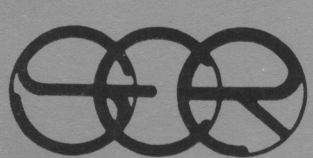
No. 1 - DICIEMBRE 1989

CS

Situación Social en Colombia

Coyuntura Social





FEDESARROLLO

COYUNTURA SOCIAL

DIRECTOR
Miguel Urrutia Montoya

EDITORES
María Elisa Bernal
Carlos Gerardo Molina

FEDESARROLLO — **INSTITUTO SER DE INVESTIGACION**

INVESTIGADORES

Luis Ignacio Aguilar
María Elisa Bernal
Juan Luis Londoño
Carlos Gerardo Molina
Juan Camilo Cárdenas
Blanca Lilia Caro
Rodrigo Losada
Alfonso Reyes

ASISTENTES DE INVESTIGACION

Lucía Llanes
Juan Pablo Trujillo
Claudia Rodríguez

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia M.

SECRETARIA GENERAL
Pilar Medina V.

INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO
Jorge E. Acevedo B.

ASESOR DEL INSTITUTO
Eduardo Aldana V.

21 3.000

Coyuntura Social

Número 1
Diciembre 1989

Situación social en Colombia

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

Licencia del Ministerio de Gobierno en trámite

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 2118018 - 2118125 - 2118267
Apartado Aéreo No. 75074
Bogotá, D.E., Colombia

Instituto SER de Investigación
Carrera 15A No. 45-65
Tel.: 2880100
Apartado Aéreo 1978
Bogotá, D.E., Colombia

Diseño y Portada
SIGMA

Composición y Armada
Martha Jaramillo

Impresión
Editorial Presencia Ltda.

Contenido

Objetivos 3

Editorial 5

Indicadores Sociales

Gasto Público Social 11
Justicia y Criminalidad 16
Educación 30
Salud 47
Medio Ambiente 58
Seguridad Social 61
Situación Laboral 68

Seguimiento a Programas de Gobierno

Evaluación de programas educativos del Ministerio de Educación 85
Rodrigo Losada

Los programas de desarrollo rural: Evaluación y perspectivas 91
María Errázuriz y Leonardo Bautista

Informes especiales

Distribución nacional del ingreso en 1.988: Una mirada en perspectiva . 103
Juan Luis Londoño

Tendencias de muertes violentas en Colombia 113
Rodrigo Losada y Eduardo Velez

Objetivos del proyecto de Coyuntura Social

El desarrollo colombiano ofrece marcados contrastes entre la consolidación de su sistema económico y las condiciones sociales de algunos sectores de la población. Esta situación se ha hecho más evidente en los últimos años y los planes de desarrollo de las últimas dos décadas han procurado responder, con distintas políticas y estrategias, a las necesidades de aquellos sectores sociales que menos se han beneficiado del desarrollo económico por quedar marginados de las oportunidades de empleo productivo y del acceso a los bienes y servicios básicos. En particular, el plan de desarrollo del actual gobierno ha pretendido centrar la atención del sector social en el grupo más pobre de la población.

La capacidad del sistema económico y del Estado para responder a las demandas de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, condicionará la viabilidad y estabilidad de la sociedad en su conjunto. En esta medida el estudio de las condiciones de vida de la población y de los resultados que tengan sobre ella los procesos económicos y la política social del Estado, adquiere relevancia especial para la comprensión de la dinámica social y política del país y para las decisiones que sea preciso tomar para mejorar el nivel de bienestar.

A pesar de su importancia, no hay información y análisis sistemático sobre las condiciones de vida de la población y sobre índices de bienestar social, comparable con el cuerpo de información y análisis disponible para la toma de decisiones en el campo económico[1]. No se cuenta con información apropiada que permita analizar la situación social de la población, hay una relativa ausencia de un debate público, generalizado e ilustrado, sobre el tema y falta un seguimiento apropiado de los programas sociales de gobierno, por parte de instituciones independientes, que provea instrumentos para el diseño y la medición del avance de éstos. Este vacío podrá ser superado a través de un esfuerzo conjunto de análisis sistemático de las condiciones sociales de Colombia, realizado por instituciones dedicadas a la investigación socio-económica. Este análisis debe sugerir reformas institucionales y políticas estatales que mejoren los niveles de bienestar de la población, especialmente de los más pobres.

