo. "Política de Recursos Humanos para la Apertura Económica", FEDESARROLLO, 1990 (mimeo).

países, clasificados según su ingreso per cápita, Colombia está por encima del nivel promedio de escolaridad secundaria del grupo de países de ingresos medianos bajos (43.7%), pero muy por debajo del promedio de países con ingresos altos y medianos altos: 90.3% y 65.9%, respectivamente (Cuadro 2). Como se ve claramente en ese mismo cuadro, existe una correlación positiva entre el nivel de cobertura de la educación secundaria y el nivel de desarrollo del país, medido a través de su PIB per cápita, mostrando los países más ricos una cobertura casi completa del grupo de edad respectivo⁴.

Por lo general, estas políticas de ampliación de la cobertura de la secundaria a nivel mundial han sido acompañadas de normas constitucionales y legales que han creado un nivel de educación básica obligatoria que cubre toda la educación primaria y casi toda la educación secundaria. En Colombia, hace 14 años, con el decreto extraordinario 088 de 1976 se ordenó la creación de un nivel de educación básica de nueve grados y otro nivel medio vocacional de dos. En la práctica, sin embargo, el sistema continúa operando con los niveles de primaria (cinco grados) y secundaria, entendida como el bachillerato completo (seis grados). Según el art. 41 de la Constitución Nacional sólo es gratuita la educación a nivel primario.

A nivel mundial, la formación básica obligatoria ya no se circunscribe a la educación primaria, sino que ésta se extiende a casi, sino toda, la secundaria, en aquellos países más exitosos en materia de crecimiento; la duración de la escolaridad obligatoria en Chile

Cuadro 1
TASAS DE ESCOLARIZACION PARA LA ENSEÑANZA

País		Primaria	Secundaria	Superior
Canada	1975	99	91	39.3
	1980	103	93	42.1
	1987	105	104	58.2
E.E.U.U.	1975	99	92	57.3
	1980	99	89	56.0
	1986	100	98	59.6
Chuile	1975	112	48	15.6
	1980	109	53	13.2
	1987	103	70	17.8
Colombia	1988	102	74	
	1975	118	39	8.0
	1980	128	44	10.6
	1986	114	56	13.1
China	1987			13.9
	1975	122	46	0.6
	1980	112	46	1.3
	1987	132	43	1.7
Hong Kong	1975	119	49	10.1
	1980	106	64	10.5
	1984	104	72	13.2
Japón	1987	106	74	
	1975	99	92	24.6
	1980	101	93	30.5
Corea	1987	102	96	28.3
	1975	107	56	10.3
	1980	110	76	15.8
Malasia	1988	104	89	36.5
	1975	94	46	
	1980	93	48	4.3
Singapur	1987	102	59	6.8
	1975	110	52	9.0
	1980	108	58	7.9
Tailandia	1983	113	69	11.8
	1984	115	71	
	1975	84	25	3.5
	1980	99	29	13.1
Turquía	1985	96	30	19.6
	1987	95	28	
	1975	108	29	9.3
Alemania	1980	96	35	6.1
	1987	117	46	10.4
	1975	100	89	24.6
	1980	99	94	26.2
España	1986	101	94	30.1
	1987	103		
	1975	111	73	20.4
Suecia	1980	109	87	24.2
	1986	113	102	30.0
	1975	101	78	28.8
	1980	97	88	30.8
	1986	98	90	31.1

Fuente: Anuario Estadístico UNESCO, 1989.

4 En primaria y en terciaria se observa el mismo fenómeno.

Cuadro 2
INDICADORES PROMEDIO DE COBERTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA, SECUNDARIA Y
TERCIARIA (GRUPOS DE PAISES CLASIFICADOS SEGUN SU PIB PER CAPITA)*

	PIB P.C.	Tasa Crec PIB P.C.	Cobertura Primaria		Cobertura Secundaria		Cobertura Terciaria	
			(US\$)	1965-86	1965	1985	1965	1985
Países de bajos ingresos	353	2.0	54.9	83.2	10.9	26.7	0.7	2.3
Países ingresos medianos bajos	1.026	3.8	83.5	104.0	18.5	43.7	3.3	15.8
Países ingresos medianos altos	3.677	3.7	100.2	103.2	36.1	65.9	8.5	18.9
Países ingresos altos	12.306	2.7	103.7	101.4	62.3	90.3	15.7	34.5

* Los datos de este cuadro fueron obtenidos de una muestra de 46 países. Para su escogencia, se tomaron aquellos que mostraban algún dinamismo en: crecimiento del PIB, crecimiento del PIB per capita, crecimiento en las exportaciones y crecimiento en la industria manufacturera.

Fuente: Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial", 1988. Banco Mundial, "Social Indicators of Development 1989". Cálculos de FEDESARROLLO.

es de 8 años; en Japón, Hong Kong, China y Malasia de 9; en Estados Unidos de 11 y en Alemania de 12. Además, a los niños se les empieza a educar desde edades más tempranas. La edad de admisión en la enseñanza anterior al primer grado en Colombia es de 5 años, mientras que en otros países ésta está entre los 3 o 4 años, e inclusive, en el caso español, se admite a los niños desde los dos años (Cuadro 3).

Si hacemos una comparación internacional de los niveles de educación de personas de 15 años o más, resalta el nivel tan bajo de la población colombiana: 6.54 años. Todos los países de la muestra, excepto Brasil, superan el nivel colombiano. Colombia posee un nivel que es 0.64 veces el chileno, 0.52 veces el coreano, 0.47 veces el taiwanés y el japonés, y 0.39 veces el norteamericano. Países como México, Venezuela, Corea, Taiwan y Portugal, que hace 40 años poseían niveles de educación inferiores al colombiano, hoy lo superan ampliamente llegando a duplicarlo en el caso de Taiwan y Corea (Cuadro 4).

A medida que aumenta la sofisticación técnica, especialmente en el sector manufacturero, los trabajos y ocupaciones se vuelven más complejas y más formalmente organizadas. En particular, aumenta el grado de iniciativa y creatividad que se le pide al trabajador. Esto hace necesario mayores niveles de entrenamiento y mayores componentes de teoría. En esta situación, es mucho más rentable darle al estudiante de secundaria una mejor educación de carácter *general* que le permita comprender la lógica que opera detrás de sistemas y procesos, y lo capacite para luego ser fácilmente entrenado en una gama de habilidades específicas, que dar al estudiante una educación especializada e inflexible que muy probablemente será reemplazada por técnicas y tecnologías más eficientes y productivas.

El énfasis en la educación general no necesariamente desconoce la importancia que tiene el entrenamiento de tipo técnico. El entrenamiento técnico, antes del empleo, es necesario en todos los países y responde a

Cuadro 3
SISTEMAS NACIONALES DE EDUCACION

País	Escolaridad obligatoria		Edad de admisión a la enseñanza preescolar	Edad de admisión y duración de las enseñanzas de primero y segundo grado												
	Límites de edad	Duración		Edades												
				6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Canadá	6-16	8-10	4	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	
E.E.U.U.	6-16	11	3	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	
Chile	6-13	8	5	P	P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S2	S2	
Colombia	6-14	5	5	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S2	S2		
China	7-16	9	3		P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2		
Hong Kong	6-15	9	4	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S1	S2	S2
Japón	6-15	9	3	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	
Corea	6-12	6	5	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	
Malasia	6-15	9	4	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	S2
Singapur	-	-	4	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S2	S2	
Tailandia	7-15	6	4		P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S2	S2	S2
Turquía	6-14	5	4	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
Alemania	6-18	12	3	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S2	S2	S2
España	6-15	10	2	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	S2	
Suecia	7-16	9	3		P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2
Brasil	7-14	8	4	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S		

Fuente: Anuario Estadístico UNESCO, 1989

P = Primer Grado

S = Segundo Grado

S1 = Segundo Grado, Primer Ciclo

S2 = Segundo Grado, Segundo Ciclo

una gran demanda del sector productivo de mano de obra calificada para el desempeño de cargos técnicos medios. Como se observa en el Cuadro 5, en las tendencias mundiales de la distribución de la educación de segundo grado, entre enseñanza general, enseñanza normal y enseñanza técnica, la participación de la escuela técnica tiende a aumentar, estabilizándose en niveles de 24% en los países desarrollados, especialmente en Europa. En Asia, donde se encuentra el grupo de países que más dinamismo económico ha tenido en los últimos años, la tendencia es también creciente, pero la participación de la enseñanza técnica es muy baja: 6.8% en 1987. En Latinoamérica la participación de la

enseñanza técnica es relativamente alta, con niveles superiores al 20%, pero con una tendencia a la estabilización. En el caso colombiano, el país parece acoplarse al patrón latinoamericano con una participación del 20.8% en el año 1986.

A pesar de que los datos nos muestran que las cifras latinoamericanas se ajustan a los niveles de participación de los países desarrollados, existe una gran diferencia en la manera como se ha enfocado la enseñanza técnica en los países asiáticos y europeos y en países latinoamericanos como Colombia. Mientras que la enseñanza técnica en Colombia ha buscado ser un método de rápida

Cuadro 4
NIVELES DE EDUCACION DE PERSONAS
DE 15 AÑOS
(Promedio para ambos sexos, en años
equivalentes a educación primaria)

	1950	1980	1986
Argentina	4.80	8.38	9.76
Brasil	2.05	4.57	5.95
Chile	6.09	9.10	10.21
Colombia	3.93	5.92	6.54
México	2.60	5.84	7.50
Venezuela	3.76	6.73	7.73
Corea	3.36	8.92	12.50
Taiwan	3.62	9.76	13.91
Portugal	2.49	6.05	7.81
España	4.76	7.64	9.37
Francia	9.58	12.85	14.00
Alemania	10.40	11.73	11.92
Japón	9.11	12.98	13.85
Países Bajos	8.12	11.20	12.17
Reino Unido	10.84	12.73	13.34
Estados Unidos	11.27	14.41	16.60

Fuente: CEPAL, "Growth and Slowdown in Latin America: A Long Run Comparative Perspective", Angus Maddison, 1989 (Mimeo).

incorporación a la fuerza laboral, con contenidos y metodologías especializadas, en países como Corea y Japón la enseñanza técnica ha sido una respuesta a la demanda del sector productivo por técnicos que se desempeñen en cargos intermedios. Este es el objetivo principal de la educación técnica - la formación de mano de obra calificada para este tipo de cargos⁵ - y no necesariamente implica una educación especializada, ya que el entrenamiento en habilidades específicas

no tiene por qué descuidar un núcleo central de educación teórica y general. La educación y el entrenamiento técnico, han mostrado ser efectivos en estos países cuando los sistemas se centran en programas de entrenamiento productivo, que responden a demandas por trabajo y que invierten en calidad. En estas condiciones, la enseñanza técnica produce tasas sociales de retorno de 10 a 35%, comparables con la educación general⁶.

Cuadro 5
DISTRIBUCION MUNDIAL DE LA ENSEÑANZA DE
SEGUNDO GRADO POR TIPO DE MATRICULA (%)

	Año	Enseñanza General	Enseñanza Normal	Enseñanza Técnica
Africa	1975	86.2	4.4	9.4
	1980	86.0	5.0	9.0
	1987	87.2	3.6	9.2
América	1975	71.9	4.9	23.3
	1980	72.4	4.1	23.5
	1987	73.9	3.2	22.9
Asia	1975	94.5	0.6	4.9
	1980	94.2	0.7	5.1
	1987	92.5	0.7	6.8
Europa	1975	79.2	0.7	20.0
	1980	75.9	0.8	23.4
	1987	72.5	0.8	26.7
Oceanía	1975	98.5	0.2	1.2
	1980	98.5	0.2	1.3
	1987	98.2	0.1	1.6
Países Desarrollados	1975	80.2	0.6	19.2
	1980	77.6	0.6	21.8
	1987	75.3	0.6	24.0
Países en Desarrollo	1975	92.1	1.4	6.5
	1980	91.4	1.5	7.1
	1987	89.9	1.3	8.7
América Latina y Caribe	1975	71.9	4.9	23.3
	1980	72.4	4.1	23.5
	1987	73.9	3.2	22.9
Colombia	1975	75.2	6.0	18.7
	1980	75.8	3.9	20.3
	1986	75.7	3.5	20.8

Fuente: Anuario estadístico UNESCO, 1989.
Cálculos: FEDESARROLLO

5 En muchos países latinoamericanos se encuentran muy frecuentemente profesionales universitarios desempeñando este tipo de cargos, ya que la enseñanza técnica busca otros objetivos.

6 World Bank, "Vocational Education and training in Developing Countries: Policies for Flexibility, Efficiency and Quality.", 1989.

La inversión en educación técnica debe ser estratégica y su participación no debe aumentar para tratar de cumplir una multiplicidad de objetivos, llevando a altas tasas de desempleo y subempleo de sus graduados. Es decir, no debe usarse como un sistema para acortar el proceso educativo e incorporar al trabajador tempranamente a la fuerza de trabajo. Por el contrario, ésta debe concentrarse en el entrenamiento específico para ciertas ocupaciones en colaboración con las empresas productivas del sector privado. Ese entrenamiento, siendo posterior a la educación básica, puede ser corto y estar vinculado al trabajo⁷.

Contrario a lo que se cree, en los países en desarrollo, la educación técnica que sustituye a la secundaria clásica, no ha llevado a una mejora en la capacidad de emplearse de los pobres, básicamente por los requerimientos de educación clásica que exigen las empresas. La evidencia de países como Israel y Corea, muestra que la educación técnica especializada puede mejorar las posibilidades de empleo de quienes académicamente son poco aventajados, sólo cuando el nivel de matrícula secundaria es alta y la tasa de desempleo es baja⁸. Este no es el caso colombiano, donde la tasa de escolaridad secundaria cubre un poco más del 50% de la población en el grupo de

edad respectivo y las tasas de desempleo oscilan alrededor del 10%.

Debe existir, por lo tanto, una separación entre la educación y el entrenamiento, centrándose el Estado en dar una educación general y obligatoria de calidad que cubra los niveles de primaria y secundaria, y dejar el entrenamiento en manos de las empresas y centros especializados tipo SENA.

El SENA, por otra parte, debe evitar ofrecer programas que compitan con la educación universitaria y secundaria. La educación secundaria debe cumplir la labor fundamental de ser el segundo ciclo de la formación básica que requiere todo individuo para desempeñarse en su vida productiva⁹.

B. Educación post-secundaria

Si observamos el caso coreano, la provisión de un nivel de educación básica (primaria y secundaria) jugó un papel fundamental en la industrialización de este país, basada en industrias livianas, con altas proporciones de tecnologías importadas y muy intensivas en mano de obra barata. Pero al inicio de la década del ochenta, cuando Corea decidió dar el salto a industrias pesadas, con altos componentes de valor agregado tecnológico,

7 En un estudio realizado en Corea en 1985, se encontró que las tasas de retorno de las escuelas técnicas era de 11.1% y de 17.2% en los centros especializados de entrenamiento directo en la empresa. (Lee, Chingboon, "Financing Technical Education in LDC's: Economic Implications from a Survey of Training Modes in the Republic of Korea", World Bank, 1985).

8 El caso más notable es Corea. Con una tasa de crecimiento anual del 7% en el período de 1973-1984 y con una muy baja tasa de desempleo, las escuelas técnicas y los centros de entrenamiento logran tasas de colocación de sus egresados superiores a un 90%. Por el contrario, en Honduras, donde las tasas de desempleo llegan al 25%, sólo un 60% de los técnicos graduados encuentran empleo en su campo de entrenamiento. En Bangladesh, las tasas de empleo de los técnicos graduados son menores del 50%. En Benin sólo un 28% de los técnicos encuentran empleo.

9 En un estudio sobre la educación técnica en Colombia, es interesante observar que a pesar de no haber sido una política planeada, los cursos impartidos por el SENA y otro tipo de instituciones de enseñanza técnica, han tendido a concentrarse en el nivel post-secundario. (Ramírez y Reyes, "Estudio Sectorial de la Educación Técnica y la Formación Profesional en Colombia", Econometría Ltda., Julio, 1989).

la política de recursos humanos tuvo que ser mucho más agresiva en la formación de individuos altamente calificados a nivel post-secundario en áreas como las ingenierías de productos y procesos, administración, ciencias básicas y entrenamiento técnico. El esfuerzo coreano en materia de educación superior en los últimos 15 años ha sido impresionante. De una cobertura de la educación de tercer grado de 10.3% en 1975, pasó a una de 15.8% en 1980 y a una de 36.5% en 1988 (ver Cuadro 1).

En el caso colombiano, la cobertura de la educación superior sólo llega a un 13.9%, nivel éste pobre inclusive si lo comparamos con el promedio encontrado para los países de ingresos medios bajos, 15.8% en 1985. Para los países de ingresos altos y medianos altos las tasas de cobertura presentan niveles de 34.5% y 18.9%, respectivamente (Cuadros 1 y 2).

Siendo el nivel de cobertura de la educación post-secundaria particularmente bajo en el caso colombiano, valdría la pena preguntarse si, a pesar de ello, el sistema es eficiente en la producción de los recursos humanos que se requieren. Al observar los datos, varios hechos saltan a la vista. En primer lugar, existe una gran concentración de las matrículas en cuatro o cinco campos de estudio; en segundo lugar, en lo que se refiere a la producción de científicos e ingenieros, existe un buen potencial de estudiantes de ingeniería pero muy pocos en los campos de las ciencias naturales; en tercer lugar, los buenos niveles de matrículas en el área de ingeniería no se mantienen al observar los datos del número de diplomados en este campo; y en cuarto lugar, es muy pobre nuestro sistema

educativo en la producción de recursos humanos en los niveles de post-grado.

Si observamos los datos de la distribución de la matrícula escolar según campos de estudio, en 1987, Colombia es el país que mayor concentración presenta. Sólo cuatro áreas concentran el 82.72% de las matrículas universitarias (ciencias de la educación, derecho, enseñanza comercial y administración de empresas, e ingeniería). Si añadimos las ciencias de la salud la concentración llega al 92.5% de las matrículas (cuadro 6).

Es peculiar en el caso colombiano el alto porcentaje de estudiantes de derecho y administración y la baja proporción en el área de las ciencias naturales. Junto con España (15.35%), Colombia posee la mayor proporción de estudiantes de derecho (11.63%), la cual, adicionalmente, en vez de tender a estabilizarse o disminuir, aumenta. En los demás países observados, la proporción de abogados no sobrepasa porcentajes del orden del 5.41%. En el campo de la enseñanza comercial y la administración de empresas el país también tiene un muy buen potencial de profesionales como se observa en el Cuadro 7.

Los datos de estudiantes en carreras de ingeniería son bastante buenos al compararlos con otros países. Colombia tiene un mayor número de estudiantes de ingeniería por cada 100,000 habitantes (367) que países como Japón (345), Canadá (311) y España (254) (ver Cuadros 7 y 8). Sin embargo, si bien en el país no parece haber problema por el lado del número de estudiantes en las diferentes ramas de la ingeniería, al observar los datos del número de diplomados en estas disciplinas las conclusiones parecen ser diferentes.

Cuadro 6
ENSEÑANZA DE TERCER GRADO:
DISTRIBUCION PORCENTUAL SEGUN CAMPO DE ESTUDIO
 (%)

País	Año	Ciencias Educativas	Derecho	Ciencias Sociales	Admón.	Ciencias Naturales	Matemat. C. Comp.	Ciencias Salud	Ingeniería	Cienc/ Ingen.	Total Escogidas
Canadá	1980	7.65	1.28	9.87	15.35	2.85	2.87	7.19	8.56	21.47	55.62
	1986	6.52	1.08	9.91	15.20	3.39	3.68	7.11	7.35	21.54	54.25
	1987	6.62	1.10	10.23	15.07	3.37	3.39	7.08	6.88	20.72	53.75
Chile	1980	8.06	1.89	1.20	11.81	6.20	5.96	9.99	23.03	45.17	68.14
	1986	20.19	2.32	1.10	20.20	1.76	7.72	7.58	18.34	35.39	79.21
	1987	18.65	2.58	2.27	17.31	1.27	8.87	7.41	18.93	36.47	77.28
Colombia	1980	16.34	9.44	5.18	32.47	2.15		9.55	13.50	25.19	88.62
	1986	20.30	11.23		25.39	1.56		9.77	26.23	37.55	94.47
	1987	20.68	11.63		25.30	1.53		9.78	25.11	36.42	94.02
China	1980	29.27	0.53	3.22		5.65	2.60	12.29	31.27	51.80	84.82
	1986	24.45	2.35	8.84		4.42	3.52	9.16	26.18	43.28	78.92
	1987										
Hong Kong	1980	3.46	0.65	6.49	23.87	6.24	3.99	4.51	36.53	51.27	85.75
	1986	7.82	0.36	5.05	24.98	3.73	3.26	3.20	28.82	39.01	77.21
	1987										
Japón	1980	9.84		32.71		1.90	0.63	5.62	16.45	24.60	67.16
	1986	9.08		32.06		2.10	0.73	6.32	17.39	26.53	67.68
	1987										
Corea	1980	12.08		18.15		8.48		6.73	34.06	49.27	79.50
	1986	11.09	3.17	5.11	17.36	3.61	3.27	5.44	16.70	29.02	65.75
	1987	10.32	3.38	5.30	17.87	3.71	2.45	5.46	15.09	26.71	63.57
Malasia	1980	29.21	1.76	14.07	9.61	14.36	1.00	2.84	11.85	30.06	84.72
	1986										
	1987	32.43	1.14	4.21	20.07	0.27	3.11	2.97	9.62	15.96	73.81
Singapur	1980	14.74	1.58		10.23	7.00		4.03	46.03	57.06	83.61
	1986	14.74	1.71		11.85	6.75	0.99	3.19	43.69	54.61	82.92
	1987										
Turquía	1980	11.88	4.92	9.09	15.74	4.52	6.41	10.99	24.41	46.33	87.95
	1986	11.94	3.65	29.47	9.34	3.47	1.90	9.51	16.48	31.35	85.76
	1987	11.38	3.03	29.62	8.92	3.48	1.95	10.35	15.92	31.70	84.64
Alemania	1980	7.12	5.70	16.74	2.51	7.43	3.76	15.11	14.57	40.87	72.95
	1986	5.66	5.41	19.11	1.97	7.58	4.07	13.99	17.21	42.84	74.99
	1987										
España	1980	16.72	12.04	15.57	3.26	6.94	2.10	16.29	10.60	35.94	83.54
	1986	11.25	15.35	13.03	5.52	6.28	3.50	9.39	10.30	29.48	74.64
	1987										
Suecia	1980	11.44	4.78	10.04	8.98	3.44	3.40	11.58	23.07	41.49	76.73
	1986	11.68	4.96	23.17		3.92		14.15	17.84	35.91	75.73
	1987	10.87	5.00	23.98		9.41		14.13	18.13	41.67	81.53

Fuente: Anuario estadístico UNESCO, 1989. Cálculos de FEDESARROLLO.

Mientras que Colombia poseía, en 1987, 33 diplomados en ingeniería por cada 100,000 habitantes, países como Japón tenían 83 en 1985, Corea 96 en 1987, Canada 76 en 1986, Hong Kong 104 en 1984, Singapur 140 en 1983 y Suecia 143 en 1987.

Es interesante observar los casos de estos tres últimos países y de otros países asiáticos de rápido crecimiento, ya que los indicadores tan altos de diplomados en el área de ingeniería se deben básicamente a estudios realizados en cursos de nivel 5 (cursos cortos

Cuadro 7
ESTUDIANTES POR CADA 100,000 HABITANTES
SEGUN CAMPO DE ESTUDIO

País	Año	Total	Ciencias Educativas	Derecho	Ciencias Sociales	Admón.	Ciencias Naturales	Matemat. C. Comp.	Ciencias Salud	Ingeniería
Canadá	1980	3.708	284	47	366	569	106	107	267	317
	1986	4.458	291	48	442	678	151	164	317	328
	1987	4.524	300	50	463	682	153	153	320	311
Chile	1980	1.306	105	25	16	154	81	78	130	301
	1986	1.738	351	40	19	351	31	134	132	319
	1987	1.789	334	46	41	310	23	159	133	339
Colombia	1980	1.049	171	99	54	341	23		100	142
	1986	1.431	290	161		363	22		140	375
	1987	1.462	302	170		370	22		143	367
China	1980	118	34	1	4		7	3	14	37
	1986	186	45	4	16		8	7	17	49
	1987									
Japón	1980	2.066	203		676		39	13	116	340
	1986	1.983	180		636		42	14	125	345
	1987									
Corea	1980	1.615	195		293		137		109	550
	1986	3.597	399	114	184	624	130	118	196	601
	1987	3.630	374	123	192	649	135	89	198	548
Malasia	1980	419	122	7	59	40	60	4	12	50
	1986									
	1987	641	208	7	27	129	2	20	19	62
Singapur	1980	965	142	15		99	68		39	444
	1986	1.359	200	23		161	92	14	43	594
	1987									
Turquía	1980	532	63	26	48	84	24	34	58	130
	1986	1.004	120	37	296	94	35	19	95	166
	1987	1.041	118	32	308	93	36	20	108	166
Alemania	1980	1.987	141	113	333	50	148	75	300	290
	1986	2.587	146	140	494	51	196	105	362	445
	1987									
España	1980	1.859	311	224	289	61	129	39	303	197
	1986	2.467	278	379	322	136	155	86	232	254
	1987									
Suecia	1980	2.611	299	125	262	235	90	89	302	602
	1986	2.194	256	109	508		86		310	391
	1987	2.194	239	110	526		207		310	398

Fuente: Anuario Estadístico UNESCO, 1989. International Financial Statistics, FMI, 1989.
 Cálculos de FEDESARROLLO.

de post-secundaria) (Cuadro 8)¹⁰. En el caso de Hong Kong, el 88.5% de los diplomados provienen de programas de este tipo, en Singapur el 79%, en Tailandia el 99.2%, en Malasia el 66% y en Suecia el 77.2%¹¹.