De acuerdo con esta reflexión, FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación se han propuesto

1 Con esto no se quiere desconocer la labor adelantada por el DANE, en la construcción de una línea de pobreza.

adelantar el proyecto *Coyuntura Social* que tiene como objetivos primordiales: desarrollar en forma continua y gradual un sistema de indicadores sociales que permitan visualizar las condiciones socio-económicas de la población colombiana, y promover la generación de estadísticas sociales consistentes, periódicas y debidamente actualizadas, a través del análisis crítico de la información recolectada y procesada por diversas entidades estatales; promover y propiciar el desarrollo de programas y políticas que aumenten el bienestar social, y que surgen precisamente del análisis de la situación social; realizar seguimiento a programas sociales de gobierno, encaminado a evaluar su ejecución, cobertura, impacto y eficiencias de diseño; y por último, efectuar investigaciones sobre temas sociales específicos.

Uno de los principales problemas, tanto de información como de los estudios del área social, es que en general no salen a la luz pública. Adicionalmente, la efectividad, costos y beneficios de los programas sociales casi nunca se analizan en forma global y sistemática, ni se discuten públicamente. El proyecto *Coyuntura Social* va a ser un mecanismo de difusión de este tipo de estudios e indicadores a través de una revista de circulación semestral. Siguiendo los objetivos del proyecto, esta revista tendrá tres grandes capítulos: Análisis de indicadores sociales, seguimiento a programas de gobierno y, por último, informes de investigación sobre temas sociales. Además, se realizarán y publicarán, con la revista, debates sobre temas de actualidad en el área social.

Al mismo tiempo, FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación han estructurado un programa permanente de análisis e investigación en el campo social, y utilizarán los resultados de proyectos específicos de investigación en estos campos para enriquecer el análisis de la *Coyuntura Social.*

El proyecto y la revista se han podido iniciar gracias al apoyo de la Fundación para la Educación Superior (FES), institución que dio su respaldo desde que el proyecto era sólo una idea. Posteriormente, para los primeros números de la revista y las investigaciones sociales que se publican en ésta, se ha recibido el apoyo financiero de FESCOL, la Fundación Ford y la Fundación Santa Helena.

La revista contará con comité editorial, que comenzará a funcionar a partir del segundo número de la revista, conformado por los doctores Antonio Ordóñez P., Julio Carrizosa U., Humberto de la Calle, por un representante de FEDESARROLLO y por uno del Instituto SER de Investigación.

La situación social en Colombia: 1989

INTRODUCCION

En este primer número de *Coyuntura Social* se trata de hacer una descripción de la evolución reciente de algunos indicadores de bienestar social. Ciertos resultados son bastante inesperados.

Incluimos como indicadores de bienestar no sólo los tradicionales de empleo, ingresos, salud, seguridad social, educación y gasto público social, sino que también exploramos otros indicadores que tienen que ver con la calidad de la vida del ciudadano. Analizamos el índice de muertes violentas como indicador del grado de seguridad de que goza el ciudadano, pues consideramos que la seguridad personal es uno de los principales beneficios de la vida en sociedad. También analizamos en qué grado la justicia resuelve los problemas que se le llevan. Igualmente se hace un primer acercamiento a indicadores sobre medio ambiente.

En Colombia, los índices de seguridad ciudadana y el número de procesos resueltos por la justicia son extremadamente bajos en términos internacionales. Contrasta el fracaso colombiano en estos dos campos con el éxito en materia económica. No sólo el ingreso per cápita ha crecido más rápido en el país que en cualquier otro país latinoamericano durante la última década, sino que, según el estudio de Juan Luis Londoño publicado en esta revista, parece haber mejorado la distribución del ingreso y disminuido la proporción de familias viviendo en situación de extrema pobreza.

El estudio sobre la evolución del índice de muertes violentas en Colombia muestra un desarrollo sorprendente, aunque esperado. El índice fue muy alto en términos internacionales a finales de los años cincuenta, y mejoró constantemente hasta la mitad de los años setenta. Desde ese momento ha aumentado rápidamente la violencia, precisamente en la época en que mejoraba la distribución del ingreso y seguían mejorando todos los índices de bienestar económico.

No es válido entonces el supuesto de que la violencia en el país, y el conflicto social, tienen causas primordialmente económicas. El análisis de los indicadores sobre el sector de la justicia sugiere que parte de los problemas de la violencia puede deberse a la incapacidad del sistema de justicia de resolver los conflictos por la vía jurídica. Parecería también que factores políticos influyen el nivel de violencia en diferentes momentos históricos.

En cierto sentido, estos primeros resultados justifican la creación del programa de *Coyuntura Social*, y las investigaciones que sustentarán los análisis

del programa. Es claro que el progreso económico es sólo un aspecto de la situación social, y que el nivel de bienestar general de una sociedad puede deteriorarse aun durante períodos de rápido crecimiento de los ingresos per-cápita.

La acción del Estado puede ser un medio muy importante para traducir el crecimiento económico en bienestar social. En algunos países como Sri Lanka, los programas redistributivos del Estado y el gasto en salud y educación han logrado altos índices de bienestar social aun a niveles relativamente bajos de ingreso per cápita. En otros países los altos niveles de bienestar se han logrado a través de políticas económicas y de educación que favorecen la creación de empleo. Este sería el caso de Corea del Sur y Taiwan.

En ambos casos la acción del Estado ha jugado un papel de primer orden en el logro de la justicia social. Por esa razón la *Coyuntura Social* se concentrará en el análisis de los programas sociales del gobierno y las políticas económicas que afectan el empleo y las condiciones generales de vida de la comunidad.

Progreso Social

El análisis de los indicadores sociales en Colombia muestra muchos progresos en las últimas décadas.

1. La cobertura de la educación ha crecido aceleradamente hasta el punto que en el sector urbano todos los niños tienen acceso a la educación primaria. El progreso ha sido aún mayor en secundaria y educación superior.
2. La esperanza de vida al nacer también ha mejorado significativamente, y la mortalidad infantil ha disminuido.
3. Los salarios reales han aumentado constantemente, excepto en las épocas en que se acelera la inflación.
4. La distribución del ingreso parece haber mejorado desde principios de los años setenta, lo cual implica que todos los grupos sociales se han beneficiado del desarrollo económico. El ingreso de las mujeres que trabajan y de los obreros no calificados ha crecido más rápidamente que el promedio.
5. La economía ha logrado evitar recesiones económicas prolongadas, y esto ha hecho posible evitar largos períodos de alto desempleo.

Fracasos del Desarrollo Colombiano

Los indicadores sociales muestran muchos éxitos, pero también algunos fracasos muy significativos, incluyendo:

1. El deterioro del sistema de justicia.
2. Los incrementos en el nivel de violencia e inseguridad.
3. Un serio desequilibrio regional que está creando dos Colombias. Casi todos los indicadores muestran grandes deficiencias en los departamentos de la costa y en las zonas rurales. La cobertura de educación está muy por debajo del promedio nacional y la calidad, de la poca educación que hay, es también inferior al promedio. La cobertura de salud también es inferior. Esta situación puede llevar a que a principios del próximo siglo se haya ahondado el desequilibrio regional entre la costa y el resto del país.
   La actual inferioridad en la prestación de servicios en la costa y en las zonas rurales tiene que solucionarse, y este empeño debe ser uno de los principales objetivos de la acción estatal.
4. Algunos indicadores sugieren gran ineficiencia en la prestación de los servicios de salud y educación por el Estado. Dada la limitación de recursos públicos, es necesario ver cómo se puede mejorar esa eficacia para poder aumentar el impacto social del gasto público (Ver las relaciones alumno-profesor en la universidad oficial y la ineficiencia en ciertos hospitales).
5. Los servicios sociales más esenciales no cubren a los grupos más necesitados. En salud, por ejemplo, el Seguro Social cubre a los trabajadores de mayores ingresos, mientras que la gran masa de trabajadores del sector informal no tiene ningún tipo de seguridad social.