Hay otros problemas en la producción de ingenieros en Colombia. Entre estos, es necesario destacar la baja calidad de la educación impartida en muchas de nuestras universidades. En el sistema de educación superior colombiana, así como en otros niveles, existe una gran proliferación de instituciones de muy baja calidad. En diversos estudios sectoriales sobre las diferentes ramas de la ingeniería, realizados por la misión de Ciencia y Tecnología, parece haber unanimidad en que las materias de formación básica, fundamentales para un ingeniero como la química, la física y las matemáticas, están siendo desplazadas de los pensum por materias que buscan darle al estudiante una información mucho más práctica que teórica, y que por lo general es información que se adquiere muy rápido en el ejercicio profesional. Se sacrifica así una gran capacidad creativa, innovadora y adaptativa que adquiere el ingeniero en los ciclos básicos de sus carreras¹².

Esta tendencia a la inclusión de un mayor número de materias prácticas es una respuesta equivocada a los desajustes entre la demanda

y oferta de recursos humanos. Por lo general, la universidad, en el intento de ajustarse a las demandas del sector productivo, lo que hace es reemplazar educación por entrenamiento, mediante la introducción de materias de carácter mucho más práctico y técnico, sacrificando la calidad de la educación y sus elementos innovadores y creativos de largo plazo.

Ante una política de apertura comercial, que incentive la modernización del parque industrial, es de esperar que aumente la demanda por ingenieros de alta calidad que impulsen el desarrollo de industrias mucho más productivas, eficientes y competitivas. La calidad de la educación del ingeniero debe aumentar, centrando su formación en áreas del ciclo de formación básica y general y desplazando las materias de carácter práctico y especializado a asignaturas electivas, que orienten al estudiante hacia las nuevas áreas de aprendizaje e investigación generadas por la introducción de nuevas tecnologías al sector productivo. Con ello se contrarrestaría la tendencia cada vez más profesionalizante que rige y permea los diferentes cursos impartidos en las instituciones universitarias.

Otra alternativa atractiva sería disminuir la duración de la carrera básica a cuatro años y concentrar la especialización en cursos de postgrado¹³.

-
- 10 Según la clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) hay tres niveles o grados en la educación post-secundaria: Nivel 5 (programas que conducen a un diploma que no equivale a un primer grado universitario o a un diploma equivalente), Nivel 6 (programas que conducen a un primer grado universitario o diploma equivalente), y Nivel 7 (programas que conducen a un grado universitario superior o a un diploma equivalente).
- 11 En estos países, se reafirma la tendencia antes comentada, en donde la educación técnica, sin perder importancia, es desplazada de los niveles de educación básica y se centra en la producción de técnicos mucho más calificados en el nivel post-secundario.
- 12 Informes sectoriales de la Misión de Ciencia y Tecnología. Por ejemplo ver informe sobre ingeniería eléctrica por Germán Cavalier Franco...
- 13 Esta sería una alternativa que flexibilizaría notablemente cualquier política de recursos humanos, ya que pospondría el momento en que el estudiante tiene que escoger un campo específico de estudio.

Cuadro 8
ESTUDIANTES Y DIPLOMADOS EN CIENCIA E INGENIERIA POR CADA 100,000 HABITANTES SEGUN NIVEL DE ESTUDIOS CINE (CLASIFICACION INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACION)

País	Sector Estudios	Estudiantes					Diplomados				
		Año	Todos Niveles	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Año	Todos Niveles	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7
Canadá	Total	1987	4.524	864	3.290	371	1986	778	231	469	78
	Ciencias Naturales		153		124	29		34		27	7
	Ingeniería		311	123	157	31		76	35	34	7
U.S.A.	Total	1985	765		191	409	165				
	Ciencias Naturales		35	1	26	7					
	Ingeniería		42		32	10					
Chile	Total	1987	1.789	539	1.190	60	1986	196	37	159	
	Ciencias Naturales		23		17	5		3		3	
	Ingeniería		339	0	334	5		27	15	12	
Colombia	Total	1987	1.462	296	1.135	31	1987	175	44	124	8
	Ciencias Naturales		22	5	16	2		2	1	1	
	Ingeniería		367	98	264	4		33	10	22	
China	Total	1986	186	63	113	9	1986	38	15	21	1
	Ciencias Naturales		8	1	6	1		2		1	
	Ingeniería		49	9	36	3		9	2	7	
Hong Kong	Total	1984	1.354	1.063	202	89	1984	353	270	60	23
	Ciencias Naturales		50	22	25	3		9	6	3	
	Ingeniería		390	355	24	12		104	92	11	1
Japón	Total	1986	1.983	355	1.567	61	1985	485	152	314	20
	Ciencias Naturales		42		36	5		10		8	2
	Ingeniería		345	32	292	21		83	13	62	8
Corea	Total	1987	3.630	677	2.784	169	1987	627	205	373	50
	Ciencias Naturales		135		127	8		22		17	5
	Ingeniería		548	125	400	23		96	35	53	9
Malasia	Total	1987	641	357	263	21	1987	92	39	45	8
	Ciencias Naturales		2		2						
	Ingeniería		62	35	26	1		12	8	4	
Singapur	Total	1983	1.408	667	666	75	1983	342	176	136	29
	Ciencias Naturales		95		92	3		28		28	
	Ingeniería		615	473	126	16		140	110	23	6
Tailandia	Total	1984					1984	378	371	7	
	Ciencias Naturales							2			
	Ingeniería							37	36		
Turquía	Total	1987	1.041	116	865	60	1986	151	35	105	10
	Ciencias Naturales		36		32	4		4		3	1
	Ingeniería		166	38	119	9		29	10	17	2
Alemania	Total	1986	2.587	349	2.238		1984	376	136	216	24
	Ciencias Naturales		196		196			15		11	5
	Ingeniería		445	59	386			37		36	2
España	Total	1986	2.467	1	2.467		1985	260	2	250	7
	Ciencias Naturales		155		155			16		14	2
	Ingeniería		254		254			17		17	
Suecia	Total	1987	2.194	1.315	790	154	1987	477	293	168	17
	Ciencias Naturales		207	28	36	24		26		5	3
	Ingeniería		398	145	212	28		143	111	28	4

NIVEL 5= Programas que conducen a un diploma que no equivale a un primer grado universitario.

NIVEL 6= Programas que conducen a un primer grado universitario o un diploma equivalente.

NIVEL 7= Programas que conducen a un grado universitario superior o un diploma equivalente.

Fuente: Anuario Estadístico UNESCO, 1989. Cálculos de FEDESARROLLO.

Es indispensable la introducción de las nuevas tecnologías en un intento de modernización de los contenidos curriculares, pero hay que manejarla de manera sistemática y programática. Por lo general, la modernización del currículo se ha hecho a través de la inclusión de asignaturas electivas, que ofrecen profesores a medida que llegan de realizar estudios en el exterior. Esta opción, aunque buena en su intención, ha generado un aumento inusitado en el número de asignaturas vistas en la carrera. En promedio, un ingeniero cursa entre 60 a 65 asignaturas durante su carrera. Lo excesivo de esta cifra sorprende si se la compara con las 32 asignaturas de un programa de pregrado en las mejores universidades norteamericanas.

Tal inflación del currículo se debe básicamente a la idea de que el pregrado tiene que dar entrenamiento y no sólo educar. En lugar de ello los programas deberían tener un pensum básico de elementos de ciencia, humanidades y teoría específica a la carrera, y dejar al estudiante la iniciativa de escoger los cursos más especializados que le interesen. Las asignaturas electivas son una buena opción complementaria para la introducción y orientación hacia las nuevas tecnologías, pero se requiere de un ciclo básico en la carrera que le permita al estudiante entrenarse después de su carrera en actividades diferentes a las que estudió.

En lo que hace a las áreas de las ciencias naturales y exactas, llama la atención la baja producción de recursos humanos en este campo (Cuadros 6, 7 y 8). La situación es aún

más preocupante si observamos el número de estudiantes y diplomados según nivel de estudios. En el país, el 22.8% de los estudiantes y el 31.9% de los diplomados en estas áreas cursan estudios que ni siquiera otorgan un título de primer grado universitario (nivel 5). En otros países, prácticamente todos los estudiantes y diplomados en estas áreas cursan o tienen por lo menos estudios de nivel 6 (programas que conducen a un grado universitario).

Es indispensable hacer mayor énfasis en la producción nacional de científicos, ya que no se puede hablar de una comunidad científica nacional o de una masa crítica de científicos, tan importante en la creación del sistema nacional de Ciencia y Tecnología (CyT) que requiere el país. Como dice Simon Teitel, una de las características de las tecnologías avanzadas, tales como la biotecnología y la microelectrónica, es la intensidad *científica y técnica* de esas actividades¹⁴.

En oposición a esta necesidad del país, algunos directores de los programas de pregrado han dado prioridad a la función de profesionalización descuidando la formación de científicos o investigadores. La universidad no debe tratar de abarcar las funciones de educación y entrenamiento simultáneamente, ya que a ella le corresponde la función de formar y educar al individuo. En la mayoría de los casos, una muy buena formación básica y general combinada con un entrenamiento antes del empleo en instituciones especializadas o durante el

14 Interamericana Development Bank, "Science and Technology in Latin America", Economic and Social Progress in Latin America, 1987 Report, capítulo VI, pg. 93.

empleo en la empresa, parece ser la combinación más aconsejable. Muchas veces, el intento por parte de la universidad de entrenar al individuo directamente resulta en profesionales poco flexibles y de baja calidad. Con ello, en vez de reducirse el tiempo de entrenamiento en la empresa se está aumentando y se están generando problemas de adaptación.

III. Financiación de la educación post-secundaria

Todos los estudios demuestran que en Colombia, y en la mayoría de los países del mundo, la educación post-secundaria, a nivel de pregrado, es muy rentable. Los altos rendimientos privados hacen la inversión en ella muy atractiva, no justificando los subsidios estatales a la labor de profesionalización de la universidad¹⁵. En este caso, se esperaría que los individuos pagaran su propia educación y que no existieran problemas para financiar la educación superior.

Los problemas en la financiación de la educación superior surgen de imperfecciones en el mercado de capitales, ya que una inversión de largo plazo como ésta requiere de garantías reales que aseguren el crédito, y la mayoría de los estudiantes no las poseen¹⁶. Adicionalmente, una política estatal inadecuada, del control del costo de las matrículas, ha llevado que en Colombia las universidades públicas y privadas presenten problemas financieros. Si la educación universitaria es

privadamente rentable, el Estado debería liberar los precios de las matrículas y crear un fondo de garantías que facilitara el crédito educativo de largo plazo, para que así los estudios universitarios de pregrado fueran pagados por los estudiantes mismos.

Siguiendo el mismo razonamiento, si bien la función profesionalizante de la universidad a nivel de pregrado no justifica subsidios por parte del Estado, no puede decirse lo mismo de los programas a nivel de doctorado y de su labor investigativa.

En el caso de los programas de doctorado, se encuentra que las tasas privadas de retorno de este tipo de entrenamiento son bajas. Sin embargo, las tasas sociales de retorno son muy altas, ya que ella permite la generación de una capacidad investigativa propia, que es la base de cualquier cambio tecnológico que promueva el desarrollo.

En la labor investigativa de las universidades, debido a la existencia de economías externas, se presenta el mismo fenómeno. Así, se hace necesaria la intervención estatal en la financiación de este tipo de actividades.

IV. Conclusiones

1. La educación debe ser separada del entrenamiento por razones de calidad, eficiencia y flexibilidad. El Estado debe encargarse de educar de manera general a la población, y los centros especializados de

15 En un estudio realizado para el Banco Mundial, Psacharopoulos y Woodhall calcularon que la tasa privada de retorno de la educación post-secundaria, en Colombia, era de 20.7% en 1973. Hoy día, esta tasa debe ser menor debido al aumento de la cobertura de este tipo de educación, pero de todas maneras debe seguir siendo alto su nivel

16 Para un análisis de cómo financiar la educación superior ver: M. Urrutia, "La Financiación de la Educación Superior", FEDESARROLLO, 1980, (mimeo).

entrenamiento y las empresas deben encargarse de la labor de entrenamiento. En la mayoría de los casos, una muy buena formación básica y general combinada con un entrenamiento antes o durante el empleo, parece ser la combinación más aconsejable.

2. Es necesario aumentar el nivel de educación de nuestra población, especialmente a nivel de secundaria, a través de la creación de un nivel de educación básica obligatoria de doce grados.

3. La enseñanza de tercer grado debe preocuparse fundamentalmente por producir profesionales altamente calificados y

flexibles en los campos de la ingeniería, el manejo de sistemas de información, la medicina, las ciencias naturales y exactas y la administración de alta calidad.

4. Los recursos del Estado en la educación post-secundaria deben orientarse a la creación de una capacidad autónoma de investigación, mediante el subsidio a programas de doctorado en el país y la integración de la universidad, los centros de investigación públicos y privados y el sector productivo en programas conjuntos de investigación. Los estudios universitarios de pregrado son privadamente rentables, y por lo tanto deben ser pagados por el estudiante.



Desarrollo petrolero en Caño Limón, Arauca.

COLOMBIA
un gran país en desarrollo



La inmigración: fenómeno perjudicial o benéfico?

Natalia Escobar
Juan Pablo Trujillo

Existe una extensa bibliografía sobre las migraciones internas en Colombia (del campo a la ciudad y entre ciudades) al igual que sobre las migraciones de colombianos al exterior. En especial, se ha estudiado la gran ola migratoria de colombianos a Venezuela que se desató en los años setentas, luego de la bonanza petrolera que experimentó este país. También se han hecho varios estudios sobre las migraciones a los Estados Unidos, en donde viven más colombianos inmigrantes que en cualquier otro país del mundo. Son escasos, sin embargo, los datos y los estudios que se han hecho sobre la inmigración de extranjeros a nuestro país a través de los años.

En diferentes períodos de nuestra historia, han habido diferentes actitudes sobre la inmigración. Esta se consideraba fuente de progreso en algunos períodos del siglo XIX, pero en la actualidad nuestra legislación refleja la creencia de que éste es un fenómeno perjudicial. En nuestro país, el inmigrante es

considerado como un sustituto del trabajador colombiano, un generador de mayor desempleo. Fruto de esta ideología es nuestra actual "política inmigratoria", que busca evitar la entrada de extranjeros en vez de incentivarla.

Ya que Colombia experimenta actualmente un proceso de apertura e internacionalización, vale la pena examinar qué tan errónea puede ser una política inmigratoria como nuestra política actual. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo se enfocan las políticas inmigratorias en los países de economías abiertas para entrar a determinar cuál podría ser en Colombia una política inmigratoria adecuada.

I. La migración como fenómeno dinámico

La migración no es un fenómeno estático. Este, a pesar de ser tan antiguo como la humanidad, varía constantemente en el

volumen, dirección y composición de sus flujos. En la literatura sobre migraciones internacionales este dinamismo tiende a asociarse con dos factores principalmente: el ciclo económico y el nivel de desarrollo de un país.

En el corto plazo, los flujos migratorios tienden a fluctuar de acuerdo al ciclo económico. En los períodos de auge o boom, un país tiende a ser un receptor potencial de migraciones, mientras que en los períodos de crisis los flujos inmigratorios disminuyen y aumentan las emigraciones. Un caso muy claro son los flujos migratorios entre Colombia y Venezuela en las épocas de bonanzas petroleras.

El grado y tipo de liberación de una política inmigratoria tiende a ser supremamente cíclico, respondiendo generalmente a factores económicos de corto plazo que hacen que un país vea más o menos benéfico el hacer parte de los flujos migratorios internacionales. Los países de acuerdo a las condiciones de su economía podrán echar mano de su política migratoria para suplir faltantes temporales en su mano de obra, evitar las presiones inflacionarias de los salarios, aumentar sus ingresos por divisas o evitar problemas de desempleo o subempleo.

En el largo plazo, los flujos migratorios

están determinados por el grado de desarrollo de un país. El flujo migratorio mundial no es homogéneo. Cada país enfrenta necesidades diversas de acuerdo a su grado de desarrollo, siendo, por lo tanto, diferente el enfoque que se le da al fenómeno migratorio. Sobre esta idea parece existir poco desacuerdo. Federicci¹, por ejemplo, ha encontrado que el tipo y dirección de las migraciones internacionales está estrechamente relacionado con la evolución de la estructura económica de un país.

Algunos autores como Appleyard² han llegado incluso a plantear lo que podría denominarse como un patrón de políticas inmigratorias de acuerdo al grado de desarrollo de un país. De manera muy general y simple este autor plantea que de acuerdo al grado de desarrollo las políticas inmigratorias se podrían caracterizar de la siguiente manera:

Los países con menores grados de desarrollo económico son generalmente exportadores netos de capital humano, tanto calificado como no-calificado, hacia países con mayores grados de desarrollo. Sus políticas migratorias restringen enormemente todo tipo de inmigración, ya que no buscan aumentar su población por este medio, y no controlan la salida de su mano de obra profesional o altamente calificada ("fuga de cerebros")³.

-
- 1 Federicci, N., "Causes of International Migration", en: *The Impact of International Migration on Developing Countries*, OECD, Paris, 1989. En este estudio realizado para Italia, esta autora concluye que la demanda presente de trabajadores migrantes puede ser explicada básicamente por el cambio estructural y tecnológico.
 - 2 Appleyard, Reginald, "International Migration and Developing Countries", en *The Impact of International Migration on Developing Countries*, OECD, Paris, 1989.
 - 3 Este tema es uno de los más polémicos en la literatura sobre migraciones internacionales, no existiendo un consenso claro sobre si este ha sido un fenómeno benéfico o no para los países en desarrollo. Según un estudio de D'Oliveira e Sousa, entre 1971 y 1983 más o menos 700.000 científicos y otras personales altamente calificadas migraron en países del tercer mundo a países del primer mundo.

Dentro de éstos, los países ricos en recursos naturales, las políticas migratorias buscan básicamente fomentar la inmigración de inversionistas extranjeros que ayuden a desarrollar proyectos que utilicen esos recursos, así como del personal técnico necesario para la supervisión de las obras.

Finalmente, los países con mayores grados de desarrollo, en los cuales ya se ha creado una demanda relativamente estable por mano de obra profesional y altamente calificada, tienden a utilizar las políticas inmigratorias para repatriar a sus nacionales que han emigrado en anteriores etapas de desarrollo, así como a extranjeros, para suplir aquellas ocupaciones particulares en las cuales el país no cuenta con los recursos humanos necesarios. Además, dada la mejor calificación de la mano de obra en su conjunto, empiezan a aparecer determinados trabajos que son considerados "indeseables" por los nacionales, y que pueden ser ocupados por extranjeros con bajos niveles de capacitación.

Por último, Appleyard, plantea que en los países con mayores niveles de desarrollo los factores de carácter económico dejan de tener la prevalencia que tienen en la determinación de las políticas inmigratorias en países con menores niveles de desarrollo, para permitir una mayor absorción de inmigrantes por razones no económicas⁴.

A pesar de el poco desarrollo en la teoría de las migraciones internacionales y de lo discutible de algunos de sus argumentos se

pueden deducir de allí algunos puntos muy sencillos y fundamentales para el caso colombiano. En primer lugar, el fenómeno migratorio no es un fenómeno perjudicial "per se". Su calificación depende principalmente de factores de carácter económico, que hacen que de antemano nada se pueda decir al respecto, siendo necesario un estudio caso por caso. En segundo lugar, una política migratoria tiene que estar de acuerdo con el grado de desarrollo de un país, siendo así un fenómeno esencialmente dinámico. Y en tercer lugar, la política migratoria no es sólo una consecuencia del desarrollo sino también un instrumento que puede facilitar el logro de las metas de crecimiento de un país.

Prueba de esto son los gobiernos que han utilizado y utilizan las políticas migratorias para el logro de estos objetivos. Los ejemplos en la historia son varios, entre los cuales podemos citar las migraciones europeas en la época de la posguerra entre el sur y el norte de Europa y la migraciones entre los países árabes productores y no productores de petróleo. También, a mediados de la década de los sesentas, muchos países desarrollados, variaron sus políticas migratorias para favorecer la entrada de profesionales y personas altamente capacitadas sin importar su país de origen. Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos en 1965 cuando cambio su sistema de cuotas para eliminar discriminaciones étnicas. Para 1971, Europa cayó al tercer lugar después de Asia y América Latina como fuentes principales de abastecimiento. Hoy en día, la política migratoria de Estados

4 Esta afirmación es bastante discutible. Basta observar países como los Estados Unidos, en donde a pesar de existir un buen número de inmigrantes 'no económicos', la política migratoria es altamente restrictiva. El país, abre y cierra fronteras teniendo constantemente presentes factores económicos y demográficos.

Unidos responde a las grandes preocupaciones que han suscitado proyecciones demográficas que indican grandes desajustes en el crecimiento de su fuerza de trabajo en el próximo siglo.

II. Migración y desarrollo

Las razones para permitir o no la entrada de extranjeros a un país son varias, ya que ésta puede tener diversos efectos sobre la economía de un país. Por una parte, los principales efectos de una política inmigratoria son:

a) Reducción de los faltantes en ocupaciones particulares (altamente calificadas, no calificadas o "indeseables"), lo cual permite una mejor utilización de la capacidad industrial instalada.

b) Un aumento en la oferta laboral, que puede reducir las presiones inflacionarias sobre los salarios, así como generar problemas de desempleo o subempleo.

c) Mayor competitividad en su mano de obra.

d) Reducción en las reservas internacionales al repatriarse los ingresos de los inmigrantes a su país de origen.

e) Generación de nuevas empresas, y por ende de mayor producción y empleo. Por lo general, el prototipo del inmigrante corresponde al de un hombre joven y emprendedor el cual decide inmigrar básicamente

en busca de oportunidades que le permitan progresar y vivir mejor. El inmigrante es también una persona arriesgada y luchadora que tiende a crear su negocio independiente.

Ahora bien, así como en los flujos migratorios tienden a migrar las personas con las mejores calidades, también tienden a migrar las peores. Casi siempre los fenómenos migratorios están compuestos por ambos extremos. Es aquí donde una política migratoria tiene que mostrar su efectividad.

f) Los inmigrantes, por otra parte, contribuyen a mejorar la calidad de los productos nacionales gracias a las nuevas tecnologías que traen de sus países. En especial, los inmigrantes con antecedentes técnicos y científicos son propagadores de descubrimientos e innovaciones que contribuyen al desarrollo y al progreso del país. Este es uno de los principales aspectos que tiene que tener en cuenta una política inmigratoria, especialmente en un país como el nuestro en sus actuales condiciones. Hoy en día, los flujos migratorios son un importante instrumento del cambio técnico.

Si se mira el aspecto emigratorio, se puede decir que los principales efectos de un flujo de este tipo podrían ser:

a) Un aumento en las reservas internacionales a través del mayor número de transferencias hechas por quienes han emigrado⁵.

b) Un alivio en el desempleo y subempleo.

⁵ El mejor ejemplo para ilustrar este efecto es Pakistán, donde las transferencias por este concepto representaba un 91.4% de sus exportaciones de mercancías.

- c) Aumento en el ingreso per cápita.
- d) Un aumento en las tasas de ahorro e inversión.
- e) Fuga de profesionales y personas calificadas.
- f) Adquisición de nuevas técnicas.

III. El caso colombiano

Colombia ha sido tradicionalmente un país exportador de mano de obra. Según datos estimativos de finales de la década de los setenta, por lo menos 2'000.000 de colombianos vivían en el exterior, principalmente en Estados Unidos y Venezuela⁶.

Colombia no es un país de inmigración. La proporción de extranjeros en el total de la fuerza de trabajo es muy pequeña (0.4%)⁷ y ésta se ha mantenido durante el período intercensal 1973-1985⁸. Adicionalmente, como se observa en el Cuadro 1, en el período de julio de 1989 a junio de 1990 apenas hubo una entrada neta de 12,872 extranjeros de los cuales la mayor parte es explicada por las personas que entraron y salieron con visas de turistas. La mayoría de estos inmigrantes

provienen de América del Norte (Estados Unidos y Canadá, 26.19% entre julio de 1989 y junio de 1990) y de los países de la región andina (Ecuador, Perú y Venezuela, 20.69% en el mismo período - Ver Cuadro 2). Los extranjeros que vienen a trabajar al país, por lo general, entran con visas temporales, de servicio, ordinaria o de residente y salen con salvoconductos o cédulas de extranjería⁹. Si se observa el mismo cuadro las entradas netas por estos conceptos son prácticamente nulas o incluso negativas.

Como lo demuestran estos cuadros, cuantitativamente es poca la influencia que tienen las migraciones internacionales en Colombia. Cualitativamente, sin embargo, el impacto de los inmigrantes sí parece ser importante. Por ejemplo, es sorprendente que aunque en Colombia predominan tasas de inmigración bajas, en 1962¹⁰ el 41% de una muestra de líderes industriales en Bogotá estaba compuesta por inmigrantes de otros países¹¹.

En efecto, a pesar de la poca inmigración extranjera en Colombia, ésta ha sido predominantemente de personas relativamente calificadas. De hecho, de las aplicaciones hechas ante el Ministerio de

6 J.N. Cely Martínez, "Social Effects of Labour Migration: The Colombia Experience", en *International Migration*, Vol. XXVII, No. 2, junio, 1989.

7 DANE, XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, 1973.

8 J.N. Cely Martínez, *Idem*.

9 Por lo engorroso de los trámites, existen extranjeros que se las ingenian para venir a trabajar al país con una visa de turista. Por lo general, lo que hacen es entrar al país por el término otorgado en la visa y un día antes del vencimiento salen del país a algún país fronterizo y regresan al día siguiente. Por ser este un procedimiento ilegal es difícil cuantificar el fenómeno.

10 Lipman, Aaron, *El Empresario Bogotano*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo y U. Nacional, 1986. (Desafortunadamente no fue posible conseguir datos más recientes).

11 Este, por ejemplo, fué el caso de James (Santiago) M. Eder, quien habiendo nacido en Letonia en 1838, y luego de establecerse en Buenaventura, comenzó una diversificada y exitosa actividad empresarial la cual culminaría 50 años más tarde, cuando su ingenio La Manuelita se consideraba como el más grande y moderno del país. Igualmente, se podría nombrar al español José Carulla Vidal y su familia, quienes han impulsado la modernización del comercio nacional.

Cuadro 1
EXTRANJEROS ENTRADOS Y SALIDOS CON DIFERENTES CLASES DE VISAS
1985 - 1990

Visas	Jul.85/Jun.86			Jul.86/Jun.87			Jul.87/Jun.88			Jul.88/Jun.89			Jul.89/Jun.90		
	E	S	Netos (Ent-Sal)	E	S	Netos (Ent-Sal)	E	S	Netos (Ent-Sal)	E	S	Netos (Ent-Sal)	E	S	Netos (Ent-Sal)
Diplomática	4.307	4.135	0.172	4.137	4.189	-0.052	3.582	3.730	-0.148	3.630	3.593	0.037	3.779	3.543	0.236
Cortesía	4.379	4.368	0.011	3.764	3.593	0.171	3.566	3.653	-0.087	4.861	4.743	0.118	4.877	4.581	0.296
Oficial	2.822	2.721	0.101	2.328	2.331	-0.003	2.022	1.844	0.178	2.113	1.800	0.313	1.611	1.482	0.129
Servicio	3.873	4.162	-0.289	3.584	3.766	-0.182	3.190	2.975	0.215	2.950	2.759	0.191	2.849	2.848	0.001
Turismo	221.912	206.642	15.27	241.558	232.038	9.520	244.874	239.268	5.606	275.129	267.371	7.758	206.214	191.176	15.038
Otros	4.250	2.796	1.454	2.131	2.438	-0.307	2.437	1.491	0.946	2.561	2.055	0.506	1.635	1.206	0.429
Negocios	3.700	3.526	0.174	3.842	2.421	1.421	3.386	3.238	0.148	3.912	3.599	0.313	4.306	3.372	0.934
Temporal	1.050			4.500			5.210			5.249			4.151		
Ordinaria	9.637			6.729			6.365			6.853			6.673		
Residente	16.048			14.720			13.284			14.084			12.556		
Estudiante	0.620			0.869			1.010			0.941			0.729		
Sir		2.929			0.843						0.029			0.323	
Salvoconductos		3.400			2.254			2.727			1.906			2.380	
Cédula Ext		28.193	-7.167		24.573	-0.852		24.064	-0.922		25.726	-0.534		25.597	-4.191
Total	272.598	262.872	9.726	288.162	278.446	9.716	288.926	282.990	5.936	322.283	313.581	8.702	249.380	236.508	12.872

E = Entrada

S = Salida

Fuente: DAS, División de Estadística. Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 2
ENTRADA DE EXTRANJEROS SEGÚN NACIONALIDAD
1985 - 1990

País de Origen	Jul.85 - Jun.86		Jul.86 - Jun.87		Jul.87 - Jun.88		Jul.88 - Jun.89		Jul.89 - Jun.90	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Alemania	11.517	4.22%	12.703	4.41%	11.921	4.13%	13.471	4.18%	12.008	4.82%
Argentina	8.872	3.25%	8.816	3.06%	6.684	2.31%	8.271	2.57%	6.793	2.72%
Canadá	12.219	4.48%	20.098	6.97%	24.923	8.63%	41.245	12.80%	8.053	3.23%
Ecuador	13.759	5.05%	11.679	4.05%	7.344	2.54%	31.208	9.68%	16.536	6.63%
España	10.889	3.99%	10.363	3.60%	10.731	3.71%	11.557	3.59%	10.121	4.06%
U.S.A	64.317	23.6%	71.499	24.81%	98.419	34.06%	82.504	25.60%	57.266	22.96%
Francia	10.079	3.70%	9.361	3.25%	9.269	3.21%	9.184	2.85%	8.504	3.41%
Holanda	9.041	3.32%	8.413	2.92%	6.196	2.14%	6.171	1.91%	6.137	2.46%
Italia	8.473	3.11%	9.127	3.17%	8.861	3.07%	9.775	3.03%	8.653	3.47%
Panamá	8.571	3.14%	8.962	3.11%	7.859	2.72%	7.787	2.42%	7.397	2.97%
Perú	10.575	3.88%	11.229	3.90%	7.491	2.59%	14.024	4.35%	18.432	7.39%
Uruguay	11.423	4.19%	1.345	0.47%	1.304	0.45%	6.928	2.15%	1.125	0.45%
Venezuela	18.463	6.77%	15.757	5.47%	12.921	4.47%	8.898	2.76%	16.626	6.67%
Gran Bretaña	7.799	2.86%	8.071	2.80%	7.607	2.63%	1.867	0.58%	6.875	2.76%
Chile	6.072	2.23%	5.932	2.06%	5.758	1.99%	7.785	2.42%	6.371	2.55%
Total	272.598	77.80%	288.162	74.04%	288.926	78.67%	322.283	80.88%	249.381	76.55%

Fuente: DAS, División de Estadística y Cálculos de FEDESARROLLO

Relaciones Exteriores en 1987 y 1988 un 94% eran clasificadas como de profesionales y técnicos¹².

Durante los años de 1973 a 1982, también se presentó una inmigración altamente calificada, que se hallaba integrada por un fuerte núcleo de personas de conformación profesional y técnica¹³. Dentro de este grupo, se destacan los inmigrantes considerados "expertos" en algún área específica, los cuales traen al país el "know how" indispensable para dirigir y desarrollar proyectos altamente técnicos. Tal es el caso de los proyectos

carboníferos y petroleros del país, los cuales se estancarían sin la asistencia técnica de éstos expertos.

Adicionalmente, estos inmigrantes tienen una gran tendencia a especializarse en ciertos mercados, lo cual estimula la sana competencia y promueve la buena calidad de los productos. En Colombia esto se observa tanto en el sector comercio como en el sector de confecciones, el cual ha comenzado ya a exportar productos de muy buena calidad.

La poca inmigración en Colombia se debe

¹² J.N. Cely Martínez, Op.cit.

¹³ Osorio A., Eduardo. La Situación Actual y perspectivas del Sistema Nacional de Información sobre Recursos Humanos calificados. Bogotá, C.I.M., 1982.

principalmente a tres factores. En primer lugar, está la situación de orden público que vive el país. En segundo lugar, hay aspectos económicos que hacen poco atractivo al extranjero venir a Colombia debido a las diferencias tan grandes entre los salarios en el país y en otros países. Este problema es realmente preocupante y hace referencia a los altos costos de traer profesionales y técnicos altamente calificados. La CIM¹⁴, por ejemplo, a través de un programa de "expertos integrados" que se encarga de coordinar la inmigración de extranjeros al país para trabajar en proyectos y cargos que demanda nuestra economía, paga en promedio a cada extranjero US\$ 3,000 mensuales adicionales al salario que recibe en la empresa o proyecto en que trabaja, para poder compensar el bajo monto de los salarios en Colombia.

En tercer lugar, existen problemas de orden legal que desincentivan y hacen supremamente engorroso cualquier trámite para quien quiera migrar a Colombia, debido a la ausencia de directrices claras en la legislación. En efecto, con una rápida lectura de los dos decretos vigentes que rigen la expedición de visas y control de extranjeros (Decretos 1000 de 1986 y 2000 de 1987) se percibe la ausencia de parámetros y objetivos de la legislación colombiana sobre inmigración. En primer lugar, está el costo de traer un trabajador extranjero. Luego están los formalismos: cuando un extranjero quiere obtener una visa a través del consulado colombiano en su país

natal, prácticamente todos los documentos requeridos deben ser autenticados ante un notario público autorizado previamente por el consulado colombiano. A esto se le suma la traducción de los documentos si no están en español, lo cual implica que la traducción debe también ser autenticada ante un notario autorizado. Adicionalmente, están el número de documentos requeridos de acuerdo al tipo de visa que se solicite¹⁵.

Hoy en día, el extranjero que quiere ingresar al país con una visa de carácter temporal, expedida por el término de un año para trabajar en alguna actividad declarada al solicitarla, tiene que reunir las siguientes calidades y presentar los siguientes documentos:

- a) "Ejercer profesión, ocupación, arte, oficio, industria o comercio que le permita vivir decorosamente en el territorio nacional..."
- b) Registro civil de nacimiento y de matrimonio, si fuere el caso.
- c) Certificado médico general.
- d) Certificado de antecedentes judiciales.
- e) Contrato de trabajo celebrado con persona natural o jurídica establecida en el país¹⁶.
- f) En caso de que la solicitud no esté respaldada por un contrato de trabajo, el

14 Centro Internacional para las Migraciones.

15 Hoy en día reunir todas la documentación legal para traer un profesor de inglés, por ejemplo, demora alrededor de 5 a 7 meses para una visa que se otorga por un período de un año.

16 Este contrato debe incluir una cláusula mediante la cual la empresa o el patrono se compromete ante el gobierno nacional a sufragar todos los gastos de regreso al país de origen o de última residencia del extranjero contratado, así como de su familia al término del contrato. Deben presentarse dos copias de este contrato, firmadas por las partes, con las firmas perfectamente legalizadas.

interesado deberá consignar un depósito inmigratorio¹⁷.

g) Certificado de la existencia y solvencia económica del contratante.

h) Resolución de convalidación del ICFES cuando se trate de estudios de educación superior o constancia de la misma entidad de que se iniciaron los trámites de convalidación. En los demás casos, un certificado de aptitud expedido por una institución competente¹⁸.

i) Formulario de descripción ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

j) Fotocopia del pasaporte.

k) Tres fotos.

l) Todos los documentos antes mencionados deben estar autenticados en una notaria, a excepción de la fotocopia del pasaporte. La firma del notario debe ser legalizada en el consulado colombiano más cercano. Todos los documentos deben ser traducidos, aún los sellos de autenticación¹⁹.

A pesar de la cantidad de requisitos exigidos, una política inmigratoria exitosa no tiene que ser necesariamente incompatible con éstos. En realidad, las trabas y formalismos para ingresar a trabajar a algún país parece ser una constante mundial. Todo el mundo es celoso en este aspecto. Si se

comparan estos requisitos con países como Francia, Suiza y Estados Unidos no existe en realidad mucha diferencia. Para entrar a Francia con visa de un año o más, se requiere de un certificado de salud expedido por un médico reconocido por la embajada, una póliza de seguros supremamente costosa, más un número interminable de papeles sobre la solvencia económica del solicitante. Con esto se consigue la autorización de la cancillería. Una vez en Francia, es necesario conseguir la autorización del ministerio del interior, para lo cual es necesario cumplir con otro proceso interminable de vueltas y papeleos, el cual, además, debe repetirse una vez al año. A Suiza es imposible entrar. A Estados Unidos tampoco es algo fácil.

En realidad, el problema en Colombia no está en el hecho de que sea supremamente engorroso el trámite para ingresar al país. De hecho pesan mucho más los factores de orden público y de diferencias salariales. El punto fundamental está en que estas medidas no corresponden a una decisión consciente y racional sobre cuáles son los efectos que se buscan con las mismas. Quienes toman estas decisiones no tienen claro si el país debe o no aprovechar los efectos benéficos de los flujos migratorios o por el contrario defenderse de sus efectos negativos.

En nuestra opinión, dada la actual coyuntura en la cual hay un intento de inserción en los mercados internacionales, a

17 Este debe ser equivalente al valor del pasaje aéreo (clase económica) de regreso al país de origen o de última residencia más el 30% de su valor, de acuerdo a las tarifas fijadas por la I.A.T.A. Este no es en realidad un depósito, sino más bien un impuesto de inmigración, ya que en la práctica no se reembolsa al extranjero.

18 Para la respectiva resolución de convalidación se debe presentar: el diploma, las calificaciones, un catálogo con la descripción de todos los cursos tomados, una autorización oficial para practicar la carrera, dos fotos y un curriculum vitae donde se especifique el lugar donde vive el aplicante.

19 En caso de tener esposa(o), se deben adjuntar los documentos b,c,d,j y k para la esposa(o).

través de alcanzar estándares internacionales de competitividad, una política inmigratoria enfocada a facilitar la inmigración de profesionales y técnicos en áreas prioritarias para el país, que fomenten el intercambio científico y tecnológico, es claramente beneficiosa. Crear un sistema de recursos humanos competitivo a nivel internacional es hoy en día un punto fundamental que no puede ser desconocido por ningún país que tenga metas como las de Colombia. No se puede desconocer el hecho de que hay cargos en empresas colombianas para los cuales no existe el personal calificado a nivel nacional²⁰. En este aspecto no es mucho el esfuerzo que tendría que realizarse, ya que como se señalaba anteriormente, parece existir, de hecho, una selección bastante adecuada del tipo de inmigrante que desea el país. Ello no quiere decir que deban descuidarse los efectos negativos que podría traer una liberación total de los controles a extranjeros.

De los efectos de una política inmigratoria, antes mencionados, parecen primar en Colombia aquellos efectos de un país en vía de desarrollo, en donde pesan más los efectos complementarios que los efectos sustitutos. Esto es: reducir los faltantes en ocupaciones particulares altamente calificadas, permitiendo así una mejor utilización de la capacidad industrial; aumentar la competitividad de la mano de obra nacional; generar nuevas empresas y mejorar la calidad de los productos a través de la transferencia de nuevas tecnologías y habilidades.

Hay que desechar, por el momento, la idea de que el inmigrante siempre es un sustituto del trabajador colombiano y que como tal hay que evitar a toda costa la entrada de extranjeros al país. Como se observaba, Colombia no es un país de inmigración, y por el hecho de liberar su política inmigratoria no va a dejar de ser así.

Colombia no puede darse el lujo de tener una situación de orden público como la que vive hoy en día, contar con diferencias salariales como las que existen con respecto a otros países del mundo, y además contar con una política inmigratoria como la que tiene actualmente para desincentivar la inmigración de extranjeros al país.

Como observamos en los datos ya mencionados, Colombia no es un país de inmigración. Lograr que migren extranjeros al país no es fácil. Además, según lo muestran algunas cifras, no es mucho el tipo de inmigración que pudiéramos llamar indeseable (migrantes con muy bajos o ningún nivel de calificación), sino, por el contrario, se trata en su mayoría mano de obra con niveles altos de calificación. Si continuamos con este tipo de políticas se estaría desperdiciando un interesante medio de desarrollo.

Por último, vale la pena mencionar, que la centralización que existe en la sección de visas del Ministerio es otro factor que está entorpeciendo los trámites de entrada. Según los decretos vigentes, en principio un cónsul en el exterior no puede otorgar una visa sin

²⁰ Por ejemplo, en este momento existen empresas que requieren expertos en comercio exterior que conozcan perfectamente el mercado internacional, y que no existen en el país en este momento.

autorización previa de la división de visas del ministerio²¹. Una política de descentralización en este sentido podría ser bastante efectiva en la agilización de los trámites y en la desregularización de nuestra engorrosa legislación. Unos cónsules con mayores responsabilidades y con algún criterio, no requerirían de la presentación de tantos documentos junto con las legalizaciones correspondientes.

IV. Conclusión

Como se ha argumentado, la inmigración es un fenómeno benéfico que no sólo facilita el intercambio de nuevas ideas y conocimientos sino que también impulsa el desarrollo económico y cultural de un país. En Colombia, esta realidad se observa claramente a través de toda la historia patria. Es entonces, un fenómeno que se debería aprovechar y promover en nuestro país.

En Colombia no existe una política definida sobre el número y el tipo de inmigrantes que deben entrar al país. Sólo existen leyes y artículos que contienen reglas y requisitos que se deben cumplir si se desea ingresar y permanecer en el territorio nacional como inmigrante legal. Ha habido aún ocasiones en las cuales ha sido realmente un criterio subjetivo y proteccionista el que ha determinado si un extranjero ingresa o no al país.

Colombia no puede darse el lujo de tener una legislación sobre la entrada y control de extranjeros como la que posee. Aunque es necesario el controlar la entrada de extranjeros a un país, en Colombia es demasiada la

formalidad que requiere la presentación de una solicitud de visa. Mucho hablamos, hoy en día, de apertura e internacionalización de nuestra economía pero sólo con referencia a las relaciones comerciales y en nada tocando el aspecto de recursos humanos. Es absurdo el promover una política de apertura internacional sin reformar las actuales políticas de inmigración para permitir la entrada de extranjeros al país.

Si bien pueden existir problemas de seguridad que exijan algunos controles en cuanto a los antecedentes judiciales del migrante, no es claro para qué pueden servir, por ejemplo, todos los trámites de convalidación de títulos ante el ICFES. Con una mayor descentralización en la sección de visas del Ministerio de Relaciones Exteriores que otorgue mayores facultades a los cónsules colombianos, un certificado de antecedentes judiciales, un reporte periódico ante el ministerio sobre la situación laboral e información general sobre el migrante podrían ser documentos suficientes para una persona que quiere venir a trabajar a Colombia.

No tenemos por qué tenerle miedo a una liberación en nuestra política migratoria. Es sano que vengan extranjeros al país. A pesar de que somos concientes que ésto no implica convertir a Colombia, de un día para otro, en un país de inmigración, sería un primer paso para aprovechar los beneficios de las migraciones internacionales. Es evidente que el problema central no es la ley, como en casi todos los problemas que vive el

21 En este sentido algo se ha avanzado. La división de visas e inmigración durante el período del 20 de julio de 1988 al 20 de julio de 1989 facultó a 47 consules para expedir visas de turismo y negocios transitorios sin autorización previa (Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria al Congreso Nacional 1988-1989).

país. Hay problemas mucho más de fondo como la situación de orden público o los altos costos de traer extranjeros altamente calificados, pero una política clara y precisa, por lo menos, enfatiza hacia donde se quiere ir cuando se tienen los medios. Ya que la nueva política de apertura propone estimular

la internacionalización de la economía colombiana, se deberían facilitar y estimular la inversión extranjera, el turismo y el intercambio de técnicos, profesores y estudiantes. De un stock competitivo de recursos humanos puede depender en gran parte el éxito del actual proceso de apertura.

Contaminación alimentaria: el caso de la panela¹

Guillermo Rudas

La agroindustria panelera ocupa un destacado lugar en la economía nacional, colocándose entre los principales productos de origen agrícola en términos del valor de su producción y de su área cosechada (Cuadro 1).

Por otra parte, la panela suministra cerca del 10% de las calorías consumidas por la población colombiana, siendo superada en este aspecto únicamente por el arroz. Y de acuerdo a su composición, podría estar aportando cerca del 95% del hierro y 30% del calcio requeridos por la población infantil (Cuadro 2).

A pesar de las bondades nutricionales de este alimento (Cuadro 3), intrínsecas a su composición natural, actualmente se utilizan en su fabricación sustancias que disminuyen su calidad alimenticia (caso del azúcar) o que

son francamente nocivas para la salud del consumidor (clarol y anilinas).

El objetivo de este artículo es analizar este problema de contaminación alimentaria, que afecta principalmente a la población de menores ingresos -y por ende de mayor fragilidad nutricional- en donde se ubica la mayor parte de los consumidores de panela.

I. Tendencias de la producción y del consumo panelero

La producción de panela ha evolucionado en las tres últimas décadas de manera relativamente lenta, creciendo entre 1959 y 1986 a un ritmo de 1.3% anual. Esta evolución es el resultado de la concentración de la actividad panelera en algunas regiones que mantienen importantes ritmos de crecimiento

1 Este artículo presenta algunos de los resultados de la investigación sobre **La Agroindustria Panelera en Colombia**, realizada durante 1989 por la Universidad de Estudios Rurales de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Javeriana con el patrocinio de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar en Colombia (Asocaña). Los resultados globales de esta investigación se encuentran consignados en el informe final correspondiente (Ver Rudas, G. "Estudio General de la Agroindustria Panelera en Colombia". Un. Javeriana, Asocaña, Bogotá, junio de 1990, 2 volúmenes).

Cuadro 1
SUPERFICIE, PRODUCCION Y VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA (1988)

	Superficie		Volumen (000 Tns)	Valor de la Producción	
	(000 Has)	%		\$ (1)	%
Papa	233	5.8	2.520	10.185	12.5
Caña de azúcar	108	2.7	1.386 ²	7.795 ²	9.6
Algodón	229	5.7	508 ³	7.346 ³	9.0
Arroz	389	9.7	1.775	6.947	8.5
Caña Panelera	297	7.4	1.245 ⁴	6.749	8.3
Plátano	560	13.9	2.272	6.467	7.9
Frutales	55	1.4	855	6.280	7.7
Hortalizas	101	2.5	1.485	5.576	6.8
Yuca	187	4.6	1.222	3.975	4.9
Maíz	988	24.5	908	3.725	4.6
Sorgo	266	6.6	707	2.543	3.1
Fríjol	179	4.4	96	1.778	2.2
Otros Productos	435	10.8	2.978	12.197	15.0
Total sin Café	4.027	100.0	17.957	81.563	100.0
Café	1.112		782	26.162	
Total con Café	5.139		18.739	107.725	

(1) Millones de pesos de 1975

² En términos de azúcar ³ Incluye fibra y semilla ⁴ En términos de panela

Fuente: Cartier. W. y Forero. J. *Planeación Agrícola y Rural en Colombia*.

Universidad Javeriana - FAO. Bogotá. 1990.

-por efecto de un notable incremento de los rendimientos en el cultivo de la caña y de la ampliación del área sembrada- combinada con el relativo estancamiento o franca declinación en otras regiones en donde parte del área en caña ha sido transferida a otros usos².

a una población que en el período intercensal 1964-1985 se incrementó a una tasa del 2.2% anual), da como resultado una notoria disminución del consumo aparente de panela por habitante, pasando de 60 kilos en 1959 a 45 kilos en 1986³.

El moderado crecimiento de la producción nacional (1.3% anual entre 1959 y 1986, frente

Esta contracción del consumo se deriva principalmente del proceso de concentración

2 Dentro de las regiones con importante crecimiento de la productividad se destacan el departamento de Nariño (entre 1959 y 1986 multiplicó su rendimiento por hectárea en 4.7 veces), el Valle del Cauca (4 veces), la Hoya del Río Suárez en los departamentos de Boyacá y Santander (3.3 veces) y Frontino en Antioquia (2.9 veces). Actualmente, más de la mitad de la producción se concentra en seis zonas, así: Hoya del Río Suárez (22.4% de la producción nacional), Nariño (10.3%), Rionegro en Cundinamarca (6.2%), Valle del Cauca (6.1%), la Región Gualiva en Cundinamarca (5.7%) y el altiplano suroriental santandereano (5.2%). Ver al respecto Rudas, G. op.cit.

3 Ver Rudas, G. op.cit.

Cuadro 2
APORTES DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS
ENERGETICOS AL CONSUMO TOTAL DE
CALORIAS Y PROTEINAS DE LA POBLACION (1981).

	Calorías (%)	Proteínas (%)	Consumo (grs/hab/día)
Arroz	14.5	12.7	88.8
Panela	9.8	0.6	68.5
Azúcar	7.5	0.0	43.8
Plátano	7.4	2.7	154.0
Aceite Vegetal	7.1	0.0	17.9
Papa	6.5	6.0	125.9
Maíz	6.3	6.0	44.3

Fuente: Pardo, F. La Estructura de la Canasta Familiar de Alimentos. (Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda, 1983, DANE/DNP/DRI/PAN). Bogotá, 1984.

de la población en las ciudades -particularmente acelerado en ese período- ya que tradicionalmente el consumo *rural* de panela es sustancialmente mayor al *urbano*. Además, es presumible que en las áreas rurales se haya producido una baja en el consumo -

aunque no hay cifras históricas que permitan verificarlo- como producto de cambios en los patrones alimenticios derivados principalmente de la introducción de bebidas gaseosas al campo y la sustitución del consumo de bebidas alcohólicas de producción local por cerveza y otros licores.

A pesar de lo anterior, los datos muestran que el consumo panelero en el país no tenderá a disminuir en el futuro inmediato, ya que el consumo urbano por habitante, aunque inferior al rural, se ha venido incrementando: mientras que para 1953 se reportaba un consumo urbano de 27 kilos por habitante, para 1985 éste se había incrementado a 30 kilos.

Por otra parte se presentan marcadas diferencias regionales en la evolución de los patrones de consumo, destacándose ciudades

Cuadro 3
APORTE AL REQUERIMIENTO INFANTIL DE NUTRIENTES DE LOS PRINCIPALES
ALIMENTOS ENERGETICOS, SEGUN CONSUMO DIARIO POR HABITANTE (1981)

Requerimiento Infantil Diario	Aporte sobre requerimiento infantil diario (%)							
	Arroz	Panela	Azúcar	Plátano	Aceite Vegetal	Papa	Maíz	
Calorías	1.639	19.0	13.0	10.3	13.3	9.3	6.5	8.9
Proteínas *	31 g	22.3	1.6	0.0	6.0	0.0	7.7	10.9
Calcio *	452 mg	1.8	30.5	0.0	1.4	0.0	1.1	0.7
Hierro *	8 mg	8.9	94.2	0.0	9.6	0.0	17.3	11.6
Tiamina	0.65 mg	9.6	2.1	0.0	14.2	0.0	15.5	21.8
Rivoflavina	0.98 g	2.7	4.9	0.0	6.3	0.0	11.6	4.1
Niacina	10.84 mg	10.6	1.9	0.0	7.1	0.0	11.6	9.4

Cálculos con base en el contenido de nutrientes de cada alimento, el consumo diario por habitante en 1981 y el requerimiento infantil, según las siguientes fuentes:

ICBF. Tabla de Composición de Alimentos Colombianos. Bogotá, 1978.

ICBF. Recomendación Diaria de Calorías y Nutrientes para la Población Colombiana. Bogotá, 1981. Pardo, F. Op. cit.