El resultado de este cubrimiento insuficiente de los programas sociales es que el país gasta cerca del 8% del PIB en salud, un nivel similar al de un país como Dinamarca, pero los índices de morbilidad y mortalidad infantil siguen siendo muy altos. Es claro que el bienestar nacional podría aumentar significativamente, sin grandes aumentos en el gasto en salud, si se logra mejorar la eficiencia y se extiende un nivel de servicio mínimo a las familias más pobres.

Una Agenda Social para el Futuro

La experiencia de desarrollo de post-guerra ha mostrado que los indicadores sociales han mejorado significativamente en sociedades en que la estrategia de desarrollo ha generado una alta demanda por trabajo (Corea del Sur y Taiwan) y en sociedades que han desarrollado instituciones que le garantizan servicios públicos básicos a los grupos más pobres de la población (Sri Lanka, Barbados y Costa Rica).

En Colombia el modelo de desarrollo no ha logrado ni generar los altos niveles de empleo de los países exportadores como Brasil, Corea o Taiwan, ni la provisión masiva de salud y educación de países como Sri Lanka o Costa Rica. Es obvio que una estrategia mixta de exportaciones y rápido crecimiento y la provisión de necesidades básicas por el Estado es el modelo adecuado para un país rico en recursos naturales y mercado limitado como Colombia.

En Colombia varios centros de investigación y publicaciones especializadas analizan la política y la coyuntura económica. El debate público que generan estas publicaciones ha mejorado la calidad y la oportunidad de las decisiones de política económica. Hasta ahora no ha habido el mismo tipo de análisis sobre el desarrollo social, y la toma de decisiones en este campo sufre por la falta de información oportuna tanto sobre la calidad de los programas como sobre la eficiencia y las características de los beneficiados.

Las políticas sociales bien diseñadas pueden mejorar mucho los índices de bienestar y la calidad de la vida de las mayorías nacionales con costos fiscales razonables. El propósito de esta *Coyuntura Social* y de las próximas, así como de los programas de investigación que efectuarán FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación, es el de evaluar la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas sociales, y así promover un debate público sobre el tema que ayude a mejorar esas políticas.

Indicadores Sociales

I. Gasto Público Social

Antes de efectuar cualquier análisis es necesario hacer algunas consideraciones sobre la definición del gasto público social, puesto que sobre ella no existe acuerdo entre los estudiosos del tema.

Una de las funciones del Estado en el manejo de la economía es la redistribución de los ingresos, junto con otras, no menos importantes, como son la estabilización, la prestación de servicios públicos, y la adopción de políticas que fomenten la asignación eficiente de los recursos. El gasto social es un gasto redistributivo, pues el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad. Esta forma de financiación del gasto se denomina impuesto-transferencia. Así, por ejemplo, si algunos ciudadanos, por escasez de recursos no pueden tener acceso a la educación primaria, el Estado debe subsidiar este servicio. Los renglones que se subsidian dependen de los objetivos de los diferentes sistemas, pero existe acuerdo que en salud, seguridad social, educación y vivienda[1] el Estado debe intervenir con criterio de redistribución. Es un acuerdo social que supone un mejor funcionamiento de la sociedad si sus miembros disponen de estos bienes.