CIMPA. Avances en el cultivo de caña y elaboración de Panela, Barbosa, 1988 (para datos de composición marcados con*).

con tasas de crecimiento y niveles muy superiores al promedio, tales como Manizales (91 kilos/persona/año para 1985), Medellín (70 kilos) y Bucaramanga (50 kilos), en donde la panela seguirá siendo un alimento de gran demanda (Cuadro 4). Además, la panela es considerada por los consumidores como un alimento básico de alto valor nutritivo y de difícil sustitución -en contraste con el azúcar que se identifica simplemente como un edulcorante- tal como se refleja en una encuesta de opinión efectuada en 1987 por la firma NIELSEN en cinco ciudades del país⁴.

Cuadro 4
EVOLUCION DEL CONSUMO URBANO DE
PANELA
(Kilos por habitante al año)
1953-1985

	1953	1985	Tasa de Crecimiento 53/85 (%)
Manizales	59	91	1.4
Medellín	20	70	4.0
Bucaramanga	31	50	1.5
Bogotá	21	22	0.1
Cali	46	22	-2.2
Pasto	7	8	0.7
Barranquilla	9	7	-0.8
Total 7 Ciudades	27	30	4.0

Fuente: DANE. Encuestas de Ingresos y gastos. 1953, 1985.

4 NIELSEN. "Estudio de Hábitos y Usos Edulcorantes". Bogotá, 1987.

5 Durante 1986 se reportó según Asocaña, una producción de panela en los ingenios azucareros del orden de las 35.000 toneladas. Ver al respecto Rudas, G. op.cit.

6 Estudios de caso realizados por la Universidad Javeriana (primer semestre de 1989), arrojaron como resultado que 8 de 9 trapiches paneleros visitados en el Valle Geográfico del Río Cauca empleaban azúcar en niveles que iban desde 193 hasta 624 gramos de azúcar por kilo de panela producido, para un promedio de 427 grams por kilo. Es decir que, contabilizada únicamente la producción de los propios trapiches paneleros, podría ya afirmarse que más de la mitad de la panela que se produce en esta región corresponde a azúcar adicionada durante el proceso de fabricación.

II. El empleo de azúcar en la fabricación de panela

La utilización de azúcar en la fabricación de panela es un fenómeno especialmente frecuente en el Valle Geográfico del Río Cauca, en donde confluyen tres tipos de productores que la emplean: los "derretideros" que elaboran panela a partir de azúcar, cuando los precios de la primera se colocan por encima de los de la segunda; algunos ingenios azucareros que en determinadas coyunturas de depresión del mercado azucarero han recurrido a la fabricación de panela⁵; y los propios paneleros de la región, que la emplean para incrementar el nivel de producción por encima de su disponibilidad de caña y de la capacidad de molienda de sus trapiches⁶.

Además de rebajar la capacidad alimenticia del producto, al diluir sus componentes nutritivos naturales, esta práctica se constituye en un factor marcadamente distorsionador de los mercados paneleros.

La panela se caracteriza por presentar una gran variabilidad en sus precios, colocándose dentro de los productos de origen agrícola con mayor inestabilidad de mercado en el país. En general, durante los últimos meses de todos los años se detecta un repunte en su cotización, como resultado de un aumento en el consumo y una reducción de su producción

en las zonas cafeteras durante la época de cosecha, debidos a la mayor ocupación de trabajadores que ella exige. Pero el resto del año se caracteriza normalmente por una marcada irregularidad en el comportamiento de los precios, en mercados sensibles en extremo a variaciones aún pequeñas en las cantidades ofrecidas.

Uno de los factores de alta incidencia en la inestabilidad de estos mercados es precisamente la oferta adicional generada por la fabricación de panela con adición de azúcar o a partir de cañas que no son cultivadas para tal fin. Más aún, si se tiene en cuenta que los trapiches del resto del país dependen exclusivamente, para modificar su nivel de producción, de cañas que demoran entre 12 y 20 meses para alcanzar su maduración.

La gran sensibilidad de los distintos mercados paneleros del país hace que el efecto depresivo derivado de estas ofertas adicionales se trasmite rápidamente a todas las regiones productoras, generando caídas intempestivas de los precios cada vez que se intensifican las ventas de panela provenientes del Valle.

La marcada inestabilidad de los precios de la panela, derivada en buena parte de la utilización de azúcar en su producción, se constituye en un severo obstáculo al desarrollo de la agroindustria panelera, toda vez que atenta contra los ingresos del productor, especialmente el más pequeño, que en muchas regiones sólo saca producto al mercado una o dos veces al año.

III. Contaminación de la panela con aditivos tóxicos

A la disminución del potencial nutritivo de la panela cuando se utiliza azúcar en su elaboración, se suma la adición de sustancias tales como el *clarol* (hidrosulfito de sodio) y los *colorantes* (anilinas de uso textil). Por su carácter tóxico, especialmente fuerte en el caso de las anilinas, estas sustancias pueden transformar la panela de un excelente alimento en una verdadera bomba de tiempo en contra de la salud de los consumidores.

El empleo de clarol para lograr panelas de coloración clara ha sido ampliamente reportado por la literatura especializada, desde los primeros estudios realizados en la década de los años sesentas⁷. A pesar de tener sólo un efecto transitorio, de haberse identificado que es posible controlar el color de la panela con un manejo adecuado de los suelos en donde se cultiva la caña y de estar explícitamente proscrito por las normas técnicas del ICONTEC, el empleo de clarol está ampliamente generalizado en la gran mayoría de las regiones productoras del país, especialmente en aquellas de más alta integración a los mercados nacionales (Cuadro 5)⁸.

En el caso de las anilinas de uso textil, su empleo para darle coloración a la panela viene siendo reportado desde finales de los años sesenta, cuando un estudio de la Universidad Nacional analizó la presencia

7 Ver al respecto la reseña de los principales estudios paneleros realizados en el país, en el citado estudio de la Universidad Javeriana.

8 La única zona estudiada en donde no se detectó el empleo de clarol corresponde a una región eminentemente campesina del norte del departamento del Valle del Cauca, que produce panela básicamente para mercados locales.

de estos colorantes en panelas adquiridas en el mercado de Bogotá⁹.

Por su parte la literatura toxicológica identifica este tipo de anilinas como sustancias tóxicas, con dosis letales -aplicadas experimentalmente en animales- de 15 miligramos por kilogramo de peso. Desde el punto de vista médico se clasifica la *anilina* como una sustancia tóxica -con dosis probable letal para adultos entre 50 y 500 miligramos por kilogramo de peso- y se define el *anilismo* como envenenamiento crónico por anilina caracterizado por paro cardíaco, debilidad muscular, pulso intermitente, vértigo, depresión muscular y cianosis. Las anilinas se identifican además como las causantes de la *metahemoglobinemia*, defecto del metabolismo de la hemoglobina de la sangre caracterizado por la desnutrición de su capacidad de transportar oxígeno¹⁰.

Indagaciones realizadas por la Universidad Javeriana en 1989 muestran que el problema sigue vigente y presenta dimensiones altamente significativas. A través de estudios de caso a trapiches paneleros se detectó su uso especialmente en la Hoya del Río Suárez, en donde 17 de los 31 trapiches estudiados (55%) reportaron niveles de utilización desde 19 hasta 316 miligramos de anilina por kilo de panela producido (para un promedio de 72 mg/kilo)¹¹. Por otra parte, análisis de laboratorio efectuados a panelas provenientes de varias zonas productoras y de los principales mercados paneleros del país, mostraron una notoria concentración del uso de anilinas en la región centro-occidental del país, apareciendo los departamentos de Santander y Cundinamarca, la ciudad de Bogotá y la zona productora de la Hoya del Río Suárez como las zonas de mayor concentración de panelas

Cuadro 5
EMPLEO DE CLAROL EN LA FABRICACION DE PANELA, POR REGIONES
(Miligramos de Clarol por kilo de panela)

Regiones	Trapiches			Cantidad de Clarol empleado (mg/kilo de panela)		
	Número casos estudiados	Usan Clarol		Máx	Mín	Prom
		#	%			
Hoya del Río Suárez	31	29	94	1.563	105	972
Suroeste Antioqueño	14	9	64	772	31	325
Valle Geográfico del Cauca	9	5	56	718	25	256
Norte del Valle (Zona ladera)	12	0	-	-	-	-

Fuente: Universidad Javeriana. Estudios de caso a Trapiches Paneleros. 1989.

9 Ramos, C. Y Rozo, C. Estudio del contenido de hierro, fósforo y calcio en la panela y su utilidad desde el punto de vista nutricional. Tesis de grado, U.N. Facultad de Ciencias, Departamento de Química. Bogotá, 1968.

10 Véase al respecto: W.B. Saunders CO., *Handbook of Toxicology*, 1965; Dausse, F.A. *Taber's Cyclopedic Medical Dictionary*, 1972; y Stein, J.A. *Medicina Interna*, Salvat ED., 1984. Especial agradecimiento a la doctora Caudia Elvira Pérez, médica especialista del Hospital Universitario de la Samaritana, por su valiosa colaboración en estas indagaciones.

11 Universidad Javeriana. *Estudios de Caso a Trapiches Paneleros*. Bogotá, 1989.

contaminadas con este tipo de tóxicos. Un menor grado de utilización se detectó en las zonas productoras del departamento de Antioquia, aunque su frecuencia de su uso sigue siendo elevada (Cuadro 6).

Cuadro 6
PRESENCIA DE COLORANTES ORGANICOS
(ANILINAS) EN MUESTRAS DE PANELA

Procedencia de las muestras	Número de muestras analizadas	Presencia de anilina (% de muestras)	
		SI	NO
Hoya del Rio Suárez (*)	12	50.0	50.0
Cundinamarca (*)	10	40.0	60.0
Mercado de Bogotá	33	36.4	63.6
Mercado de Bucaramanga	35	28.6	71.4
Antioquia (*)	34	17.0	82.4
Valle Geográfico del Cauca (*)	23	0.0	0.0
Cauca y Norte del Valle (*)	6	0.0	0.0
Total	153	24.8	75.2

(*) Muestras tomadas en zonas productoras.

Fuente: Análisis realizados para la Universidad Javeriana por el Laboratorio Eduardo Lleras Codazzi. Bogotá, 1989.

El uso de sustancias tóxicas para modificar el color natural de la panela responde a señales del mercado transmitidas por los distintos agentes de la cadena comercial, que le indican al productor la preferencia de los consumidores por panelas de determinados colores¹². Esta preferencia podría tener explicación en las generalizadas campañas publicitarias de los alimentos procesados, especialmente las golosinas y las bebidas gaseosas, que inducen al consumidor hacia productos con colores vistosos.

IV. Conclusiones

Por su alto nivel de producción, su elevado contenido nutricional y la generalizada aceptación en el mercado especialmente en los estratos de más bajos ingresos, la panela tiene un enorme potencial como componente básico del sistema agroalimentario colombiano. No obstante, el desarrollo de las potencialidades de esta agroindustria se ve seriamente comprometido por la adición de sustancias extrañas a su natural proceso de producción.

Además, algunas de estas prácticas afectan los ingresos de la mayoría de productores, tal como sucede al desestabilizarse los mercados por efecto de ofertas adicionales originadas en el empleo de azúcar en la elaboración de panela. Por otra parte se está atentando contra la nutrición y la salud de la población, al suministrarle al consumidor un producto con menor valor nutricional al ser diluida la panela en azúcar, o bien un alimento con altos grados de contaminación con sustancias tóxicas.

Aunque esporádicamente se realicen campañas contra los contraventores de las normas establecidas que prohíben la utilización de estas sustancias, la sola aplicación de medidas de coerción muy posiblemente sea insuficiente para erradicar su uso. El problema tiene orígenes en parte técnicos, en lo que se refiere a la dificultad de producir panelas aceptadas por el consumidor sin usar aditivos; pero es también un

12 De acuerdo con el citado estudio de NIELSEN, el 75% de los consumidores encuestados escogen la panela de acuerdo a su color. Esta preferencia por el color es particularmente alta en Bucaramanga y Bogotá (con 82% de los consumidores, respectivamente), mientras que en las otras ciudades tienen una incidencia menor (Barranquilla y Medellín con 67% y Cali con 63%).

problema relacionado con los hábitos de los consumidores, que tienden a preferir el producto contaminado al que no lo está.

En ambos casos, la recientemente sancionada Ley 40 de 1990 que crea el Fondo de Fomento Panelero abre posibilidades para afrontar adecuadamente este tipo de problemas, en la medida en que dicho Fondo logre efectivamente captar recursos y aplicarlos, entre otros, al desarrollo tecnológico de las tradicionales zonas productoras y a la educación del consumidor urbano.

Pero poco se podrá hacer en dirección a resolver los problemas nutricionales y de salubridad pública aquí analizados, si no se

permite que la agroindustria panelera despliegue su amplio potencial productivo. Para ello es necesario eliminar aquellos factores que distorsionan veladamente el mercado panelero, tales como la falsificación del producto empleando azúcar en su elaboración.

Sólo de esta forma sería factible que el mercado panelero se autorregule a niveles de precios remunerativos al productor, haciendo posible la conversión de éste en un importante creador de riqueza y generador de empleo adecuadamente remunerado. Y que pueda, además, seguir suministrando a los grupos de población más frágiles del país, un alimento con rico contenido nutricional.

Potencial de reducción de la mortalidad en el Valle*

Alberto Bayona Nuñez **

El primer paso en la lucha contra la muerte, es conocer las causas que la originan, escribía William Farr en 1872. Es este conocimiento el que permite planificar adecuadamente las acciones que proporcionan una estructura de la oferta de servicios de salud acorde con las necesidades de la población. Empero, el objeto de prolongar la vida no debe ser el único fin de la política sanitaria. Es necesario realizar acciones propias del sector que permitan brindar condiciones del medio propicias para la vida humana y extender los servicios de educación y prevención de enfermedades que puedan atender contra la salud del hombre.

El objeto de este estudio se restringe a mirar cómo se está muriendo la población del Valle y cuáles son las causas de estos decesos. Pero, se quiere resaltar el desperdicio de vida que se da en nuestra población y los

rubros que hay que enfocar para obtener prolongaciones máximas de vida, dadas las posibilidades de reducción y evitabilidad que brinda la tecnología existente y las condiciones de vida.

I. El nivel y la tendencia de la mortalidad en el Valle: 1964-1985

La esperanza de vida al nacer es la mejor medida resumen de las condiciones de mortalidad de un área en un momento dado. Además, utilizada frecuentemente como indicador del desarrollo y de los logros alcanzados por los organismos de salud, permite comparar la evolución en el tiempo y el espacio de las condiciones de vida de una población.

En éste, como en otros sentidos, el departamento del Valle ha sido aventajado

* Trabajo financiado por el Comité Central de Investigaciones y el Departamento de Economía de la Universidad del Valle.

** Profesor del Departamento de Economía, Universidad del Valle.

en el país, considerándose su Sistema Regional de Salud como uno de los líderes. Esta condición de innovador en la prestación de servicios, unida a los niveles de vida alcanzados por la población y los indicadores de modernización, han llevado a que el promedio de vida esperado en el Valle haya sido de 71.6 años para las mujeres y de 64.2 años para los hombres en 1985.

Si se acepta este indicador como reflejo de las condiciones de vida, se podría asimilar el Valle a una región de ingresos medianos altos según la clasificación del Banco Mundial¹ en la cual se encuentran entre otros, países como Argentina, México, Venezuela, Chile, Corea, Yugoslavia, con esperanzas de vida similares. Cabe anotar que el conjunto de países de ingresos medianos altos presentaban en promedio una expectativa de vida inferior al Valle, y, además, Colombia se clasificaba en el límite superior de los países de ingresos medianos bajos.

No obstante, estos resultados están muy lejos de los niveles logrados por países avanzados como Suiza y Suecia, que tendrían en esos momentos los límites mínimos alcanzados por la mortalidad en el mundo, sugiriendo el largo camino que queda por recorrer social y tecnológicamente en pos del bienestar.

Es cierto, sin embargo, que en el período 1964-1985 el departamento obtuvo mejoras en las condiciones de sobrevivencia, habiéndose incrementado en más de 8 años la expectativa de vida para el sexo masculino y en casi 11 años para el femenino. En los

hombres tal indicador pasó de 55.8 años en 1964 a 64.2 en 1985 y en las mujeres el aumento fue de 60.6 a 71.6 en el mismo período (Cuadros 1 y 2); empero, el incremento que se presenta dentro de los estándares que experimenta el mundo, se dió con mayor rapidez entre el sexo femenino en el período 1973-1985, en el cual la ganancia promedio anual en la expectativa de vida pasó de 0.38 a

Cuadro 1
ESPERANZA DE VIDA AL NACER SEGUN
SEXOS DEPARTAMENTO DEL VALLE
1963-1985

Año	Esperanza de vida (años)	
	Hombres	Mujeres
1963-65	55.83	60.64
1972-74	59.55	64.04
1985	64.17	71.63

Fuente: Tablas abreviadas de Vida de 1964/1973 y 1985 calculadas por el autor a partir de la información ajustada de los registros de defunciones y los censos de población.

Cuadro 2
GANANCIA EN LA ESPERANZA DE VIDA
ENTRE PERIODOS (años)

Período	Hombres	Mujeres
1964-73	3.72	3.40
1973-85	4.62	7.59
1964-85	8.34	10.99

Fuente: Tablas abreviadas de Vida de 1964/1973 y 1985 calculadas por el autor a partir de la información ajustada de los registros de defunciones y los censos de población.

¹ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1985 Washington, cuadro 23

0.63 años por año calendario, conduciendo a ampliar el diferencial por sexo de 4.81 a 7.46 años en favor de las mujeres. Se puede decir que el decenio 75-85 fue uno de beneficios en la salud femenina.

A. El sexo y la edad

La esperanza de vida es el resultado de la función de mortalidad específica por edades (riesgos de muerte a cada edad). Es lógico, por tanto, que las ganancias obtenidas en la expectativa de vida durante el período y la ampliación del diferencial por sexo en el departamento, obedezcan a disminuciones

en los riesgos de muerte a cada edad, los que han cambiado como respuesta a transformaciones sociales y al énfasis puesto en los diferentes programas y proyectos del sector salud.

Al examinar las funciones de mortalidad (Q_x) de las tablas abreviadas de vida para cada sexo en los años 1964, 1973, 1985 (Cuadro 3) se encuentra en términos generales:

1. Los grupos más beneficiados en la lucha por la vida fueron los de la población infantil (menores de 1 año) y de la niñez (1-4 años) para ambos sexos, con reducciones de 75% en el riesgo de morir.

Cuadro 3
RIESGOS DE MORIR ENTRE DOS EDADES SUCESIVAS (nQ_x) PARA 1964, 1973 Y 1985

Edad	Hombres			Mujeres		
	Q1964	Q1973	Q1985	Q1964	Q1973	Q1985
>1	0.114	0.085	0.035	0.094	0.071	0.027
1-4	0.050	0.036	0.010	0.047	0.034	0.009
5-9	0.010	0.008	0.004	0.008	0.006	0.003
10-14	0.007	0.005	0.004	0.004	0.004	0.002
15-19	0.012	0.009	0.013	0.008	0.006	0.004
20-24	0.021	0.015	0.022	0.010	0.007	0.005
25-29	0.022	0.017	0.031	0.014	0.009	0.007
30-34	0.022	0.019	0.028	0.017	0.012	0.008
35-39	0.025	0.022	0.023	0.024	0.019	0.012
40-44	0.029	0.026	0.028	0.029	0.025	0.015
45-49	0.044	0.037	0.038	0.038	0.033	0.022
50-54	0.060	0.053	0.045	0.049	0.049	0.037
55-59	0.094	0.088	0.074	0.069	0.069	0.056
60-64	0.138	0.135	0.106	0.100	0.097	0.087
65-69	0.185	0.186	0.171	0.142	0.146	0.131
70-74	0.264	0.267	0.266	0.196	0.193	0.190
75-79	0.348	0.391	0.329	0.279	0.286	0.283
80-84	0.418	0.453	0.487	0.376	0.373	0.357
85 y más	1	1	1	1	1	1

Fuente: Tablas abreviadas de Vida de 1964, 1973 y 1985 calculadas por el autor, a partir de la información ajustada de los registros de defunciones y los censos de población.

2. Igualmente la población juvenil (5 a 14 años) de ambos sexos redujo su riesgo de morir en más del 50% entre 1964 y 1985.

3. La población de 50–64 años presentó pequeñas reducciones (alrededor del 20%) y a partir de los 65 años no hubo modificaciones en los riesgos.

4. La gran diferencia se encuentra en la población adulta (15–50 años): mientras en el sexo femenino se encuentra una fuerte reducción en los riesgos de muerte de más del 50% entre 1964 y 1985 y de 33% entre 1973 y 1985, en el sexo masculino se presenta un descenso en los riesgos entre 1964 y 1973 pero un incremento muy fuerte entre 1973 y 1985, conduciendo a que, en 1985, los hombres entre 15 y 50 años presentaran una mortalidad superior a la observada en 1973 y superior a la de 15–34 años en 1964.

5. El comportamiento anterior sugiere que los logros obtenidos por los programas materno infantiles, de atención primaria, vacunación, etc., fueron parcialmente contrarrestados por la violencia masculina, generada en las contradicciones presentes en el país y el deterioro moral con la pérdida completa de los derechos humanos y el valor de la vida.

B. La mortalidad infantil y en la niñez

Como se mencionó, el mayor avance en la reducción de la mortalidad se presentó en la niñez (menores de 5 años). La mortalidad

infantil² para el sexo masculino descendió 59% en el período: de 113.6 fallecidos en el primer año de vida por cada mil nacidos vivos en 1964 bajó a 35 defunciones por cada mil en 1985. Para el sexo femenino el avance fue mayor, lográndose una disminución del 69% para alcanzar una tasa de 27 por mil en 1985 (Cuadro 3). En ambos casos el descenso fue más rápido en el período 1973–1985. En cuanto a la mortalidad en la niñez, definida como la probabilidad de que un niño de un año de edad fallezca antes de cumplir su quinto aniversario, el descenso fue aún mayor que entre los recién nacidos: 79% y 81% para niños y niñas respectivamente.

Las reducciones presentadas en el departamento coinciden con el fuerte desarrollo que tuvieron los programas de atención primaria y el auge que alcanzó la planificación familiar a fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, decenio en el que se consolidaron las acciones en estas áreas. Además, en el país, y particularmente en el Valle, se dio un cambio radical en relación con la educación de la mujer, mayor permanencia en el sistema educativo y un incremento de su participación en el mercado laboral.

En líneas generales los grados de urbanización, modernización y desarrollo alcanzados en el departamento, junto con las acciones de promoción, educación y atención a las personas y al medio dadas por el sector salud, dan cuenta justificada de la fuerte disminución de la mortalidad en estas primeras edades de la vida.

2 La mortalidad infantil se presenta por el riesgo o probabilidad de morir antes del primer año por cada mil nacidos vivos. Se tomó el valor de Q_0 de las tablas de vida.

C. Mortalidad juvenil (5 a 14 años)

Dado que históricamente se ha presentado la menor probabilidad de muerte en estas edades como un patrón universal, es muy poca la mención que de ella se hace en los análisis de mortalidad. No obstante, una bondadosa reducción de 55% entre los 5 y los 9 años cumplidos y de 39% entre los 10 y los 14 años para los jóvenes y de 61% y 53% para las respectivas edades entre las jóvenes (Cuadro 3), es una buena muestra de avance.

El riesgo de morir de un niño de 5 años antes de cumplir su décimo aniversario en 1964 era 2.25 veces superior a su coetáneo en 1985 y para una niña este riesgo relativo fue de 2.56 veces. Para los jóvenes, la probabilidad de morir entre el décimo y antes del décimoquinto cumpleaños fue 1.63 y 2.13 superior en 1964 que en 1985 para varones y mujeres, respectivamente. Sin embargo, la probabilidad de morir de 8 en mil que tiene un niño de 5 años en 1985 antes de cumplir los 15 es todavía elevada en relación con los límites ya alcanzados en el mundo.

D. Mortalidad adulta

El logro en la disminución de la mortalidad femenina entre los 15 y los 50 años fue alrededor del 50% entre 1964 y 1985 y de 36% entre 1973 y 1985; reducción no despreciable particularmente en este tramo de edades en el cual predominan patologías de difícil control. Pero muchas veces sucede que "lo que se hace con las manos se borra con los codos": el sexo masculino se encargó de borrar este buen desempeño y la función de mortalidad en estas edades en vez de disminuir en el tiempo, aumentó. Se observa

así en el Cuadro 3 que el riesgo de morir en 1973 fue menor que en 1985 para todas las edades, y en el tramo de edad 25–29 años fue la mitad. En relación con 1964 el riesgo de morir fue mayor entre los 15 y los 35 años y casi igual entre esta última edad y los 45 años. El análisis de las tablas de vida muestra que toda la ganancia alcanzada entre 1964 y 1973 para este sexo, se perdió entre 1973 y 1985.

E. Mortalidad en la edad madura (50–64) y la vejez (65 y más)

Cualquier ganancia a estas edades es progreso y éste se dió entre los 50 y los 70 años en ambos sexos. Pero la fuente de la eterna juventud no se ha encontrado y la única certeza en esta vida es la llegada de la muerte, la cual se ha venido postergando.

F. La sobremortalidad masculina

El distinto ritmo de descenso presentado por cada sexo en las diferentes edades y la mayor ganancia en la esperanza de vida femenina en el período, se ilustra en el Cuadro 4 con la relación entre las probabilidades de morir según edades que presenta cada sexo en los años de observación. Se tiene que el mayor riesgo relativo de morir a cada edad de los hombres, contrapuestos a las mujeres, presenta valores no muy diferentes al comparar 1964 y 1973, hallándose el menor riesgo relativo entre los 40 y los 45 años, donde las probabilidades de morir son similares, un ligero exceso entre el primer y cuarto año de vida y un máximo de sobremortalidad entre los 20 y los 24 años, cuando el riesgo de morir masculino es dos veces mayor que el femenino.