Es importante tener en cuenta que el gasto público social, junto con su carácter redistributivo, responde a necesidades sentidas y manifiestas por los ciudadanos. Representa además una inversión en capital humano cuya rentabilidad influye en el crecimiento económico de un país. Los esfuerzos hechos en la ampliación de la educación a un grupo mayor de personas hace crecer la calificación de la mano de obra, y es un elemento que influye en el comportamiento de la población. Los mejores índices en salud y en seguridad social muestran aumentos en los niveles de la calidad de la vida. Reducciones en obras de infraestructura como en acueductos, que dependen en gran parte del gasto público social, dificultan la prevención de enfermedades y, por lo tanto, el mejoramiento del bienestar de la sociedad. Las bajas coberturas de los sistemas de seguridad social, o su baja calidad, se traducen en menores niveles de salud. El gasto público social es, en este sentido, una herramienta de intervención en estos sectores.

---

[1] Es discutible si el Estado debe intervenir en vivienda. Se podría argumentar que sólo debería ofrecer vivienda para los indigentes. Recientemente, muchos gobiernos en países en desarrollo han orientado su acción hacia programas de asentamientos humanos.

Cuadro 1
GASTO PUBLICO TOTAL, GASTO PUBLICO SOCIAL, PIB
(Miles de pesos corrientes)

	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad social (3)	Vivienda (4)	Gasto social	Gasto total	PIB
1980	43.850	18.044	44.923	10.807	117.624	344.623	1579.130
1981	59.882	22.002	63.021	15.248	160.153	475.343	1982.773
1982	78.649	28.404	80.826	15.489	203.368	589.114	2497.298
1983	99.862	34.038	101.644	31.571	267.115	747.045	3036.661
1984	139.000	44.773	126.043	52.867	362.683	958.881	3856.584
1985	156.909	53.236	152.515	36.821	399.481	1187.925	4965.883
1986	199.338	71.337	205.094	43.430	519.199	1572.127	6701.425
1987	249.094	88.696	267.246	47.512	652.548	2051.742	8779.383
1988	311.160	118.264	356.508	57.198	843.130	2867.570	11694.607

(1) Sector central, Universidades y SENA.
(2) Sector central, ICBF, Instituto de Cancerología, Insfopal, INAS.
(3) Sector central, ISS, Cajanal.
(4) Sector central, Inscredial.
Fuentes: Contraloría General de la República, Informes Financieros.
Departamento Nacional de Planeación, U.P.G.
DANE

El cuadro 1 presenta los gastos del gobierno en educación, salud, seguridad social, vivienda, los gastos totales y el producto interno bruto. Las relaciones entre estas cifras son un primer paso para la comprensión del comportamiento del gasto público social en Colombia.

Existen otros gastos que son también redistributivos y que en la clasificación del cuadro 1 no se consideran. Es el caso de las compras de tierra del Incora, que son vendidas después a los campesinos con un determinado subsidio, para lograr una mejor redistribución de la propiedad agraria. Otros gastos pueden ser o no sociales –en el sentido utilizado arriba–, como la construcción de un distrito de riego, y también se excluyen del cuadro. Se han elegido aquí los gastos sociales en educación, salud, vivienda y seguridad social, y se eliminan algunos que podrían ser considerados sociales.

Los demás gastos del gobierno, que forman parte de los gastos totales, y que no son objeto de análisis en esta sección, son los denominados gastos del sector económico y los gastos en justicia, defensa y medio ambiente[2].

El cuadro 2 presenta la participación de los gastos en el PIB. Los gastos totales del gobierno, con excepción de un aumento de casi dos puntos entre 1980 y 1981, debido a la política de inversión pública en ese período, mantienen en este decenio

[2] Desde el punto de vista de la definición adoptada, el gasto en justicia no es redistributivo, pues todos los ciudadanos tienen el derecho de acceder a este servicio. El Estado, por su parte, tiene la obligación de prestarlo. Lo mismo se puede afirmar de los gastos en defensa nacional. En algunos países se consideran dentro de este tipo de gastos los realizados para la defensa del medio ambiente.

su participación en el producto. No existen teorías generales sobre las tendencias del gasto público, y llama la atención que frente a la hipótesis más conocida de una inercia del gasto y su propensión a aumentar en el tiempo a medida que aumenta el producto interno[3], en Colombia el gasto se mantiene en un rango entre 23 y 25%. Probablemente el período de consideración es muy corto, y se podría argumentar que después del aumento brusco en 1981, el gasto público no se reduce.