Cuadro 4
RIESGO RELATIVO DE MORIR DE LOS
HOMBRES CON REFERENCIA A LAS
MUJERES (RR)* DEPARTAMENTO
DEL VALLE

Edad	RR		
	1964	1973	1985
0	1.210	1.202	1.287
1	1.058	1.064	1.189
5	1.273	1.265	1.450
10	1.507	1.389	1.972
15	1.517	1.428	3.343
20	2.046	2.023	4.161
25	1.632	1.875	4.545
30	1.268	1.585	3.723
35	1.032	1.166	1.893
40	0.992	1.003	1.873
45	1.144	1.117	1.760
50	1.215	1.093	1.241
55	1.364	1.278	1.319
60	1.378	1.388	1.221
65	1.309	1.281	1.304
70	1.346	1.384	1.399
75	1.248	1.369	1.161
80	1.112	1.217	1.363

RR*: Q(H)/Q(M)

Fuente: Tablas abreviadas de Vida de 1964, 1973 y 1985 calculadas por el autor a partir de la información ajustada de los registros de defunciones y los censos de población.

Pero al comparar 1985 con las fechas precedentes, se observa que hasta los 50 años el exceso de mortalidad masculina en relación con la femenina se amplía notablemente, especialmente entre los 15 y los 50 años, llegando a ser 3 y 4 veces superior entre los 15 y los 35 años. Este exceso, debido al incremento de las probabilidades de muerte masculinas entre 1973 y 1985 mientras las femeninas disminuían, es el que explica la ampliación del diferencial en la esperanza de

vida antes mencionado.

II. Hacia dónde dirigirnos: Los límites actuales de la reducción

A mayor esperanza de vida más lento se torna su incremento debido a las dificultades científicas y tecnológicas que se encuentran para reducir o postergar las patologías propias del deterioro del reloj biológico. Sin embargo, una de las pocas ventajas del desarrollo tardío es la de poder adoptar innovaciones e invenciones cuyo costo ha sido asumido por los países pioneros. Si se toma Suecia como imagen objetivo de lo que podría ser la función de mortalidad límite, se encuentra que en el período 1976-1985, la esperanza de vida masculina aumentó de 72 a 74 años y la femenina de 78 a 80, esto es, algo así como la mitad de la ganancia alcanzada por la población masculina en el Valle y un tercio de la femenina en el mismo período. No obstante, la diferencia es aún de diez años en tal expectativa, y eliminarla requerirá de un esfuerzo serio en todos los órdenes: social, económico y político.

A. ¿Cuál es el límite?

Al compararse la función de mortalidad de Suecia en 1985 para cada sexo con las respectivas del Valle se observa el largo camino por recorrer. Puesta esta información en términos de riesgos relativos del Valle frente a Suecia y de potencial de disminución (Cuadro 5) se tiene:

1) La probabilidad de morir de un recién nacido en el Valle es 4.9 y 4.3 veces mayor que la de un sueco, niños y niñas respectivamente. El potencial de disminución actualmente

factible en condiciones sociales y tecnológicas adecuadas es cercano al 80%. Debe considerarse que Suecia presenta tasas de mortalidad infantil de 6 por cada mil niñas nacidas vivas y de 7 para los niños, mortalidad fundamentalmente endógena, principalmente de carácter genético o anomalías congénitas.

2) Prácticamente el niño que llega al primer año de vida sobrevive hasta los 50 años con un riesgo mínimo de morir en el trayecto: la probabilidad de que una niña con un año de edad sobreviva hasta los 50 años es de 0.97;

Cuadro 5

RIESGO RELATIVO DE MORIR (RR) EN EL VALLE CON REFERENCIA A SUECIA EN 1985 Y POTENCIAL DE DISMINUCION (P.D.)

Edad	Hombres		Mujeres	
	RR	PD (%)	RR	PD (%)
0	4.87	79.5	4.34	77.0
1	8.55	88.3	7.60	86.8
5	4.42	77.4	5.70	82.4
10	4.71	78.8	2.66	62.4
15	4.15	75.9	2.48	59.7
20	4.88	79.5	3.25	69.3
25	6.65	85.0	3.13	68.0
30	4.71	78.8	2.24	55.4
35	2.97	66.3	2.58	61.2
40	2.65	62.2	2.54	60.6
45	2.13	53.1	2.32	56.8
50	1.53	34.8	2.21	54.7
55	1.50	33.4	2.20	54.6
60	1.33	24.9	2.22	55.0
65	1.39	28.0	2.13	53.0
70	1.37	27.1	1.81	44.8
75	1.12	10.7	1.52	34.2
80	1.12	10.7	1.17	14.4

Fuente: Tablas de Vida de 1964, 1973 y 1985 calculadas por el autor, a partir de la información ajustada de los registros de defunciones y los censos de población.

esto es, se espera que sólo mueran 3 de cada 100 niñas en un lapso de 49 años; y la probabilidad de que sobreviva hasta los 65 años es de 0.89. En el Valle la misma niña tiene una probabilidad de sobrevivir hasta los 50 años de 0.92 y hasta los 65 de 0.76.

El margen de reducción hasta los 70 años va de un mínimo de 53% en el grupo de edad 65-69 años hasta 87% en las niñas de 1 a 4 años. Para el sexo masculino las perspectivas se tornan sombrías. Mientras el niño sueco de 1 año tiene una probabilidad de sobrevivir hasta los 50 años de 0.94 la del valluno es sólo de 0.82; esta última similar a la que tiene el sueco de sobrevivir hasta los 65 años, mientras que en el valluno la probabilidad de llegar a esta edad es sólo de 0.64.

3) En términos globales el potencial de reducción es superior al 80% en la niñez (menores de 5 años); mayor que 75% en la juventud (5-14); 60% y 69% para las mujeres y hombres adultos respectivamente (15-50 años); en los hombres maduros (50-64 años) de 28% y un elevado 53% en las mujeres coetáneas; y por último 9% y 22% para los hombres y mujeres de la tercera edad.

¿Cuánta vida derrochamos? La diferencia en la esperanza de vida observada de más de 9 años entre la población sueca y la del Valle, que a primera vista no parece mucha, significa que del potencial de vida que se tendría al nacer bajo condiciones sociales y tecnológicas adecuadas sólo se está utilizando el 87% en los hombres y el 89% en las mujeres, debido a la sobremortalidad vigente en la región. En el Cuadro 6 se ilustran las diferencias absolutas y relativas de las esperanzas de vida para edades escogidas.

Ahora hacia dónde? El recorrido realizado acerca del cambio en el nivel de la mortalidad del Valle en el período 1964-1985 y sus diferencias con Suecia, llevan a la pregunta: dónde se encuentran las posibilidades de reducción y qué factores pueden originarlas?

1. Las causas de muerte

El primer paso para responder a la inquietud anterior consiste en la revisión de las causas de muerte. El segundo es evaluar la pérdida, medida en años de esperanza de vida, ocasionada por las diferentes causas.

Por último, es necesario mirar qué tanto perdemos por causa de nuestro rezago tecnológico y social.

Una primera revisión del registro de defunciones según sus causas clasificadas en 56 grupos³, pone en evidencia que en el departamento la transición epidemiológica está entrando en su última fase, en la cual son las enfermedades originadas en el deterioro biológico y las causas "externas" las predominantes (Cuadro 7). Del total de fallecimientos ocurridos en 1985, alrededor del 31% tienen su origen en enfermedades del sistema cardiovascular y circulatorio, el cáncer en todas sus manifestaciones es responsable del 13% y el 8.2% corresponde a muertes accidentales de las cuales la mitad son accidentes de transporte.

Empero, la principal causa de muerte, mirando específicamente cada rubro del listado, se encuentra en los *Homicidios*. Este

Cuadro 6
ESPERANZA DE VIDA DE CADA SEXO A
CIERTAS EDADES EN SUECIA Y EL VALLE
DEL CAUCA: 1985. (años)

Edad	Suecia	Valle	Diferencia años	% (1)
a) Femenina				
0	80.17	71.63	8.54	10.65
5	75.76	69.24	6.52	8.61
15	65.85	59.57	6.28	9.54
25	56.05	50.07	5.98	10.67
45	36.77	31.70	5.07	13.79
55	27.59	23.29	4.30	15.59
65	19.08	16.13	2.95	15.46
b) Masculina				
0	74.07	64.17	9.90	13.37
5	69.69	62.13	7.56	10.85
15	59.81	52.62	7.19	12.02
25	50.23	44.30	5.93	11.81
45	31.37	28.41	2.96	9.44
55	22.63	20.48	2.15	9.54
65	15.07	13.62	1.45	9.62

(1) La diferencia relativa (%) se obtuvo tomando como patrón Suecia.

Fuente: Tablas abreviadas de vida de Suecia de 1976 y 1985 calculadas por el autor. Para Suecia la información básica se tomó del Demographic Yearbook 1986 de las Naciones Unidas.

item tiene a su cargo el 11.7% de las muertes y si se agrega el rubro "otras violencias", que se diferencia del anterior en el desconocimiento de si las lesiones fueron intencionalmente o no infligidas, o fueron producto de operaciones de guerra o de intervenciones legales, el porcentaje sube a 12.2%, sin incluir aquellas clasificadas como suicidios (0.8%).

3 Para el Valle el listado de las defunciones según las 56 causas en que se reagrupan en la Clasificación Internacional de Enfermedades y Muertes, revisión de 1975. Para Suecia es la revisión de 1965, lista abreviada de 50 causas.

Cuadro 7
ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD SEGUN CAUSAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE Y EN SUECIA

Causas	Valle			Causas	Suecia		
	H	M	T		H	M	T
01 Infecc. intestinal	2.974	3.958	3.373	B1 cólera			
02 TB	2.004	1.993	2.000	B2 fiebre tifoidea			
03 Otras bacterianas	0.494	0.710	0.582	B3 disentería bac. y amib.			
04 Víricas	0.196	0.287	0.233	B4 enteritis y otras diarreas	0.014	0.007	0.011
05 Ricket y otras	0.093	0.068	0.083	B5 TBap. respiratorio	0.060	0.030	0.046
06 Venéreas	0.093	0.123	0.105	B6 otras TB	0.074	0.064	0.069
07 Otras infecc. parasitarias	0.261	0.300	0.277	B7 peste	0.000	0.000	0.000
08 Calabios, boca, laringe	0.289	0.218	0.260	B8 difteria	0.000	0.000	0.000
09 Ca digestivo y peritoneo	4.578	6.265	5.262	B9 tosferina	0.000	0.002	0.001
10 Ca respiratorio	1.958	1.392	1.728	B10 anginas estrept. y escorlat.	0.000	0.000	0.000
11 Ca conjuntivitis y mama	0.308	1.883	0.947	B11 infecc. Meningocócicas	0.020	0.000	0.011
12 Ca genito urinaria	1.520	4.258	2.631	B12 poliomeilitis aguda	0.000	0.000	0.000
13 Ca otros sitios y n.e.	0.979	1.419	1.158	B13 viruela	0.000	0.000	0.000
14 Ca linfáticos y hematopoyéticos	0.886	1.078	0.964	B14 sarampión	0.000	0.000	0.000
15 Tum. Benignos	0.028	0.082	0.050	B15 tífus y otras ricket	0.000	0.000	0.000
16 Carcinoma in situ	0.000	0.000	0.000	B16 paludismo	0.004	0.000	0.002
17 Otros tumores y naturaleza n.e.	0.177	0.328	0.238	B17 sífilis	0.002	0.002	0.002
18 Endócrinas. metabol. einmovil (78)	1.855	3.480	2.515	B18 demás inf. parasit.	0.519	0.611	0.562
19 Deficiencias: nutrición	1.389	1.733	1.529	B19 cancer	20.717	21.153	20.925
20 Sangre y órganos hematopoyéticos	0.326	0.382	0.349	B20 tumores benignos y n.e.	0.358	0.412	0.383
21 Transtornos mentales	0.131	0.068	0.105	B21 diabetes mellitus	1.190	1.508	1.338
22 Sistema nervioso	1.706	1.952	1.806	B22 avitaminosis y otra nutric.	0.028	0.080	0.052
23 Transt. ojos y órganos anexos	0.000	0.000	0.000	B23 anemias	0.121	0.156	0.137
24 Oído y apófisis mast.	0.047	0.068	0.055	B24 meningitis	0.064	0.027	0.047
25 Fiebre reumática y otras corazón	0.186	0.491	0.310	B25 fiebres reumáticas activ.	0.000	0.000	0.000
26 Hipertensiva	3.272	4.545	3.789	B26 reumat. crónicas corazón	0.024	0.055	0.038
27 Isq. del corazón	10.293	10.277	10.286	B27 hipertensivas	0.292	0.485	0.382
28 Circulación pulmonar y O.F del corazón	0.596	7.629	6.642	B28 isquemias corazón	36.265	29.618	33.176
29 Cerebro-vascular	6.685	11.847	8.780	B29 otras del corazón	4.356	5.797	5.026
30 Otras Ap. circulatorio	1.660	1.406	1.557	B30 cardiovasculares	8.129	12.786	10.293
31 Vías respirat. superiores	0.075	0.041	0.061	B31 influenza	0.237	0.272	0.253
32 Otras aparato respiratorio	7.328	8.885	7.960	B32 neumonía	0.273	5.820	5.527
33 Cavidad bucal. glándulas salivales etc.	0.028	0.027	0.028	B33 bronquitis enf. y asma	2.272	1.412	1.872
34 Otras partes ap. digestivo	3.151	4.326	3.628	B34 ulcera péptica	0.543	0.602	0.570
35 Ap. urinario	1.445	2.443	1.850	B35 apendicitis	0.034	0.023	0.029
36 Genitales mascul.	0.308	0.000	0.183	B36 obstrucc. intestinal y tenia	0.260	0.261	0.261
37 Genitales femen.	0.000	0.096	0.039	B37 cirrosis hepática	0.813	0.485	0.661
38 Aborto	0.000	0.382	0.155	B38 nefritis y nefrosis	0.223	0.206	0.215
39 Causas obstétricas directas	0.000	0.546	0.222	B39 hiperplaria próstata	0.173	0.000	0.093
40 Causas obstétricas indirectas	0.000	0.000	0.000	B40 aborto	0.000	0.002	0.001
41 Parto normal	0.000	0.000	0.000	B41 otras embarazo parto y P.	0.000	0.009	0.004
42 De la piel y tejido subcutáneo	0.242	0.355	0.288	B42 anomalías congénitas	0.417	0.449	0.432
43 Sistema osteomuscular y tejido conjunti.	0.112	0.355	0.288	B43 lesiones distócicas y anóxicas	0.211	0.160	0.187
44 Anomalías congénitas	1.026	1.378	1.169	B44 otras perinatales	0.056	0.053	0.054
45 Ciertas afecciones origin. pes. perinata	3.795	3.808	3.800	B45 síntomas mal definidos	0.616	0.986	0.788
46 Síntomas mal definidos	1.137	2.006	1.490	B46 todas las demás enfermedades	10.108	12.653	11.291
47 Accidentes transporte	5.734	2.252	4.321	BE47 accidentes vehic. motor	1.216	0.513	0.889
48 Envenenamiento accidental	0.289	0.136	0.227	BE48 los demás accidentes	2.280	1.813	2.063
49 Contratiempos atención médica	0.019	0.109	0.055	BE49 suicidios	2.089	1.064	1.613
50 Caídas accidentales	0.615	0.355	0.510	BE50 las demás causas externas	0.936	0.423	0.698
51 Accidentes por armas de fuego	0.214	0.218	0.216				
52 Otros accidentes incluso efectos tardíos	3.878	1.515	2.919				
53 Drogas y medicamentos	0.009	0.014	0.011				
54 Suicidios	1.081	0.464	0.831				
55 Homicidios intencionales	18.413	1.911	11.716				
56 Otra violencia	0.746	0.136	0.499				

Ca: Cancer.

Fuente: Cálculos del autor realizados a partir de los registros de defunciones según causas y de los censos de población del Valle y Suecia. Información proveniente del DANE y del Demographic Yearbook 1986 de las Naciones Unidas.

No obstante, la importancia de las causas es diferente al considerar el sexo o el grupo de edad de la población. La razón fundamental de la diferencia en el origen de las defunciones entre los sexos se encuentra en las causas externas: homicidios y "otros accidentes". Las actuales circunstancias de vida, al parecer, han condicionado al hombre vallecaucano a exterminarse: 18.4% de sus fallecimientos son producto del ya común y cotidiano *Asesinato*, con el cual el país en general aprendió a convivir, uno de cada cinco muertos. La desproporción de este proceder queda ilustrada al ver que este porcentaje equivale casi a la agregación de las muertes por enfermedad hipertensiva, isquemias del corazón y circulación pulmonar y otras del corazón. Las mujeres parecerían más cautas, sólo 2 de cada 100 muertas tienen como causa este vil acto.

Si se examina el conjunto de causas externas se encuentra que éstas representan el 31% de los muertos frente a un relativamente bajo 7.1% de las muertas. En el sexo masculino 20.2% corresponde a suicidios, homicidios y otra violencia y 10.8 a accidentes de transporte y otros tipos de accidentes, mientras que en el sexo femenino los porcentajes respectivos son 4.6 y 2.5. Como quiera llamarse este estilo de vida, la verdad es que una sociedad que se autoelimina sin tener presente las restricciones que impulsen a la eutanasia, es producto de una *organización social enferma*.

Las causas externas, que comparativamente no son importantes en el sexo femenino, son reemplazadas dentro de las 10 primeras causas por el cáncer en los órganos genitourinarios, enfermedades de otra parte

del aparato digestivo y por enfermedades infecciosas intestinales, estas últimas propias de la primera infancia y originadas habitualmente en la pobreza. Vale anotar que este último grupo se constituye en la décimo segunda causa de muerte en el sexo masculino. Dentro del conjunto de tumores malignos sólo aparecen como grupos importantes al clasificarse por sistema, el ya mencionado para las mujeres y el cáncer de "otros órganos digestivos y del peritoneo" que es la quinta causa de muerte en las mujeres y la séptima en los hombres.

Ahora bien, la causa de muerte clasificada para cada sexo es un indicador parcial para la planeación de los programas de salud orientados hacia el máximo beneficio de la colectividad. Los programas se dirigen bien hacia grupos especiales de población, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y salud, como podría ser atención primaria orientada al cuidado materno infantil. O bien el énfasis que se puede dar en cierta(s) entidad(es) o patología(s), a saber, programa de control del SIDA, de venéreas, prevención de cáncer o de hipertensión, etc.

Si se mira la causa de muerte según grupo de edad se podría pensar, en una primera instancia, que las acciones de salud deberían orientarse hacia los grupos de población mayores de 15 años. Las principales causas de muerte que afligen al departamento cobran importancia creciente a partir de la edad mencionada, excepto la mortalidad violenta, que alcanza su máximo entre los 35 y los 40 años para iniciar un descenso paulatino. Las otras excepciones se refieren a la mortalidad propia de la primera infancia como son las infecciones intestinales o los problemas del

banco genético expresados en las anomalías congénitas o afecciones originadas en el período perinatal. El comportamiento se puede observar con claridad en las tasas de mortalidad específicas por grupo de edad y sexo que se presentan en el Cuadro 8, para una reagrupación de las causas de muerte.

En términos generales se tiene que los problemas congénitos y ciertas afecciones originadas en el período perinatal explican el 46.2% de la tasa de mortalidad de los menores de un año, que es de 31.3 defunciones por cada mil menores de un año, y otro 18.9% se explica en las infecciones intestinales. Le siguen en importancia las deficiencias nutricionales que explican el 4.3% de esta tasa de mortalidad y las demás enfermedades de origen bacteriano, víricas, rickettsiosis, venéreas y otras infecciosas y parasitarias dan cuenta de otro 3.2%.

En la población de 1 a 4 años son las infecciones intestinales, las deficiencias nutricionales y los accidentes –excluidos los de transporte– los que explican casi la mitad de la tasa de mortalidad que es de 2.3 por cada mil. Es preciso resaltar que hace menos de dos décadas, las infecciones intestinales eran la primera causa de muerte entre los menores y para la población en general. No obstante, la estructura de esta mortalidad muestra que ella es reducible por lo menos en un 80% mediante acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población y la atención adecuada de los partos con sus debidos controles pre y postnatales.

Entre los 5 y los 14 años se puede decir que la mortalidad tiende a cero: 834 muertes de adolescentes por cada millón del sexo

masculino y 504 para el sexo femenino.

A partir de los 15 años la función de mortalidad inicia un acelerado crecimiento, comportamiento prematuro debido a la violencia enunciada que es la principal causa entre los 15 y los 44 y la aparición de las degeneraciones de tipo cardiovascular y cancerosas. Entre los jóvenes (15–24 años) el desperdicio de vida originada en las causas externas es espeluznante, 81.5% de la tasa de mortalidad se explica en las primeras cuatro causas de muerte: **Homicidios (55.94%), Accidentes de transporte (11.99%), los demás accidentes (9.79%) y los suicidios (3.82%)**. En las jóvenes, este comportamiento, aunque atenuado, se presenta con la explicación del 41.5% de su tasa de mortalidad.

Los otros dos componentes del nivel de las defunciones son el cáncer, sexta causa entre los varones con una tasa de 106 por millón y tercera entre las mujeres con una tasa de 90 por millón y en afecciones cardiovasculares y circulatorias quinta y cuarta causa respectivamente. Una idea de qué tanto podría evitarse la sobremortalidad masculina en la juventud, se ilustra con el supuesto de que los hombres se eliminen, voluntaria o accidentalmente, en igual tasa que las mujeres, no significando ésto que la tasa de eliminación femenina no sea también evitable. En este supuesto la tasa de mortalidad masculina podría reducirse de 3452 a 1014 por millón, esto es, en un 70.6%.

En los adultos, 25–44 años, el panorama no es muy diferente. Primera, segunda y cuarta causa de muerte entre los varones son homicidios y otras violencias, accidentes de transporte y los demás accidentes, en su

Cuadro 8
DEPARTAMENTO DEL VALLE: TASAS DE MORTALIDAD SEGUN CAUSAS, SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1985
(Tasas por Millón)

Causa	Sexo	0-1	1-4	5-4	15-24	25-44	45-64	65 Y+	Total
Infecciones	Hombres	6279	542	34	17	14	35	598	231
Intestinales	Mujeres	5552	492	19	3	22	61	721	198
	Total	5923	517	27	9	18	48	663	214
Tuberculosis	Hombres	239	76	25	37	133	334	1305	155
	Mujeres	178	48	13	41	101	254	443	100
	Total	209	62	19	39	116	293	852	127
Otras Bacterianas	Hombres	1160	130	37	33	30	69	417	88
Víricas y paras.	Mujeres	854	127	25	32	49	39	361	74
	Total	1010	128	31	33	40	54	387	81
Cáncer	Hombres	102	46	90	106	198	2088	11076	815
	Mujeres	71	56	47	90	354	2631	8637	827
	Total	87	51	69	98	280	2365	9795	821
Tumores Benignos	Hombres	34	8	6	7	16	17	127	16
No especificados	Mujeres	0	0	3	6	7	83	148	20
	Total	17	4	5	6	12	51	138	18
Deficiencias	Hombres	1365	328	22	17	5	98	580	108
Nutricionales	Mujeres	1317	167	9	6	7	66	639	80
	Total	1341	249	16	11	6	82	611	93
Fiebre Reumática	Hombres	0	0	9	3	11	35	109	14
Otras del corazón	Mujeres	0	0	6	15	12	55	213	25
	Total	0	0	8	9	12	45	164	20
Enf. Hipertensivas Isq.	Hombres	444	46	22	129	442	4901	33991	2162
Otras del ap. Circulatorio	Mujeres	463	8	50	81	432	3676	27830	1787
	Total	453	27	36	104	437	4276	30755	1969
Aborto y Otras Causas del embarazo, parto, post.	Hombres								
	Mujeres	0	0	3	58	113	6	0	46
	Total	0	0	2	31	59	3	0	24
Anomalías congénitas inf. virales Período perinatal	Hombres	16311	122	6	27	8	23	0	374
	Mujeres	12528	103	3	12	7	17	0	260
	Total	14459	113	5	19	8	20	0	315
Accidentes de Transporte	Hombres	34	92	158	415	697	558	1233	445
	Mujeres	107	63	47	116	128	122	393	113
	Total	70	78	103	256	398	335	792	274
Los demás accidentes	Hombres	717	320	133	339	434	449	1269	390
	Mujeres	498	286	54	73	61	83	574	118
	Total	610	303	94	197	238	262	904	250
Suicidios	Hombres	0	0	3	133	114	109	254	84
	Mujeres	0	0	0	64	22	17	0	23
	Total	0	0	2	96	66	62	121	53
Homicidios	Hombres	239	23	74	32	3063	1386	798	1486
	Mujeres	36	0	22	25	182	83	148	102
	Total	139	12	48	59	1551	722	456	774
Resto causas	Hombres	8224	824	216	22	412	2174	15663	1387
	Mujeres	5730	809	202	16	410	1874	14357	1222
	Total	7003	817	209	22	411	2021	14977	1302
Total	Hombres	35146	2556	834	342	5575	12274	67438	7754
Dpto.	Mujeres	27335	2159	505	98	1908	9065	54447	4995
	Total	31323	2361	671	2057	3651	10638	60615	6336

Fuente: Cálculos del autor realizados a partir de los registros de defunciones según causas y de los censos de población del Valle y Suecia, información proveniente del DANE y del Demographic Yearbook 1986 de las Naciones Unidas.

Cuadro 9
GANANCIAS EN LA ESPERANZA DE VIDA A DIFERENTES EDADES A EVITAR CIERTAS CAUSAS

Causas y código	E(0)	Ganancia	E(15)	Ganancia	E(25)	Ganancia	E(45)	Ganancia	E(65)	Ganancia
Sexo Masculino										
Todas	64.17		52.62		44.38		28.41		13.62	
Infec. Intestinales (01)	64.80	0.63	52.70	0.08	44.38	0.08	28.49	0.08	13.69	0.07
Cáncer digestivo (09)	64.97	0.80	53.47	0.85	45.18	0.88	29.32	0.91	14.28	0.66
Cáncer respiratorio (10)	64.50	0.33	52.97	0.35	44.67	0.37	28.80	0.39	13.90	0.28
Hipertensión (26)	64.73	0.56	53.22	0.60	44.92	0.62	29.06	0.65	14.15	0.53
Isquemias (27)	66.11	1.94	54.67	2.05	46.41	2.11	30.59	2.18	15.34	1.72
Otras corazón (28)	65.23	1.06	53.71	1.09	45.40	1.10	29.56	1.15	14.73	1.11
Cerebrovascular (29)	65.37	1.20	53.88	1.26	45.60	1.30	29.80	1.39	14.84	1.22
Otras ap. cir. (30)	64.44	0.27	52.91	0.29	44.60	0.30	28.73	0.32	13.90	0.28
Otras respiratorias (32)	65.56	1.39	53.59	0.97	45.29	0.99	29.44	1.03	14.59	0.97
Otras digestivas (34)	64.72	0.55	53.17	0.55	44.85	0.55	28.96	0.55	14.01	0.39
Perinatal (45)	65.06	0.89	52.62	0.00	44.30	0.00	28.41	0.00	13.62	0.00
Acc. tránsito (47)	65.19	1.02	53.59	0.97	45.10	0.80	28.75	0.34	13.78	0.16
Otros accidentes (52)	64.87	0.70	53.18	0.56	44.74	0.44	28.63	0.22	13.71	0.09
Homicidios (55)	67.55	3.38	56.14	3.52	46.98	2.68	29.01	0.60	13.71	0.09
(Resto tumores 11-17)	64.85	0.68	53.28	0.66	44.93	0.63	29.04	0.63	14.16	0.54
Sexo Femenino										
Todas	71.63		59.57		50.07		31.70		16.13	
Infec. Intestinales (01)	72.34	0.71	59.72	0.15	50.21	0.14	31.83	0.13	16.26	0.13
Cáncer digestivo (09)	72.67	1.04	60.65	1.08	51.15	1.08	32.77	1.07	16.94	0.81
Cáncer respiratorio (10)	71.86	0.23	59.80	0.23	50.30	0.22	31.93	0.23	16.28	0.15
Cáncer genito-urinario (12)	72.32	0.69	60.28	0.71	50.78	0.71	32.31	0.61	16.40	0.32
Resto tumores malignos (11-17)	73.11	1.48	61.05	1.48	51.53	1.46	32.96	1.26	16.79	0.66
Hipertensión (26)	72.39	0.76	60.36	0.79	50.86	0.79	32.48	0.78	16.82	0.69
Isquemias (27)	73.46	1.83	61.47	1.90	51.98	1.92	33.60	1.90	17.78	1.65
Circ. pulm. y otras (28)	72.97	1.34	60.90	1.33	51.39	1.32	33.01	1.31	17.38	1.20
Cerebrovascular (29)	73.75	2.12	61.76	2.19	52.26	2.19	33.81	2.11	17.94	1.81
Otras ap. cir. (30)	71.86	0.23	59.80	0.23	50.30	0.27	31.94	0.24	16.37	0.24
Otras respiratorias (32)	73.17	1.40	60.76	1.19	51.25	1.18	32.87	1.17	17.24	1.11
Otras digestivas (34)	72.34	0.71	60.24	0.67	50.74	0.67	32.33	0.63	16.61	0.48
Perinatal (45)	72.34	0.71	59.57	0.00	50.07	0.00	31.70	0.00	16.13	0.00
Acc. tránsito (47)	71.95	0.32	59.84	0.27	50.28	0.21	31.81	0.11	16.20	0.07
Otros accidentes (52)	71.86	0.23	59.68	0.11	50.15	0.08	31.75	0.05	16.17	0.04
Homicidios (55)	71.89	0.26	59.82	0.20	50.26	0.19	31.76	0.06	16.16	0.03
(Todos los cáncer 09-17)	75.34	371.00	63.37	3.80	50.84	3.77	31.13	3.43	18.23	2.10

Fuente: Tablas de mortalidad según causas construídas por el autor a partir de los registros de defunciones y el censo de población de 1985.

orden, explicando el 75.2% de la tasa específica de mortalidad. En las mujeres estas muertes no son muy representativas aunque las dos primeras mencionadas ocupan el tercer y cuarto lugar constituyendo el 15.5% de la mortalidad. En este punto se consolidan el cáncer y las cardiovasculares como primera y segunda causa en las mujeres y en los hombres se encuentra de tercera las cardiovasculares. La repetición en este grupo del ejercicio antes realizado para los jóvenes, daría una disminución de 69.7% en la tasa de mortalidad masculina, pasando de 5574 a 1961 defunciones por millón de personas.

En la madurez (45–64 años) y la vejez (65 y más) se consolidan como predominantes en la mortalidad las enfermedades de origen degenerativo: cardiovascular y cáncer y aparecen esporádicamente entre las primeras cinco junto con otras como: tuberculosis, infecciones intestinales, o deficiencias nutricionales. Sin embargo, los “maduros” no pierden el vicio de la violencia. Es así que entre ellos, los homicidios constituyen la tercera causa de mortalidad con una tasa de 1386 por millón, los accidentes de transporte la cuarta y los demás accidentes la quinta.

La mezcla mencionada muestra la conjunción de la pobreza, la *estupidez* y el deterioro biológico. La pobreza en cuanto la mortalidad por infecciones intestinales prácticamente ha desaparecido en las sociedades más avanzadas y tiene su origen prácticamente en hábitos y condiciones de vida. La *estupidez* en la medida en que sólo los seres humanos, racionales, son capaces de la autoeliminación. Y el deterioro biológico que es obra del reloj temporal, mas en nuestro caso se puede pensar que

éste es uno prematuro.

Lo anterior, qué sugiere en materia de salud pública? Simplemente el mantenimiento de las acciones de atención primaria para evitar el deterioro de la salud por efectos de la pobreza y el avance en las acciones preventivas, que se centran fundamentalmente en la educación a la población para el control sistemático de los cuadros relacionados y en la modificación de estilos de vida, especialmente en los hábitos alimenticios, la actividad deportiva, la moderación en el consumo de alcohol y tabaco.

2. Años de vida perdidos

En una concepción costo/beneficio la medida de los beneficios de un programa de salud podría resumirse por la ganancia en la esperanza de vida de la población. El potencial máximo de ganancia en las acciones realizadas sobre causas específicas está dado por el incremento en la esperanza de vida cuando éstas se erradican o controlan totalmente.

Sin tener en cuenta los costos y la factibilidad tecnológica, el control de las principales causas de muerte conducirá al logro de los más altos beneficios, medidos éstos en términos de años ganados en esperanza de vida. En el Cuadro 9 se presentan para cada sexo tales incrementos para las 14 principales causas de muerte. Se observa:

a) El “desarme de los espíritus” conduciría a un aumento en la esperanza de vida al nacer de los hombres de 3.38 años, de 3.52 a los 15 años y de 2.68 a los 25 años. Estas ganancias regresarían el diferencial creciente entre los

sexos a los niveles observados en 1964 y 1973. De no haberse presentado homicidios la vida media esperada al nacer hubiese sido de 67.55 años para los hombres y de 71.89 para las mujeres, lo que da una diferencia de 4.34 frente a los 7.46 años que se dieron por la presencia de esta causa. Las medidas que se tomen en este orden beneficiarían principalmente a la población adulta joven, y su impacto a partir de los 45 años se vuelve realmente débil. Es así que el valor agregado a la esperanza de vida a los 45 años es sólo de 0.6 años y a los 65 de 0.09.

b) Las otras dos causas externas clasificadas entre las principales, los accidentes de transporte y otros accidentes incluso los efectos tardíos, harían también un aporte significativo a la esperanza de vida a las diferentes edades consideradas. Incluso a los 65 años, el aporte obtenido por el control de accidentes de transporte es superior al de los homicidios (0.16 frente a 0.09) y por los otros accidentes se obtendría igual beneficio (0.09). Como en el caso anterior, los beneficios que obtendrían las mujeres ante programas dirigidos a reducir esta mortalidad son prácticamente marginales.

c) El conjunto de defunciones originadas en enfermedades cardiovasculares y circulatorias, que es el principal responsable de la mortalidad general y específicamente a partir de los 45 años, aportaría en su control casi 8 años a la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, la ganancia por controlar los diferentes grupos que componen este conjunto presenta a su interior algunas diferencias según el sexo. Las muertes ocasionadas por las enfermedades isquémicas del corazón aportarían más o menos igual

cantidad de años a la vida media esperada de cada sexo: 1.94 a los hombres y 1.83 a las mujeres, mostrando que no importa mucho el sexo cuando de infarto se trata; pero parece que sí importa éste cuando de enfermedades cerebrovasculares se habla: la probabilidad de morir por cualquier hemorragia intracerebral o infarto cerebral, entre otras, es mucho más alta entre las mujeres, lo cual se refleja en la pérdida de años debido a este grupo de enfermedades: 2.12 en ellas frente a 1.20 en ellos. Un comportamiento similar, aunque con pérdidas menores, se encuentra en las enfermedades de la circulación pulmonar y las hipertensivas.

El comportamiento creciente de la mortalidad por estas causas en función de la edad conduce a que su aporte cobre importancia en las edades mayores. No obstante, dado el carácter acumulativo del proceso degenerativo, los programas dirigidos a prevenir este tipo de males comienza desde la cuna.

d) Si se controlase el cáncer, en todas sus manifestaciones, las mujeres añadirían 3.7 años a su esperanza de vida al nacer, no así los hombres quienes apenas ganarían alrededor de dos años. Este amplio diferencial en una causa de muerte que pareciese no respetar el sexo, lleva a plantear a manera de hipótesis que "aquellos varones, residentes en nuestro medio, signados por el fado del cáncer, tienden a generar actitudes violentas o suicidas, que los conducen a morir por homicidios, suicidios o cualquier tipo de accidente".

Ahora bien, al tomar el cáncer de acuerdo al sistema comprometido, se encuentra que

sólo el que afecta a "otros órganos digestivos y del peritoneo" —esófago, estómago, intestino delgado, colon, recto, hígado, páncreas y otros— tiene un aporte significativo en la prolongación de la vida media esperada para la población (0.80 y 1.04 años en hombres y mujeres respectivamente) y en las mujeres se podría obtener 0.69 años más por el control de los tumores malignos que afectan los órganos genitourinarios, entre ellos los que afectan el cuello del útero y los ovarios. Los tumores malignos que afectan los órganos respiratorios e intratorácicos, producirían un beneficio muy marginal en la esperanza de vida a todas las edades y para ambos sexos.

e) Las "otras enfermedades del aparato respiratorio" tales como la bronquitis aguda, la crónica, neumonía, influenza, enfisema y asma; y las enfermedades de "otras partes del aparato digestivo", incluídas entre las diez principales causas de muerte, tienen un costo en reducción de vida un poco superior al de los tumores malignos mencionados. El control de las otras respiratorias agregarían 1.4 años de esperanza de vida al nacimiento en las mujeres y de 1.39 en los hombres siendo el tercer aporte de importancia en la tarea de la prolongación de la vida. Las otras digestivas generan un impacto relativo más modesto, 0.71 y 0.89 años en mujeres y hombres en su orden, pero mayor que el efecto que introduciría el control del cáncer del aparato digestivo.

f) En cuanto a la mortalidad infantil, las dos causas de importancia para su control: enfermedades infecciosas intestinales y ciertas afecciones originadas en el período perinatal, presentan el impacto de su control concentrado, como es lógico, en la esperanza

de vida al nacer, sin afectar las expectativas de vivir de los demás grupos de población. Los recién nacidos verían aumentada su vida probable en 0.63 años si se manejan adecuadamente las infecciones intestinales las niñas en 0.71; mientras que si se atiende adecuadamente el período de gestación y el parto se podrían obtener otros 0.71 años para las niñas y 0.89 para los niños. Este conjunto de muertes presenta todavía un alto potencial de reducción dado que su origen radica en problemas nutricionales, de higiene, de atención adecuada del parto, cuidados pre y postnatales.

3. Límites plausibles

Los años de vida perdidos por la presencia de una causa específica enseña el límite máximo de reducción debido a un eventual control de dicha causa, bajo la condición de que los riesgos de morir por ella sean independientes de los otros. La hipótesis postulada que relaciona la presencia actual o potencial de cáncer como inductora de mortalidad violenta, se enunció con el fin de sugerir la competitividad de los riesgos en el transcurso de la vida y mostrar que ante la reducción de una causa es altamente probable que se presente un incremento de otras. Esto es, la ganancia obtenida en la esperanza de vida al controlar una o varias causas de muerte simultáneamente es el caso extremo, pero posible cuando se está en un proceso de transición hacia los límites social y tecnológicamente alcanzados.

En nuestro caso se vió que es posible obtener grandes reducciones de las probabilidades de muerte a todas las edades cuando se compararon con las vigentes en

Cuadro 10
POTENCIAL DE REDUCCION EN DIFERENTES CAUSAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE
 (%)

Causa/Edad	0		1-4		5-14		15-24		25-44		45-64		65y+	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Infec. Intestinal	99	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	99.6
Tuberculosis**	100										47	97	93	41
Otras bact. víricas	71	51	48	92	97	96	97	84	79	88	45	(3)	26	35
Cáncer	42	72	44	31	35	13	39	61	(5)	19	(19)	9	(10)	9
Tum. benignos	(15)	(n)	29	(n)	100	67	0	40	62	29	(171)	62	(50)	(13)
Deficiencias nutric.	100	100	100	100	95	89	100	100	100	100	98	97	97	94
Fiebre reumática	0	0	0	0	100	100	100	100	100	100	94	96	87	88
Hipertensiva	96	87	78	100	67	86	77	79	51	79	17	67	5	15
Anomalía congénita	67	67	62	48	(150)	(400)	62	(27)	62	(43)	39	(25)	(n)	(n)
Accidentes transp.	(15)	100	66	57	67	43	25	43	84	75	80	63	81	74
Los demás accid.	95	88	84	93	76	79	81	83	58	54	27	9	32	(38)
Suicidios	-	-	-	-	66	-	(14)	9	(199)	(541)	(212)	(925)	(45)	(n)
Homicidios	100	100	(77)	(n)	96	86	97	89	95	70	86	16	84	39
Resto	81	82	95	91	85	85	69	73	20	63	22	54	11	21
Total	79	79	89	89	75	71	77	69	72	57	24	46	10	18

** Tasas muy bajas excepto 0-1, menores no tiene. Los números en paréntesis implican un potencial de incremento.

Fuente: Cálculos del autor utilizando las estimaciones de mortalidad por causas del Valle y Suecia.

Suecia. Este potencial de reducción se puede interpretar simplemente como el efecto del subdesarrollo o atraso social y tecnológico. Las condiciones de vida de la población y la aplicación del desarrollo científico y tecnológico de Suecia podría marcarnos la pauta sobre el potencial de disminución de riesgos en causas específicas, moviéndose en un entorno real y sin necesidad de imponer la restricción de independencia entre las causas.

La comparación de las tasas centrales de mortalidad clasificadas por sexo, grupos de edad y de causas, muestra el camino por recorrer si se quiere llegar en el año 2000 o 2010 a esperanzas de vida al nacer de 74 y 80 años para los hombres y mujeres respectivamente⁴. En el Cuadro 10 se resume la comparación utilizando como indicador el potencial real de reducción en las diferentes causas, que no es otra cosa que el porcentaje en que habría que disminuir la tasa de mortalidad en el Valle para llegar al nivel de la sueca.

Socialmente, el reto de los años por venir debe ser la práctica eliminación de las defunciones por infecciones intestinales, tuberculosis, deficiencias nutricionales y afecciones originales en el período perinatal, males originados en deficientes condiciones de vida. *Culturalmente*, el replanteamiento de valores, especialmente del **respeto por la vida**, debe ser el primer propósito regional y nacional. Nuestra principal causa de muerte puede tener como imagen niveles de reducción casi total, más del 90% en promedio, sin decir con esto que la imagen sea la deseable

u óptima ya que esta causa no debiera existir. Forma también parte de la cultura y su organización social la accidentalidad, de todo tipo, la cual, se observa, puede ser drásticamente reducida.

Estilos de vida mas "sanos" mezclados con tecnología y atención oportuna, harían que el conjunto de causas que más reducen la esperanza de vida, como son las cardiovasculares y circulatorias, fuesen evitables en más del 80% entre las mujeres menores de 65 y en casi 75% entre los hombres menores de 45. La fiebre reumática y enfermedades reumáticas del corazón son de poca significación en nuestro caso. Pero tal potencial no se encuentra en lo que a tumores malignos se refiere. No alcanza el 40% en las mujeres menores de 25 y alrededor del 12% a partir de esa edad; y entre los hombres la perspectiva sería la de incrementarse el riesgo a partir de los 25 años debido a la reducción de otras que compiten en el tiempo con el cáncer. Si bien es mucho el esfuerzo por hacer en esta fatal patología, la labor que se realiza en el departamento no está a tantas décadas de distancia como lo están las otras.

III. Algunos comentarios finales

Se ha hecho un rápido recorrido sobre cómo morimos en el tiempo y cuáles son las causas de estas muertes que afectan a nuestra sociedad.

En primer lugar, debe mencionarse que a pesar de los logros alcanzados en la lucha

⁴ No sobra mencionar que para 1986-1987, Japón, Suiza e Islandia tenían esperanzas de vida más elevadas que Suecia, siendo el Japón el primero con una esperanza de vida promedio de ambos sexos de 79 años frente a 77 en Suecia.

contra la muerte, se carece de un sistema de información que apoye la toma racional de decisiones. Los datos debidamente organizados y analizados permiten tomar medidas dirigidas a solucionar problemas estructurales en el mediano y largo plazo y disminuye la frecuencia de las publicidades campañas anuales de vacunación, las medidas de emergencia de fumigación, de evacuación, etc. El conocimiento del problema permite la correcta planificación de las acciones que lleven a su solución con ahorro de tiempo y esfuerzo. Vale decir que parece ser que es grande el empeño que las autoridades de salud están haciendo en esta área, pero también parece que esta información es restringida o se constituye en secreto de estado.

La fragmentaria información utilizada, que requiere de una rigurosa evaluación en cuanto a cobertura y calidad de los datos para su mejor uso, lleva a creer que la situación en materia sanitaria ha cambiado en las últimas décadas y más en la última. Sin embargo, algunas evidencias sugieren un subregistro muy fuerte en áreas rurales y marginales, en donde el nivel de la mortalidad es más elevado y la estructura de las causas diferente, con un perfil más dirigido al de la mortalidad originada en factores socioeconómicos y de pobreza y menos hacia el transitivo de la mortalidad moderna de carácter endógeno o degenerativo.

Creando en el panorama que surge de esta información, mas no con fe de carbonero, las perspectivas son buenas y regulares en materia de duración de la vida. Las buenas, hay mucha tela de donde cortar, como lo ilustra la situación de Suecia. Las regulares,

tienen que ver con el problema de cómo conseguir las condiciones "experimentales" del laboratorio escogido, que implican bienestar, educación, tecnología, recursos y disciplina.

Es indudable que el mejoramiento del estado de salud de la población podría conducir a una mayor expectativa de vida; podría, pues no es causa ni suficiente ni necesaria. No es suficiente en la medida en que las causas externas de muerte pueden pesar mucho, tal como sucede en nuestro medio y no es necesaria en la medida que puede prolongarse la vida sin mejorar las condiciones de salud, simplemente aumentando los años de enfermedad.

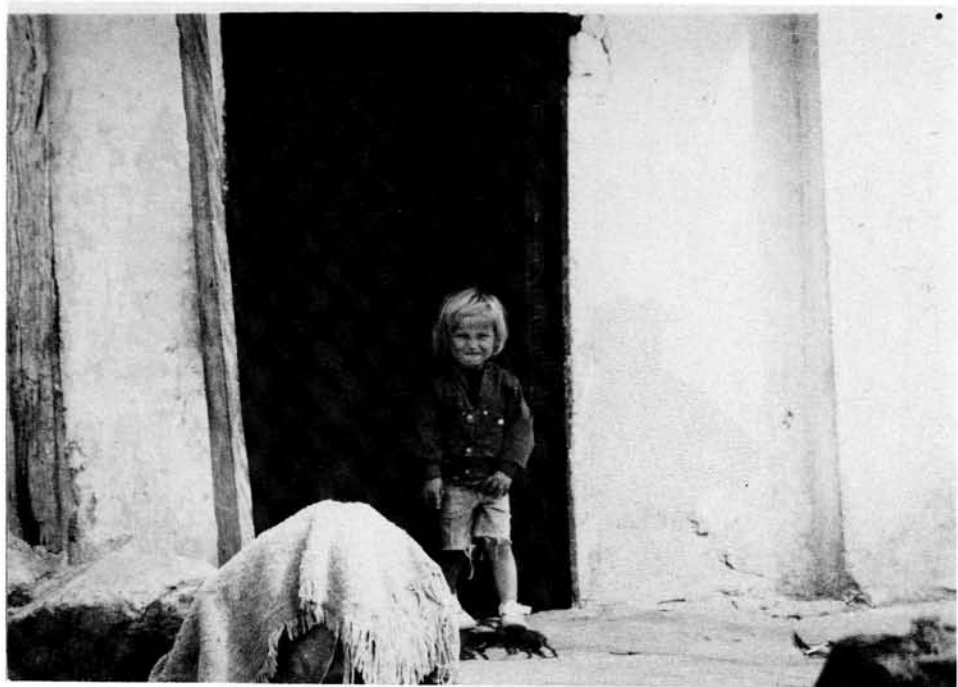
Mejorar la salud de la población y prolongar la duración de la vida en buenas condiciones, implica cambios estructurales radicales si se parte del mismo concepto de *Salud*. Esta, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa ese "estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones"; su contrario la *Enfermedad*, "es la alteración más o menos grave de la salud del cuerpo animal" y en su tercera acepción es "pasión dañosa o alteración en lo moral o espiritual". Estos sencillos términos son recogidos por la OMS cuando define la salud como el "estado de completo bienestar físico y mental del individuo y la comunidad y no la simple ausencia de enfermedad". Empero, al ejercicio normal que el ser orgánico hace de todas sus funciones, se agrega en esta definición que su condición de existir es dentro de los parámetros del completo bienestar, o sea "con el acopio de las cosas necesarias para vivir bien" o con "una vida holgada o abastecida

de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad”.

Lo anterior sugiere que la prolongación de la vida con buena salud requiera de un enorme esfuerzo que rebasa los límites de la política sectorial de los sistemas de servicios, para adentrarse en el campo de la política “total”, de la organización social y de la estructura y política económicas. La salud y la mortalidad están condicionadas por: los factores materiales de vida de los hogares (ingreso, educación, vivienda, servicios de

infraestructura, hábitos higiénicos y recreación, entre otros); el estilo de vida del individuo –normas de comportamiento, hábitos y adicciones–; condiciones del medio físico y de la infraestructura sanitaria; la oferta de servicios de salud, preventivos y curativos; y, la estructura demográfica de la población. Estos condicionantes dependen a su vez del grado y estilo de desarrollo de la sociedad y es en la transformación de éstos en donde se puede consolidar un avance firme en la lucha contra la muerte.





Si yo fuera presidente de Colombia (opiniones de niños de la zona rural)

Carlos A. Rojas C.

Frente a la crítica situación social que vive Colombia, resulta prácticamente imposible, aún para el ciudadano más desprevenido, abstraerse de los acontecimientos que estremecen y afectan el diario devenir del país. Opinar sobre lo sucedido, proponer soluciones, criticar o aplaudir las medidas tomadas por los dirigentes, protestar airadamente o simplemente asumir una posición de marginamiento o alienación, son posiciones que a diario tomamos y observamos.

Durante los últimos años, las encuestas de opinión han tratado de presentar con cierto nivel de rigurosidad la posición del ciudadano corriente frente a un evento en particular, una persona, o un conjunto de acciones. Muy pocas veces nos hemos preocupado por la opinión del niño frente a su situación, la percepción que tiene del país y en general sobre lo que piensa acerca de su entorno.

Los pocos estudios existentes en relación con el niño, se han centrado fundamentalmente en la determinación de sus características familiares, su salud y nutrición, su vinculación al mercado laboral y su logro académico en asignaturas como matemáticas y español. En este sentido, el niño se ha concebido como una persona que debe lograr ciertos estándares (peso, talla, logro académico, etc.) a través de su familia, la escuela y el medio que lo rodea, dejándose de lado el estudio de aspectos tales como la formación de valores, sus expectativas, opiniones y comportamientos.

Como parte de la Evaluación del Programa Escuela Nueva realizada entre 1987 y 1988¹, se incluyó dentro de la prueba de español, para tercero y quinto de primaria, un ítem que le solicitaba al estudiante continuar la siguiente frase: "Si yo fuera presidente de la República..."

1 Ver en esta publicación Carlos Rojas *La Escuela Nueva en Colombia*.

Los textos escritos por los estudiantes se evaluaron teniendo en cuenta los aspectos relacionados con el manejo del español tales como: desarrollo de ideas, manejo de signos de puntuación, separación de palabras, gramática, etc. Dada la riqueza del contenido de los escritos, se decidió realizar un análisis cualitativo de los mismos, que permitiera tener una visión general de lo que piensan los niños en relación con las actividades que cada uno de ellos realizaría si fuera Presidente de la República.

Se presenta en este artículo un resumen de las opiniones de los niños y las actividades que desarrollarían, las cuales ponen de presente el conocimiento que se tiene de la realidad del país y los principales problemas que afectan sus vidas.