El gasto público social, como se puede observar, tiene en 1980 uno de los valores más bajos en su participación en el PIB. Entre 1982 y 1984, por el contrario, aumentó significativamente y se reduce de nuevo hasta 1988, en donde alcanza el menor valor del decenio.

Son muchas las causas de este comportamiento, entre las cuales se pueden citar las siguientes: daría la impresión de que el gasto social obedece, en primer lugar, a políticas explícitas de inversión de los gobiernos. La cifra de 1980 es el resultado de una política orientada a la inversión en infraestructura, y el aumento en los años siguientes a la política de vivienda social (Cuadro 3). En segundo lugar, el comportamiento de la economía en su conjunto y las políticas de ajuste macroeconómico repercuten, en buena parte, en el gasto social.

Cuadro 2
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL Y TOTAL EN EL PIB

	Gasto total %	Gasto social %
1980	21.82	7.45
1981	23.97	8.08
1982	23.59	8.14
1983	24.60	8.80
1984	24.86	9.40
1985	23.92	8.04
1986	23.46	7.75
1987	23.37	7.43
1988	24.52	7.21

Fuente: Cuadro 1.

En la estrategia de la presente administración, la inversión en vivienda no es prioritaria en los programas dirigidos a la eliminación de la pobreza, mientras que sí ha incrementado la inversión en infraestructura vial en zonas de rehabilitación. Este cambio en énfasis podría llevar a una disminución en el gasto social como se contabiliza aquí. Sin embargo, el gasto en educación, salud y seguridad social disminuye[4].

El cuadro 3 merece una explicación metodológica. Ya se hizo mención a las dificultades para mantener una serie consistente de datos dependiendo de las definiciones que se utilicen. Los datos originales de donde se extraen los cálculos del cuadro se han construído añadiendo a los gastos del gobierno central, los de los institutos descentralizados, que llevan el mayor peso en cada gasto[5].

La importancia del gasto en seguridad social es quizá el aspecto más destacado. En Colombia, la seguridad social es un gasto redistributivo incompleto, pues su cobertura es muy reducida. Sus servicios llegan a un 34% de la población asalariada del sector privado, y la redistribución se ejerce solamente dentro del grupo que financia su propio seguro[6]. El Estado no financia directamente, por medio de transferencias, los gastos en seguridad social, sino que ellos son una contribución de las

[3] Ver Wagner, A., "Three Extracts on Public Finance", en Musgrave, R., Peacock, A.T., Classics in the Theory of Public Finance, Londres, 1985, Págs. 1-15.

[4] Un aspecto que queda por fuera de este análisis es la composición del gasto público social por renglones de funcionamiento e inversión. Esta discusión se ha obviado en esta presentación y aparecerá en próximas ediciones de Coyuntura Social.

[5] Ver las fuentes del cuadro 1.

[6] Ver la sección de seguridad social en esta misma revista.

Cuadro 3
COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
	%	%	%	%
1980	37.28	15.34	38.19	9.19
1981	37.39	13.74	39.35	9.52
1982	38.67	13.97	39.74	7.62
1983	37.39	12.74	38.05	11.82
1984	38.33	12.34	34.75	14.58
1985	39.28	13.33	38.18	9.22
1986	38.39	13.74	39.50	8.36
1987	38.17	13.59	40.95	7.28
1988	36.91	14.03	42.28	6.78

Fuente: Cuadro 1

empresas privadas y públicas y de sus trabajadores. La participación de la Caja Nacional de Previsión y del Instituto de Seguros Sociales alcanza casi dos terceras partes del gasto. La otra tercera parte es la contribución del gobierno central en la seguridad social de sus empleados, es decir actuando como empleador.

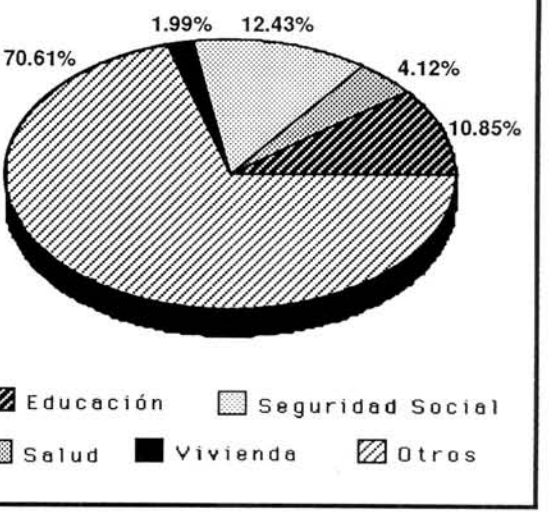
El sector educativo, el segundo en importancia dentro del gasto público social, mantiene su participación relativamente estable. Como se anota en la sección correspondiente, a pesar de las deficiencias en calidad y en eficiencia, la cobertura del sistema educativo, para el promedio nacional, en primaria es alta y los esfuerzos realizados en el nivel secundario y superior son grandes.

Teniendo presente las necesidades de la población, la participación del gasto social en salud es muy pobre. Preocupa que en comparación con el año de 1980, este gasto se haya reducido.

Las cifras del gasto público social en vivienda muestran con claridad la intervención de determinada política en su comportamiento. Los años en los que su participación aumenta de un modo exagerado con relación a su tendencia, 1983 y 1984, se debe a una política en la que la vivienda jugaba un papel determinante, tanto desde el punto de vista del cubrimiento del déficit de vivienda, como del supuesto de que este sector se convertiría en motor de crecimiento para otros y en generador de empleo. Vale la pena destacar que el impulso que se le dió en un primer momento fue financiado por el Instituto de Crédito Territorial que pasó de gastar siete mil millones en 1982 a veintiún mil millones en 1983. Posteriormente la contribución del Instituto mantuvo una tendencia creciente, pero los gastos del gobierno central se redujeron. Para 1988 el gobierno central participa con un 20% del total del gasto en vivienda. El 80% restante corresponde al Instituto de Crédito Territorial[7].

El gráfico 1 muestra la participación de cada uno de los sectores del gasto público social en 1988, que sigue la misma estructura observada en el cuadro 3. El total del gasto público social

Gráfico 1
DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO
1988



7 Ver Contraloría General de la República, Informes Financieros

Cuadro 4
GASTO PUBLICO POR HABITANTE Y PIB POR HABITANTE
(Precios constantes de 1975)

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda	Gasto social	Gasto total	PIB
1980	548	226	562	135	1.471	4.311	19.752
1981	598	220	629	152	1.600	4.748	19.805
1982	618	223	635	122	1.597	4.626	19.610
1983	639	218	650	202	1.709	4.780	19.432
1984	715	230	648	272	1.865	4.930	19.827
1985	634	215	617	149	1.615	4.803	20.076
1986	617	221	634	134	1.606	4.863	20.731
1987	598	213	642	114	1.567	4.928	21.085
1988	571	217	654	105	1.546	5.259	21.446

Fuentes: Cuadro 1, DANE, DNP-CELADE y cálculos de FEDESARROLLO.

corresponde aproximadamente a una tercera parte del total del gasto y la participación conjunta de salud y vivienda sólo llega a un 8%.

La consideración del gasto público por habitante a precios constantes muestra que, aunque el PIB y los gastos totales aumentan, el gasto social ha decaído en los últimos cinco años (cuadro 4). Los gastos en educación y vivienda son los que determinan en mayor proporción esta caída. El gasto público en salud mantiene en el período niveles estables y bajos que no responden a las necesidades de la población. Los gastos en seguridad social por habitante crecen entre 1980 y 1988 puesto que la población total aumenta a ritmos menores que las contribuciones de los empleados y empleadores al sistema.