I. Aspectos metodológicos

Para realizar el análisis de los textos escritos por los niños, se seleccionó cerca del 60% de los estudiantes de cada escuela y curso vinculado al estudio. De esta manera, se analizaron aproximadamente 1.900 textos de estudiantes de tercero y quinto de primaria de escuelas rurales (nuevas y tradicionales) pertenecientes a 12 departamentos del país. Después de una primera lectura, los contenidos de los textos se clasificaron en diez categorías: servicios públicos, educación, violencia, pobreza, costo de vida, relaciones exteriores, vivienda, salud, aspectos administrativos y varios.

II. Resultados

En términos generales se puede afirmar que el contenido de los textos analizados pone de

presente el conocimiento de los niños rurales de las actividades o responsabilidades inherentes al cargo de Presidente de la República, así como su preocupación por los problemas sociales que enfrenta el país y que indudablemente los afectan.

Antes de entrar a analizar los textos de los niños, consideramos pertinente introducir esta sección con la transcripción de algunos extractos que hemos considerado representativos de lo que ellos piensan. La redacción o el vocabulario utilizado no ha sufrido alteraciones, simplemente se corrigió la ortografía y en algunos casos los signos de puntuación.

“Si yo fuera presidente de la República lucharía por todos los medios para que Colombia no tuviera tanta matanza, tanta guerra, tanto narcotráfico. Y en cambio de esas cosas yo pondría un acuerdo con la guerrilla, que ellos no mataran gente y nosotros en cambio los dejaríamos vivir en paz con sus familias. Pero un acuerdo de verdad, no un acuerdo de esos que hacen y luego salen a matar”. (Alexander. 5o. de primaria).

“Si yo fuera presidente lucharía para que no hubiera más pobreza absoluta en el país. Haría algo para evitar la guerra que azota al país. Y a los pobres más necesitados les daría con que comprar ropa, alimentos, medicinas y lo que necesitaran”. (Claudia María. 5o. de primaria).

“... También tendría en cuenta a los demás departamentos para que tuvieran casi todo lo necesario y no sufrieran tanto por falta de agua, luz y sus casitas, porque todo colombiano tiene unos derechos y los

gobernadores o dirigentes se los están quitando". (Esneda 5o. de primaria).

"... Primero que todo me comprometería a arreglar las escuelas del campo para que todo los niños puedan estudiar. Después velaría por la salud de los niños. También arreglaría las diferentes carreteras de municipios y ciudades de todo el país". (Luz Mary 5o. de primaria).

En general se puede afirmar que los escritos de los niños no se circunscriben a la solución de problemas veredales o locales. El niño tiene un visión nacional de los problemas y sabe que como Presidente sus acciones pueden llegar a nivel local como parte de programas nacionales o regionales. También es necesario resaltar que en la mayoría de los casos las acciones que plantean están orientadas hacia la solución de problemas de gran actualidad e importancia para el país.

A. Las principales preocupaciones de los niños

En el Cuadro 1 se presentan los porcentajes de estudiantes que realizarían acciones en las diferentes categorías que se establecieron.

1. Servicios públicos:

Dentro de esta categoría se incluyeron las respuestas relacionadas con el acceso a luz, agua, alcantarillado, acueducto, teléfonos y vías de comunicación. Vale la pena anotar que el acceso a estos servicios representa la mayor preocupación de los estudiantes. Cerca del 34% de los niños de escuela nueva y el 38% de los de escuelas tradicionales afirmaron que si fueran "Presidente de la República",

Cuadro 1
ACTIVIDADES QUE HARIA SI FUERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Actividades relacionadas con:	Escuela Nueva %	Escuela Tradicional %
Servicios Públicos	34.1	38.0
Educación	28.4	27.6
Violencia	26.1	28.8
Administración	23.8	28.4
Pobreza	18.2	19.2
Costo de vida	15.3	17.0
Relaciones Exteriores	6.0	5.5
Vivienda	5.2	5.5
Salud	4.6	4.7
Varios	14.8	15.5

dotarían al país, a su municipio o vereda de los servicios mencionados.

2. Educación:

El ofrecimiento de este servicio, la construcción y dotación de escuelas, representa la segunda preocupación de los niños rurales entrevistados. El siguiente texto es representativo de ello.

"Si yo fuera Presidente lo primero que haría sería hacer una gran campaña para que la mayoría de los colombianos tuviera una buena educación y al menos aprendiera a leer y a escribir."

En aquellos casos en los cuales el estudiante hace más explícita su preocupación educativa, se pudo observar que sus acciones se centrarían prioritariamente a nivel de la educación primaria. Un porcentaje bastante bajo

(3%), se manifiesta preocupado por la educación secundaria o universitaria, ciclos que son prácticamente inalcanzables para la población rural.

3. Violencia:

Dentro de esta categoría se agruparon las actividades que desarrollarían los estudiantes en relación con los problemas referidos al terrorismo y demás formas violentas que utiliza la guerrilla, el narcotráfico o el delincuente común. Vale la pena mencionar que la mayor preocupación se centra alrededor de la guerrilla y la violencia originada por el narcotráfico. También es necesario resaltar que el consumo, la producción o el tráfico de narcóticos no son vistos como problemas en sí mismos, sino vinculados fundamentalmente al terrorismo o a otros actos violentos.

Podría afirmarse que la principal preocupación del niño se centra en poder terminar o eliminar la violencia de nuestro territorio. Los más explícitos llegan a proponer mecanismos, que desde su óptica, solucionarían el problema. Es interesante anotar que frente a la guerrilla y a la violencia unida al narcotráfico, un buen número de niños plantea el diálogo como la alternativa a seguir. No faltan sin embargo, los que consideran que el problema de la violencia se soluciona militarmente. Veamos algunos extractos que pueden considerarse representativos.

Adriana, estudiante de tercero de primaria, impondría la pena capital como solución al problema; ella la expresa de la siguiente manera: "...mandaría coger y matar a todos los ladrones y demás delincuentes para que

dejen en paz a Colombia".

Alexander, dando muestras de un espíritu conciliador afirma que "...les prometería a los matones que les haría un juicio justo si no siguen matando a miles de colombianos... lucharía para que hubiera paz".

Marina, estudiante de quinto de primaria, considera que el país está en guerra y además percibe que ésta no se circunscribe a una región o departamento. Veamos sus afirmaciones: "...también lucharía para que hubiera paz y no guerra, que unas personas a otras no se quiten la vida... velaría para que en todas las ciudades, pueblos, corregimientos y veredas hubiera mucha seguridad y paz".

Para unos pocos el problema se soluciona con acciones militares "...mandaría a los soldados a enfrentarse con la guerrilla" (Oscar, alumno de quinto de primaria).

Es interesante resaltar que quienes opinan acerca de la guerrilla, manifiestan su deseo para que de una u otra forma se termine. No se encontraron textos que expresen simpatía por la guerrilla en general, o por un grupo guerrillero en particular. Tampoco se encontraron escritos que planteen la posibilidad de empuñar las armas como guerrillero. Si bien se percibe que hay una guerra, o violencia en el país, los estudiantes no se ven como parte de esa guerra ni como posibles actores de ella. Su actuación se manifiesta fundamentalmente en acabarla a través del diálogo o de mecanismos no violentos.

Antes de analizar el siguiente tema tratado por los estudiantes, es necesario resaltar que para aproximadamente el 50% de los

estudiantes, las actividades que realizarían tienen que ver con los servicios públicos (luz, agua, alcantarillado, teléfono, vías), la educación y el problema de la violencia. Todo parece indicar que sus prioridades no difieren mucho de las de los adultos.

4. Administración - Organización:

Esta categoría incluye acciones relacionadas con la gestión administrativa, antes que con programas o problemas concretos. El nombramiento de gobernadores, ministros, consejeros, y asesores es mencionado como una actividad que desarrollaría cerca del 25% de los estudiantes. De igual forma, en esta categoría se incluyó la asistencia a reuniones o la coordinación de grupos sin especificar un sector determinado.

Para el estudiante de tercero de primaria, organizar, planear, nombrar personas y coordinar grupos es lo más importante. Sus compañeros de quinto proponen acciones concretas en las áreas de servicios, educación, seguridad. Todo parece indicar que para el estudiante de quinto las tareas administrativas no representan mayor interés, razón por la cual entran a proponer soluciones a los verdaderos problemas que enfrenta el país.

5. Pobreza:

Durante la pasada administración, uno de los programas gubernamentales se denominó "lucha contra la pobreza absoluta". Varios niños manifiestan acciones tales como "...acabar con la pobreza, ayudar a los pobres", etc. Cerca del 19% de los niños manifestó que dentro de sus acciones acabaría con la pobreza.

6. Costo de vida:

Bajo esta categoría se agruparon las frases de los niños relacionadas con el costo de alimentos y ropa, la generación de empleo y el incremento de los salarios. El 15% de los niños de escuela nueva y el 17% de escuelas tradicionales manifestó que realizaría alguna acción en este sentido.

Edilberto, un alumno de quinto de primaria "...bajaría el precio de todas las cosas y le daría trabajo a los pobres". Por su parte, José Fredy de tercero de primaria "hablaría con todos los comerciantes para que bajen los precios de la carne, la ropa, los zapatos y la alimentación..."

Es muy común encontrar una relación entre el costo de vida, la falta de empleo y la pobreza del ciudadano. Francia, estudiante de quinto de primaria, plantea perfectamente esta triple relación con la siguiente frase: "No subiría los productos para que los pobres que no tienen trabajo no se mueran de hambre y pudieran comprar los productos necesarios".

7. Relaciones exteriores:

Los vínculos de Colombia con otros países fueron mencionados por un 6% de los estudiantes. La mayoría de las respuestas se refiere a la necesidad de negociar pacíficamente los límites con Venezuela. Alexander afirma que "hablaría para que se arreglara ese problema de Colombia y Venezuela, para que no se desatara una guerra entre los dos países".

Para José, "hablar con los Estados Unidos para construir un canal para el Chocó..." sería

de gran importancia, mientras que para los demás simplemente visitar países o intercambiar productos sería necesario.

8. Vivienda:

Sóloamente el 5% de los estudiantes manifestó que realizaría acciones encaminadas a solucionar el problema de la vivienda. Este porcentaje, relativamente bajo, pone de presente que para el niño rural el acceso a la vivienda (por humilde que ésta sea) no es percibido como algo demasiado difícil o problemático. A pesar de que ignoramos si el niño vive en casa propia o en arriendo, podemos pensar que como dueño o arrendatario, el acceso a una vivienda no tiene las dificultades que posiblemente percibiría el niño de la zona urbana.

9. Salud:

Como en el caso anterior, un porcentaje cercano al 5% manifestó que realizaría alguna acción en el campo de la salud. En general se pudo observar que los niños no mencionan enfermedades especiales ni acciones de naturaleza preventiva. Sus actividades se centrarían fundamentalmente en la construcción o dotación de hospitales y puestos de salud para los municipios y veredas.

10. Varios:

Dentro de esta categoría se ubicaron aquellos temas que no pertenecían a las categorías anteriores y que solamente fueron mencionados por menos del 3% de la población. Entre las respuestas más comunes se encuentra la construcción de edificios,

hablar por televisión, aceptar invitaciones, etc.

B. Los hombres y las mujeres

En evaluaciones de tipo académico, tradicionalmente se ha encontrado una cierta desventaja de la mujer frente al hombre. Se consideró de interés determinar si las respuestas o acciones que realizarían son similares entre hombres y mujeres o si, por el contrario, cada grupo percibe problemas diferentes.

Los análisis realizados indican que para algunos aspectos existe una marcada diferencia. Mientras que para los hombres el problema de la violencia o seguridad le sigue al relacionado con la falta de servicios públicos, para las mujeres, la violencia se ubica en un cuarto lugar, después de los servicios, la educación y los problemas administrativos. En términos porcentuales se encontró que el 21% de las mujeres menciona el problema de la violencia, cifra que alcanza casi el 33% dentro de los hombres.

Sobre los servicios públicos, igualmente se encontró una mayor proporción de hombres (37.3%) que de mujeres (34.7%) mencionando este tema. En las otras categorías las diferencias entre grupos es inferior al 4%. Vale la pena destacar que las mujeres parecen estar más preocupadas que los hombres por los problemas relacionados con la educación, la administración y la pobreza.

C. Las regiones del país

A pesar de que solamente se vincularon al

estudio 12 departamentos, se consideró de interés agruparlos por regiones más o menos homogéneas y establecer si la región en donde se vive incide en las respuestas de los niños y en la jerarquización que hacen de los problemas. Para tal efecto se agruparon los departamentos en cuatro zonas: la centro-oriente con Santander del Norte y del Sur, Boyacá y Cundinamarca; la zona central con Caldas, Huila y Tolima; la zona del Pacífico o sur-occidental con Valle, Cauca y Nariño; y la región norte con Córdoba y Sucre.

Los análisis realizados permiten plantear las siguientes afirmaciones:

Para los niños de la zona centro oriente, pacífica y norte, el principal problema es el de los servicios públicos. Vale la pena resaltar que en el departamento de Córdoba, el 53% de los estudiantes manifestó su preocupación, que además consideramos muy válida, por la falta principalmente de luz, agua potable y alcantarillado. En la zona central (Caldas y Huila) el primer problema identificado por los estudiantes es el relacionado con la violencia y el respeto a la vida.

En la zona pacífica así como en la norte, la educación representa el segundo problema frente al cual realizarían acciones.

En general se puede concluir que en las zonas establecidas se encuentra el patrón antes mencionado, éste es, una gran preocupación por los servicios, la educación y la violencia, problemas que a nuestro juicio son de capital importancia en los momentos actuales que vive el país.

III. Comentarios finales

Los textos de los niños rurales entrevistados indican por un lado, el conocimiento que tienen de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo de Presidente de la República, y por otro, el entendimiento y preocupación por los principales problemas que afectan a Colombia y que a su juicio deben ser solucionados directamente por el jefe del ejecutivo.

Consideramos interesante destacar la visión nacional que tiene el niño de los problemas. Son contados los casos, en los que el estudiante plantea actividades para solucionar el problema veredal o local. Este hecho puede indicar, que el niño entiende perfectamente que su vereda o municipio tiene los mismos problemas que afronta el resto del país, o simplemente que independiente de sus problemas particulares, existen problemas a nivel nacional que deben ser solucionados por el Presidente de la República.

Definitivamente la falta de acueductos, alcantarillados, luz y vías de acceso son los principales problemas que perciben los estudiantes. La educación y la violencia, son en su orden, las otras preocupaciones frente a las cuales el niño considera que el Presidente de la República debería actuar.

Finalmente deseamos resaltar la preocupación, fundamentalmente de los hombres, por encontrar una solución pacífica a la violencia generada por los grupos guerrilleros y por el narcotráfico.



La violencia de los números: Una crítica de las interpretaciones del Ser–Fedesarrollo

Rodrigo Uprimny*

“Es preciso reflexionar para medir y no medir para reflexionar”

Gastón Bachelard Citado por Alain Lipietz.

El capital y su espacio. México: Siglo XXI, 1979, p.17.

No existe en Colombia una tradición seria de crítica y de debate académico. Esta se encuentra aún en proceso de formación. Desgraciadamente, el dogmatismo cultural y la intolerancia reinantes en el país a través de toda su historia, han tendido también a invadir las aulas universitarias y los centros de investigación científica, evitando que se consolide lo que debiera ser la esencia de la universidad y la investigación científica, ésta es, la producción de un saber y una cultura libres en un ambiente de fuerte discusión democrática. Seguimos así encerrados en un modo de pensar escolástico, sin que logremos acceder a la modernidad, a la socialización de la discusión y de la crítica, a eso que Kant

llamaba hace más de dos siglos la esencia de la “Ilustración”: “la mayoría de edad” como “capacidad de servirse del propio entendimiento” y “libertad de hacer uso público de la propia razón en todo respecto”¹.

Esa falta de debate académico serio y generalizado es grave. De una parte, impide la profundización del conocimiento social por cuanto contribuye al aislamiento intelectual de los investigadores y fomenta visiones esquemáticas y parciales de la realidad, al no permitir que concepciones alternativas se confronten. De otra parte, tales actitudes obstaculizan la creación de una cultura de la tolerancia que sirva de

* Abogado, Comisión Andina de Juristas.

¹ Cf. Kant Manuel. “Respuesta a la pregunta: ¿qué es la ilustración?”.

fundamento de la democracia como forma de vida y no como simple estructura política: la crítica honesta y severa de la concepción ajena, lejos de implicar rechazo de la diversidad, es el fundamento del respeto a la misma. Finalmente, pero no por ello menos importante, las elaboraciones intelectuales pueden jugar un papel social de gran trascendencia ya que inciden en la manera como una comunidad se representa a sí misma. El investigador académico debe entonces asumir esa responsabilidad social de lo que dice, a través del debate abierto de sus planteamientos.

Es pues necesario abrir nuevos espacios de diálogo y de comunicación crítica a fin de estimular la formación de una tolerancia activa en nuestro país, profundizar en el conocimiento de nuestra realidad y conferir a la academia un sentido de responsabilidad social. Este ejercicio de la crítica puede en ocasiones herir susceptibilidades y no ser siempre recibido positivamente; sin embargo, como dijo alguna vez Gastón Bachelard, "la verdad es hija de la discusión y no de la simpatía"².

El objeto de este artículo es entonces contribuir a la consolidación de ese ambiente de discusión democrática al cual aspiramos, a través de la crítica del ensayo de interpretación de la violencia homicida publicado en el número 2 de **Coyuntura Social**, editado conjuntamente por el SER y FEDESARROLLO³. Esta interpretación, que confiere el peso esencial de la violencia

homicida al narcotráfico, nos parece desafortunada en sus precipitadas conclusiones. Por ello, debido a la importancia del tema, al fundamentalismo ético con el que es tratado usualmente el tema del narcotráfico, y al prestigio académico de estas dos instituciones que da gran autoridad social a sus conclusiones, nos parece necesario discutir críticamente ese texto. Para ello veremos inicialmente (I) la metodología empleada por los investigadores, para luego criticar la consistencia del planteamiento (II) y, finalmente (III), hacer unas consideraciones generales sobre los efectos sociales perjudiciales de ese tipo de planteamientos.

I. Un número de magia: la metodología del estudio

El estudio busca hacer una interpretación de la evolución del homicidio en Colombia en la década de los ochenta, tratando de estimar cuáles han sido los móviles determinantes de esta conducta. La metodología usada es bastante simple: los autores, luego de reconocer que "muchas veces es poco menos que imposible establecer por qué una persona fue asesinada", buscan hacer una estimación indirecta de los móviles de esa violencia homicida. Evalúan primero el alcance del homicidio político o presumiblemente político, el cual es calculado con base en fuentes diversas como la Revista Justicia y Paz, la Policía Nacional o el DAS. Luego calculan el homicidio por violencia social con el siguiente método: mirando la evolución de la tasa de homicidio en los

2 Gastón Bachelard. "La filosofía del Número", Buenos Aires: Amorrortu.

3 Ver **Coyuntura Social** No. 2, el capítulo II sobre Justicia y Criminalidad, pag. 31 a 36, donde los autores intentan una aproximación a los tipos de homicidio.

últimos 30 años, el artículo muestra que la tasa más baja fue la de 1975. Se concluye entonces que esos homicidios pueden ser atribuidos a la delincuencia común.

Luego, bajo el supuesto de que esta violencia crece a un ritmo constante y similar al de la población, se aumenta en un 3% anual la cifra de 1975, (bajo el supuesto de que la urbanización creciente implica un incremento de la delincuencia), y se obtiene lo que los autores llaman la delincuencia esperada. Finalmente, se constata que en los años ochenta hay una cantidad creciente de homicidios que no son ni los "esperados" por delincuencia común, ni los correspondientes a la violencia política.

Concluye entonces el estudio: "La cifra que así se obtiene correspondería a los

homicidios atribuibles, directamente 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". Así, mediante una simple frase, todo ese número de homicidios no explicados, se "explica" atribuyéndola al narcotráfico llegándose entonces al Cuadro 1.

II. Un número sin magia: las inconsistencias del estudio

Intentar descifrar las motivaciones de la violencia homicida por estimaciones teóricas indirectas es un procedimiento legítimo, debido a la dificultad que existe actualmente para lograr análisis directos. Sin embargo, el estudio presenta fallas profundas que invalidan el ejercicio.

Cuadro 1
DISTRIBUCION DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN COLOMBIA SEGUN MOVILES
(1980-1989)

	Total Homicidios (D)	Homicidios políticos o presumiblemente 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

Tomado de Coyuntura Social No. 2, FEDESARROLLO, Mayo 1990. pg.34.

Para comenzar está la imprecisión conceptual: categorías centrales como delincuencia común y narcotráfico no son definidas. Esto es grave pues estas nociones están lejos de ser unívocas.

Así, con respecto al narcotráfico es posible distinguir muy diversas formas de violencia. En efecto, aún cuando el narcotráfico –en tanto que forma de acumulación basada en una renta ilegal– lleva implícita la violencia, ella no afecta por igual a los diferentes participantes de la economía de droga, ni tiene por qué adquirir la intensidad y modalidades paramilitares y terroristas que ha tenido en Colombia. En tales circunstancias, creemos que al menos se deben diferenciar las siguientes formas de violencia ligadas a la economía de la droga:

- Aquella que está dirigida a los ajustes internos de cuentas (violencia intra o intermafias, que podríamos llamar también formas de competencia armada), y que se deriva de la inexistencia de mecanismos de mediación institucional entre las diferentes fracciones insertas en el circuito de la renta de la droga.

- Aquella desarrollada en forma selectiva contra funcionarios estatales, políticos y periodistas, como mecanismo de protección, debido a la ilegalidad del narcotráfico.

- La que enfrenta a los empresarios de la droga con quienes pretenden cambiar el orden social, puesto que la mafia –como fracción dominante de la economía de droga– a pesar

de su ilegalidad (y por consiguiente, de sus eventuales conflictos con las autoridades oficiales) tiene una naturaleza esencialmente conservadora.

- Finalmente, el recurso al terrorismo y a la violencia indiscriminada contra funcionarios políticos como mecanismo de presión social y política, para forzar negociaciones con el poder político, una vez que el narcotráfico se ha convertido en un asunto de Estado.

Así, al lado de los ajustes de cuentas, de los atentados contra funcionarios y aún del “narcoterrorismo” (mucho más espectacular y en primer plano) y que tiende a enfrentar a las mafias entre sí y con los funcionarios estatales, se desarrolla un “narcoparamilitarismo” (más discreto y silencioso pero mucho más salvaje) para amedrentar y aniquilar los movimientos populares y reivindicativos.

Por tales circunstancias creemos que hablar del narcotráfico en forma genérica e indiferenciada no parece tener mucho sentido.

Pero igualmente imprecisa es la categoría delincuencia común. En su obra ‘Colombia: ciudad y violencia’, Alvaro Camacho Guizado y Alvaro Guzmán Berney criticaron con vigor el empleo de esta noción, por considerarla como una categoría simplemente residual, como una especie de comodín con el que se pretende explicar la criminalidad y la violencia no explicada por otros factores⁴. Ese sentido tiene exactamente la noción en el

4 Ver Camacho Salcedo Alvaro y Guzmán Berney Alvaro “Colombia: ciudad y violencia” Bogotá: Foro Nacional, 1990. p.24, señalan con acierto los autores que con el empleo de esa noción se pierde “la especificidad del espacio social, político o económico. Es decir se volatiliza en su vaga generalidad e inexactitud”.

estudio del Ser-Fedesarrollo, puesto que la violencia de 1975 se atribuye, sin justificación alguna, a la "delincuencia común, sin contaminación por violencia política o por la violencia del narcotráfico".

La "delincuencia común" en este estudio es simplemente el número de homicidios no explicados de 1975, aumentados en un 3%. Lo paradójico es que para los años siguientes esta categoría residual parece adquirir sustancia, a tal punto que el estudio introduce el narcotráfico—sin definirlo, como ya lo vimos— como una nueva categoría residual interpretativa, puesto que lo que no es atribuido a la violencia política (la única que es evaluada con fuentes directas) a la violencia de delincuencia común (residuo de 1975 aumentado en un 3%) se atribuye al narcotráfico. Pero si en matemáticas menos por menos da más, a nivel interpretativo, dos categorías residuales no producen en modo alguno una explicación satisfactoria. En sentido estricto, lo único que se desprende del estudio es que en 1975 había una violencia no explicada a la que se llama delincuencia común; y que en 1989, si descontamos la violencia política, esa violencia no explicada creció a un ritmo más elevado que el crecimiento de la población, luego la cantidad de homicidios sin motivación conocida es aún mayor. Para que la estimación efectuada de atribuir esa violencia al narcotráfico fuera aproximadamente plausible se necesitaría aceptar al menos los siguientes supuestos:

- Que la noción de delincuencia común, como es presentada, tiene sentido y engloba

efectivamente la violencia homicida de 1975.

- Que no hay ciclos de delincuencia común, por lo cual se puede suponer que ésta se mantiene constante y crece al ritmo de la población, hipótesis bastante discutible.

- Que el único factor nuevo de trascendencia desde mediados de los años 70 es el narcotráfico, lo cual es absolutamente inaceptable y contrario a las profundas transformaciones sociales y políticas de este período histórico.

Sin embargo, aún aceptando en gracia de discusión, la metodología del estudio, hay datos bastante sorprendentes sobre los que no hay ninguna explicación. Los movimientos de la violencia narcotraficante son erráticos durante la década: de 1981 a 1983 baja sensiblemente, en números absolutos y relativos, pasando de 2.837 homicidios en 1981, lo cual representaba el 26% del total nacional, a 614 en 1983, lo cual representaba el 6% de ese total. Luego esta violencia atribuida al narcotráfico vuelve a crecer, pero a mediados de la década, en 1985, sigue siendo menor, en términos relativos y absolutos, que a inicios de la década, lo cual contrasta con la expansión del narcotráfico en ese período.

Así, 1982 y 1983 son años de bonanza coquera, según estimaciones de diversos economistas⁵, por lo cual debió haber aumentado y no disminuído la violencia asociada a este negocio. A partir de 1986, la violencia narcotraficante se "dispara" y en

5 Ver al respecto las cifras de Kalmanovitz y Gómez, en general divergentes pero coincidentes en este punto, *Economía colombiana*, febrero-marzo 1990.

1989 "explota"; sin embargo, el estudio no ofrece ninguna explicación sobre este tipo de variaciones, que dicho sea de paso, no coinciden con el constante aumento de la violencia homicida en una ciudad como Medellín, en donde ese tipo de asociaciones entre narcotráfico y violencia podrían ser más plausibles⁶. Así, en 1980 hubo en esta ciudad 663 homicidios y en 1989, la cifra se elevó a 4.015, dándose un incremento año a año (Ver Cuadro 2). Lo que no se entiende es por qué existe esa constancia del crecimiento en Medellín, y esa evolución cíclica a nivel nacional.

Igualmente, las insinuaciones del texto sobre dinámica regional de esta violencia atribuida al narcotráfico son muy discutibles.

Cuadro 2
VIOLENCIA EN MEDELLIN: VICTIMAS DE HOMICIDIO

Año	Arma de fuego	Arma Blanca	Total
1980	431	232	663
1981	625	257	882
1982	653	249	902
1983	656	212	868
1984	852	304	1156
1985	1300	374	1674
1986	1657	355	2012
1987	2057	310	2367
1988	2844	456	3300
1989	3546	469	4015
Total	14621	3218	17839

Fuente: Instituto de Medicina Legal de Antioquia, tomado de El Tiempo, enero 11/90, p.10A.

- 6 Sin embargo, habría que explicar por qué ese cartel, a diferencia del de Cali, utiliza tan corrientemente la violencia. Igualmente, es más que discutible que toda la violencia sicarial se deba al narcotráfico.
- 7 En su cuadro sobre escenarios de violencia, estos autores ni siquiera tienen en cuenta al narcotráfico, el cual sí cabe en los ajustes de cuentas. Sin embargo esta categoría es mucho más amplia, pues incluye otras formas privadas y violentas de solucionar conflictos.
- 8 Coyuntura Social, No.2, p.28.

Cuadro 3
ESCENARIO DE VIOLENCIA EN CALI 1980-1986

	%
Atraco	34.8
Riñas y alcohol	23.4
Ajuste de cuentas	17.4
Enfrentamientos militares	7.5
Limpieza Social	7.3
Familiar	4.5
Sexualidad	1.5
Otros	3.6

Fuente: Camacho Guzmán. Op.cit.

Así, la afirmación de que la violencia de Antioquia y Valle, donde tuvo lugar gran parte de los homicidios de 1989, se debería a que allí residen los dos carteles del narcotráfico, no parece tan contundente como pudiera pensarse. Si bien en Antioquia, ella puede ser más estrecha debido a las especificidades del llamado Cartel de Medellín, el estudio de Camacho y Guzmán sobre la violencia urbana en Cali, mostró, con base en una masa importante de "hechos debidamente comprobados", que el peso del narcotráfico era relativamente poco considerable⁷ (Cuadro 3).

Además no se entiende por qué en 1988, según los datos de SER-FEDESARROLLO⁸ la violencia en el Valle fue un 8% inferior a lo "esperado según el tamaño de su población", si muchos analistas coinciden en mostrar que

el Cartel de Cali se ha fortalecido en los últimos años, aprovechando la ofensiva gubernamental contra el Cartel de Medellín. Igualmente, la conclusión debería ser que el peso del narcotráfico en departamentos como Risaralda y Caldas, debe ser considerable pues tienen un porcentaje considerablemente superior a lo “esperado según el tamaño de su población”⁹, conclusión contraria a la evidencia empírica.

III. La magia del número: una especulación vuelta dato

Sin embargo, el problema más grave del trabajo del SER-FEDERARROLLO es el siguiente: las cifras así producidas por simple y discutible especulación estadística, son luego presentadas, debido al prestigio de estas entidades, como “dato” por los medios de prensa. *El Tiempo* publicó el 7 de junio que el narcotráfico era el eje de la criminalidad, dando las cifras del estudio de Fedesarrollo pero sin explicar su metodología. Ese mismo día, *El Espectador* dió esas mismas cifras en noticia de primera página, sin explicar tampoco como fueron evaluados esos datos. Únicamente la revista *Semana* (junio 12/90) presentó con cierto detalle la metodología del estudio.

De esa manera, estudios como el señalado no sólo no ayudan a un mejor entendimiento del problema de la violencia en Colombia, sino que contribuyen—explícita o tácitamente— a avivar el fundamentalismo en el tema de la droga, pues de un día para otro la opinión

pública se entera por primera página que “Fedesarrollo revela que la mafia (ya ni siquiera el fenómeno narcotráfico) cometió 11.254 crímenes en 1989” (*Espectador*, junio 7/90, p.1A). Esto es grave pues las palabras no son inocentes¹⁰, los contextos discursivos y la utilización de ciertos énfasis tienen consecuencias trascendentales en la vida práctica de los hombres, no sólo por cuanto expresan motivaciones no siempre explícitas de las acciones tomadas o por tomar, sino también porque determinan el horizonte mismo de las “soluciones válidas”.

Los discursos funcionan como un principio de articulación de prácticas sociales diversas, como un mecanismo de homogeneización de elementos disímiles. En buena medida somos lo que decimos, puesto que los discursos determinan muchos comportamientos. El lenguaje, solía decir el filósofo Wittgenstein, es una forma de vida. Por eso, estimaciones como las realizadas en el estudio tienen consecuencias importantes, pues fortalecen nacional e internacionalmente una visión según la cual el problema de Colombia reside exclusiva y esencialmente en algo genérico llamado narcotráfico, con todas las consecuencias prácticas que eso puede tener.

De allí la importancia de evitar generalizaciones de este tipo y comenzar a distinguir los posibles diversos aspectos y niveles que componen el problema de las drogas, si queremos avanzar en el debate al respecto. Mucho más importante que la sofisticación estadística de un estudio—que en este caso no

9 Ibidem, p.28 y 117. Esto obviamente sin discutir la pertinencia de esa categoría.

10 En este punto nos basamos en nuestro texto “La guerra a las drogas: ¿Una represión adictiva?” Bogotá: mimeo Comisión Andina de Juristas, 1990.

es mayor—es el sentido conceptual del mismo, pues retomando el epigrafe de Bachelard, “es preciso reflexionar para medir y no medir para reflexionar”. De allí la importancia de avanzar en la conceptualización de lo que está en juego en el llamado problema de las drogas.

Muy esquemáticamente, y sin que la enumeración pretenda ser taxativa, creemos que es posible diferenciar al menos cinco fenómenos diversos que integran lo que muy genéricamente podríamos denominar el “problema” de las drogas. Nos parece que si bien estos fenómenos se relacionan estrechamente, es necesario diferenciarlos si queremos avanzar en el debate. De un lado, tenemos el problema primario a nivel social—todas las dificultades individuales, de salud, familiares, laborales, etc., ligadas al consumo creciente de sustancias sicotrópicas—fenómeno complejo pero aún insuficientemente estudiado. En segundo término, el problema de aplicación de la ley penal debido a la declaratoria de ilegalidad de la producción, comercialización y consumo de ciertas drogas. Se trata pues de reprimir a unos empresarios contrabandistas de drogas, capaces de desarrollar actividades muy violentas y corromper importantes esferas debido a los recursos que movilizan.

En tercer término, encontramos los aspectos socio-políticos, ya que la consolidación de la economía de la droga genera problemáticas que trascienden ampliamente los límites de la ley penal; igualmente, es necesario estudiar el contexto socioeconómico en el cual se expanden los cultivos ilícitos, puesto que parece clara la relación, en países como Bolivia, entre la

crisis minera debido a la caída de los precios internacionales del estaño y la expansión de la producción de hoja de coca en la región del Chapare.

En cuarto término, está el problema de la violencia asociada al narcotráfico, en especial cuando ella supera los límites de la “competencia armada” entre diversos contrabandistas de drogas y seliga a atentados terroristas y actividades de contrainsurgencia, como ha sucedido con el llamado narcoterrorismo y narcoparamilitarismo en nuestro país. Finalmente, está el problema internacional puesto que el narcotráfico relaciona países pobres productores de drogas ilegales con países ricos consumidores de las mismas, proveedores de insumos químicos y de armas, y poseedores de las redes financieras a través de las cuales los narcodólares adquieren respetabilidad.

Una vez que se ha distinguido estos niveles, creo que es posible avanzar bastante en la discusión. Así, se verá que la prohibición penal no es más que un mecanismo ideado para controlar la extensión del consumo de ciertas sustancias consideradas tóxicas. Se trata entonces de una intervención del derecho penal a fin de solucionar un problema social complejo (salud, desintegración familiar, etc.), y por ende, cabe siempre preguntarse si tal intervención es legítima y eficaz o si, por el contrario, sus costos en términos de criminalidad asociada, restricciones a las libertades individuales, sobrecarga del aparato judicial y carcelario, violencia y desvío de recursos económicos, superan ampliamente sus eventuales beneficios.

También, gracias a los análisis de la criminología crítica, es posible interrogarse si detrás de la prohibición no juegan elementos discriminadores de otra índole. En efecto, un breve análisis muestra que el tratamiento punitivo de diferentes drogas no tiene una relación estricta con su peligrosidad. Así, drogas supremamente tóxicas no son penalizadas o lo son muy levemente, mientras que drogas menos tóxicas reciben fuertes sanciones, tanto a nivel del uso como en lo que respecta a su producción y comercialización. Un ejemplo ilustrativo es el caso del opio en donde, como lo muestra Sebastián Scherer, hubo una criminalización diferencial, puesto que en 1909, en Estados Unidos, se prohibió fumar opio pero no se criminalizó el consumo de otras formas de opiáceos como la morfina y la heroína que parecen ser mucho más dañinos en términos de salud. Concluye entonces Sherer: "El tipo menos peligroso de consumo en términos de salud, es decir, fumarlo, fue rápidamente sujeto a criminalización, mientras que el más peligroso (inyectarse heroína) fue el último en ser definido públicamente como problema social"¹¹. Esta criminalización diferencial respondería a motivaciones puramente sociales: "Había que desplazar a la mano de obra china —únicos fumadores en esa época— cuando se volvió amenazante competencia en el mercado de trabajo. Así observamos como para su criminalización predominó el interés económico sobre el médico"¹².

Es posible igualmente distinguir y dar un tratamiento diverso al problema de la

violencia narcotraficante y al fenómeno más general del contrabando de drogas. Distinciones de esa naturaleza permitirían asumir con menor histerismo bélico y fundamentalismo moralista —que no preocupación ética— el debate en torno a las drogas. La falta de ese debate social y la escalada represiva han llevado a que un problema social complejo e innegable se haya transformado inicialmente en un asunto criminal, el cual, debido a sus ramificaciones ha adquirido dimensiones sociopolíticas al imponerse por parte de los Estados Unidos el modelo represivo de seguridad nacional, ha generado niveles de violencia extremadamente elevados, y ha terminado por "narcotizar" una parte considerable de las relaciones internacionales de países como Colombia.

Ese desmonte del discurso dominante tal vez contribuya así a que nos alejemos de la "guerra a las drogas" que, como bien lo dice Thomas Szasz, es uno de los capítulos más recientes de la historia de la estupidez humana¹³. Sin embargo, lo trágico es que es posible que, mediante el mecanismo de la profecía que se autocumple, esta cruzada guerrera se convierta en algo cada vez más real en países como el nuestro. Y así, mientras nos acercamos al siglo XXI, cuando en círculos intelectuales y artísticos se empieza a hablar ya del post-modernismo, las drogas reciben un tratamiento premoderno fundamentalista más digno de épocas medioevales. Estamos frente a una nueva cruzada, una nueva guerra santa, una nueva causa justa. Ello nos recuerda

11 Citado por Rosa del Olmo. *La cara oculta de la droga*. Bogotá, Temis, 1986, p.9.

12 *Op.Cit.*, p.9.

13 Ver Thomas Szasz "Contra el estado terapéutico: Derechos individuales y drogas" en *Nueva Sociedad*. Caracas, No.102, julio-agosto 1989, p.173 y ss.

la discusión de Guillermo de Baskerville con el abad del monasterio en donde se desarrollan los acontecimientos de la hermosa novela de Humberto Eco:

“Guillermo bajó la mirada y permaneció un momento en silencio. Después dijo: “La ciudad de Bréziers fue tomada y los nuestros no hicieron diferencias de dignidad ni de

sexo ni de edad, y pasaron por las armas a casi 20.000 hombres. Después de la matanza, la ciudad fue saqueada y quemada.

- Una guerra santa sigue siendo una guerra.

- Una guerra santa sigue siendo una guerra. Quizás por eso no deberían existir guerras santas”¹⁴.

14 Humberto Eco. *El nombre de la rosa*. Barcelona: Lumen, 1983, p.188.

Respuesta a "La violencia de los números"

Rodrigo Losada Lora

En la sección titulada "La violencia de los últimos meses" de *Coyuntura social* No. 2 (pp. 31-37) se intenta discriminar tentativamente el volumen anual de homicidios intencionales en el país, acaecidos durante el período 1980-1989, según algunos móviles predominantes. Para este fin se emplearon tres grandes categorías: homicidios por razones políticas o presumiblemente tales ("violencia política"), homicidios relacionados directa o indirectamente con el narcotráfico, y homicidios por delincuencia común. Creo que el crítico de esta sección tiene razón al considerar esta última categoría como algo "simplemente residual", cuyo sentido no es claro. En lugar de "delincuencia común" sería más exacto hablar de homicidios "por otros móviles", dentro de los cuales se incluirían las víctimas de peleas entre borrachos, los asesinatos por robar, celos, exaltación de ánimos, etc.

Sin embargo, la sección aludida llama la atención sobre tres hechos, que piden una

explicación: primero, durante la década del '80 se registró un incremento espectacular (especialmente a partir de 1985) del número total de homicidios del país. Segundo: el número de homicidios atribuible a razones políticas es porcentualmente bajo, entre el 4% y el 26% de los homicidios anuales del período 1980-1989. El máximo nivel (26%) corresponde al año 1985, y de allí en adelante el porcentaje de muertes políticas (así haya tenido consecuencias muy graves) **porcentualmente** disminuye de manera progresiva. Tercero: queda, entonces, un número muy grande y creciente (en forma acelerada) de homicidios que se deben a razones no-políticas. A qué se deben estos? La conjetura que hemos lanzado (y que no parece convencer a nuestro crítico) es que ese incremento está relacionado, directa o indirectamente, con el narcotráfico.

Por qué pensar así? Además, de las razones mencionadas entonces, valgan las siguientes (dentro de un proceso investigativo todavía en marcha):

a) Al examinar los homicidios del período 1975-1990 según la región del país donde tuvieron lugar, se observa que la proporción de homicidios cometidos en Antioquia y Valle (tomados en conjunto) pasa de un 23,1% en 1979 a un 47,8% en 1990. Téngase en cuenta que, a todo lo largo de ese período, en dichos departamentos sólo residía un 22,8%, aproximadamente, de la población colombiana. Qué ha sucedido, entonces, para que la violencia homicida se multiplique en forma tan desproporcionada en esos dos departamentos? Se nos ocurre pensar que la novedad radica en la presencia pujante del narcotráfico a partir de finales de la década del 70.

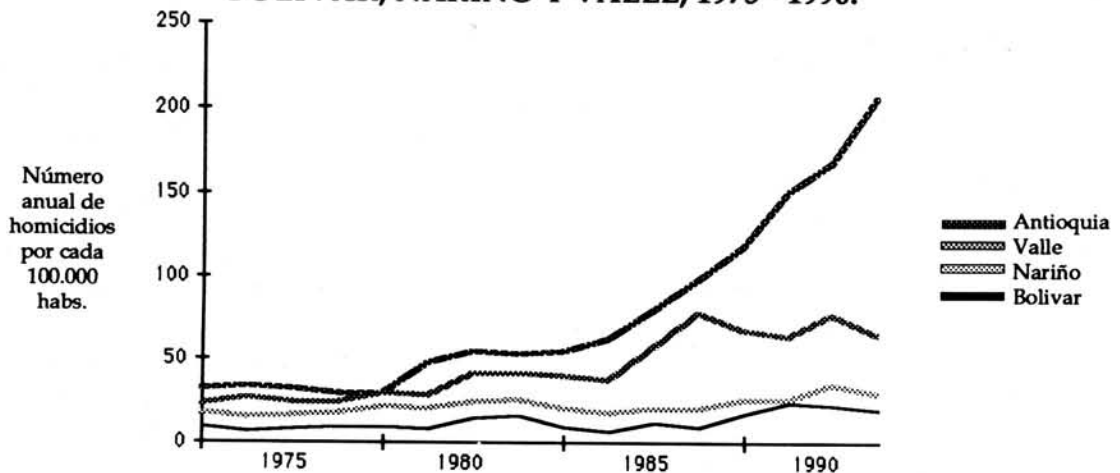
b) La conjetura anterior parece más plausible cuando se comparan las tasas de homicidio de Antioquia y de Valle, con las de dos departamentos relativamente pacíficos, Bolívar y Nariño, durante el mismo período, 1975-1990. (Ver la Gráfica 1).

Dicha gráfica revela una conducta diferente de Antioquia (y aún del Valle) frente a Bolívar y Nariño. Tomando los casos extremos, cabe observar que mientras la tasa de Bolívar pasa de 9,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1975 a 19,6 en 1990, la de Antioquia evoluciona de 31,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1975 a 205,4 en 1990. Bien se puede concluir que la violencia homicida no es un fenómeno que se extiende por igual a todos los territorios del país. Si es mucho más aguda en Antioquia y en Valle, por qué puede ser?

c) Estimé la tasa de homicidios para dos regiones afectadas en épocas distintas por el narcotráfico: una región (Magdalena, La Guajira y Atlántico) donde prosperó el comercio de la marihuana a finales de la década del 70 y comienzos de la del 80, y otra (Antioquia y Valle), donde surgen con gran fuerza los narcotraficantes de la coca en la década del 80 y continúan en auge a

Gráfica 1

TASA ANUALES DE HOMICIDIO PARA ANTIOQUIA, BOLIVAR, NARIÑO Y VALLE, 1975 - 1990.



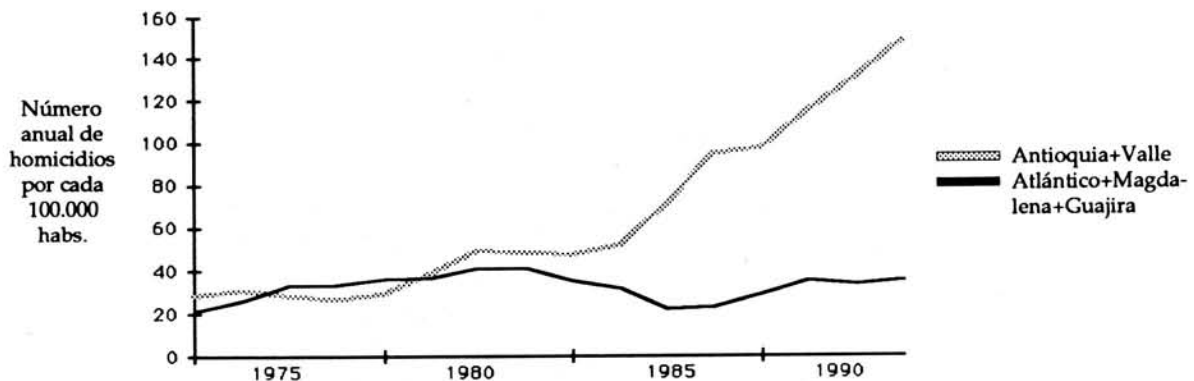
comienzos de los años 90s. Pues bien, al graficar los resultados de este ejercicio, se nota en la primera región un incremento de la tasa de homicidios entre 1975 y 1985, pero en la segunda se nota un ascenso sostenido a partir de 1979, y especialmente después de 1984. O sea, parecería existir una relación directa entre el auge del narcotráfico en una región y el incremento de la violencia homicida en la misma (Ver la Gráfica 2).

d) En un estudio anterior, calculé la tasa de homicidios para cada municipio del país para los años 1979-1986. Se pudo establecer así la existencia de 14 regiones afectadas fuertemente por los homicidios.¹ Pues bien, todas esas regiones, menos una, pueden ser caracterizadas como zonas donde prosperan los cultivos de coca o marihuana, o donde existen laboratorios de narcotraficantes, o donde los narcotraficantes han comprado tierras. De nuevo, esta coincidencia no parece ser casual (Sobre este punto espero presentar pronto una evidencia más completa).

e) Por último, conviene recordar que el país no conoce de ningún otro grupo humano, exceptuadas las guerrillas, que haya sido capaz de armar y entrenar para matar a cientos de hombres, como lo han hecho los narcotraficantes. Más aún, parece que todo narcotraficante es, como regla general, un individuo armado y dispuesto a usar su arma cuando le conviene. No resulta ilógico, entonces, relacionar el incremento en los homicidios con la presencia de estos hombres.

Lo grave, y es algo sobre lo cual el país no ha pensado suficientemente, es que la tasa de homicidios tan elevada que registra hoy en día Colombia (un desangre propio de un país en guerra interna) parece estar relacionada mucho más fuertemente con actuaciones de los narcotraficantes que con las de las guerrillas o de grupos organizados de delincuentes. También sobre este punto espero proporcionar evidencias en los próximos meses.

Gráfica 2
TASAS DE HOMICIDIO PARA DOS REGIONES
AFECTADAS POR EL NARCOTRAFICO, 1975 - 1990.



¹ R. Losada y E. Vélez, "Muertes violentas en Colombia, 1979-1986" (Bogotá: Instituto Ser de Investigación, 1988), pp. 45-51.

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia Montoya

SUBDIRECTOR
Eduardo Lora

SECRETARIA GENERAL
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES
Mauricio Alviar
Catalina Crane
Patricia Correa
Stefano Farné
Carlos Gerardo Molina
Luz Marina Monroy
María Clara Rueda

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Roberto Junguito Bonnet
José Antonio Ocampo
Guillermo Perry Rubio
Luis Alberto Zuleta

ASISTENTES DE INVESTIGACION
Tránsito Porras
Juan Pablo Trujillo
Gustavo A. Ramírez
Natalia Escobar
Ana María Herrera
Doris Polania
Jorge Armando Rodríguez

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
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
Juan Antonio Cáceres
José Vicente Cuervo
Carlos Muñoz
Olga Palacio
Juan Carlos Salazar

Publicaciones de FEDESARROLLO

(US \$) para el exterior	(\$) para Colombia	Título de la publicación
1800	4.500.00	Colombia y la economía mundial, 1830 - 1910, por José Antonio Ocampo, 1984.
10.00	850.00	El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas, por Eduardo Sarmiento, 1985.
12.00	1.590.00	Diez años de reformas tributarias en Colombia, por Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, 1986.
12.00	1.800.00	La crisis de la deuda en América Latina, Editores Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, 1986.
14.00	2.060.00	Sindicalismo y política económica por Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño y Guillermo Perry, 1986.
12.00	1.760.00	Lecturas sobre economía colombiana, por Jesús Antonio Bejarano, 1986.
18.00	4.500.00	Técnicas de medición económica, por Eduardo Lora, 1987.
18.00	3.900.00	Historia económica colombiana, editado por José Antonio Ocampo, 1987.
12.00	1.600.00	¿ Hacia un nuevo modelo de desarrollo ? Un debate, editores José Antonio Ocampo y Eduardo Sarmiento, 1987.
14.00	2.200.00	Lecturas de economía cafetera, editor José Antonio Ocampo, 1987.
18.00	3.200.00	Lecturas de macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora, 1988.
14.00	1.950.00	Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas, por José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, 1988.
12.00	1.500.00	El Sistema Nacional de Salud, por Jorge Vivas Reyna, Eugenio Tarazona Betancourt, Carlos Caballero Argáez y Nancy Marrero, 1988.
12.00	1.400.00	El sector Comercio en Colombia : estructura y comportamiento, editado por Eduardo Lora y José Antonio Ocampo, 1988.
25.00	5.640.00	Introducción a la macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora y José Antonio Ocampo (coordinadores), Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1989.
40.00	5.700.00	Apertura y Crecimiento -El reto de los Noventa-, por Carlos Caballero, Catalina Crane, José Antonio Ocampo, Manuel Ramírez, Ana María Rodríguez, Leonardo Villar. Eduardo Lora Editor.

(US \$) para el exterior	(\$) para Colombia	Título de la publicación
45.00	6.700.00	Apertura y Modernización –Las Reformas de los Noventa–, Eduardo Lora.
38.00	4.500.00	Revista Coyuntura Económica (valor unitario).
35.00	3.500.00	(Precio Estudiantes y profesores)
5.00	500.00	Índice Revista Coyuntura Económica.
150.00	18.000.00	Suscripción anual a Coyuntura Económica.
38.00	3.500.00	Revista Coyuntura Social (valor unitario).
75.00	6.000.00	Suscripción anual a Coyuntura Social.
40.00	5.700.00	Apertura y Crecimiento –El reto de los Noventa–

NOTA. Si cancelan con cheques de otras plazas, favor incluir \$750.00 por concepto de transferencia bancaria. Los cheques deben ser girados a nombre de **FEDESARROLLO**.

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

Situación Laboral

Educación

Criminalidad

Medio Ambiente

Cultura

Escuela nueva	Rojas, C. Carlos A.
Atención al menor	Bernal, María Elisa
Propuesta de reforma a la justicia	Ardila, M.C. y Reyes, Alfonso
Formación de recursos humanos	Urrutia, M. y Trujillo, J.P.
Inmigración	Escobar, N. y Trujillo, J.P.
Contaminación alimentaria	Rudas, Guillermo
Mortalidad en el Valle	Bayona, N. Alberto
Si yo fuera presidente	SER
La violencia de los números	Uprimny, Rodrigo
Respuesta a "La violencia..."	Losada, L. Rodrigo