Algunas disminuciones en el gasto público social son, en parte, consecuencia de la definición adoptada que excluye áreas que podrían, en definiciones diferentes, ser consideradas como sociales. La actual administración ha otorgado especial importancia a otros aspectos como parte de programas sociales más amplios. Es el caso del Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta y la Generación de Empleo. La reducción en algunos renglones del gasto puede ser también la consecuencia de supuestos en el uso más eficiente de los recursos y de una multiplicación de los beneficios con la misma inversión. Es el caso de algunos programas que se apoyan en la participación comunitaria. *Coyuntura Social* presentará en próximas entregas el análisis del gasto público social de acuerdo con otros criterios de agregación.

II. Justicia y criminalidad

A. Indicadores sobre administración de justicia

En esta sección se va a estudiar, en algún detalle, la evolución de los problemas de la administración de justicia. La meta es poder vislumbrar, de una manera objetiva, la situación en que se ha encontrado y en que se encuentra en Colombia este servicio que se le ha confiado al Estado y que, sin duda alguna, es uno de los pilares fundamentales para el mantenimiento de toda democracia.

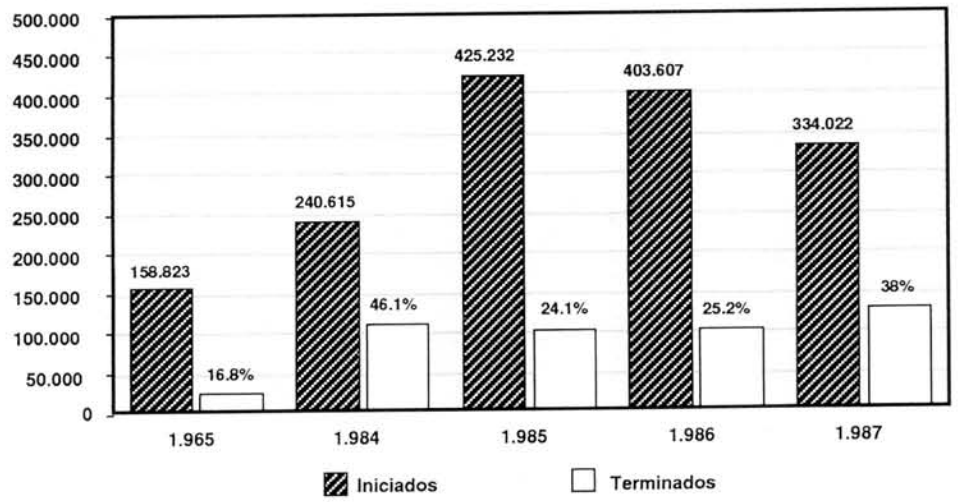
Para poder profundizar con cierto rigor en el análisis, éste se restringirá durante el estudio al sistema penal, excluyendo a la justicia penal militar, y se dejará para un futuro el examen del sistema civil y laboral.

Se ha seleccionado un conjunto reducido de siete indicadores de cuyo estudio se desprende una radiografía real y dramática de nuestra administración de justicia. Son ellos: el exceso anual de procesos en los juzgados penales; el número de magistrados y jueces penales en las cabeceras de los principales distritos judiciales; el número de jueces por cien mil habitantes en las ciudades del país; el número promedio de casos por juez en las principales ciudades; el número de sumarios que pasan a la etapa del juicio en un año; la distribución, según su clase, de las providencias proferidas en la etapa de la investigación del sumario a nivel nacional; y el número de sindicados por cada cien mil habitantes en el territorio nacional.

La información ha provenido de distintas fuentes pero principalmente de los boletines de estadística y tabulados del DANE, de datos recogidos por la Oficina Sociojurídica del Ministerio de Justicia, de un censo realizado por la Oficina de Estadística de la Procuraduría General de la Nación, de algunas leyes y decretos, así como de estudios realizados por el Instituto SER de Investigación.

Para efectos del estudio, el sistema penal se enmarca dentro de la llamada "jurisdicción ordinaria" que está integrada por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados. La Corte Suprema de Justicia es la cabeza de la Rama Jurisdiccional, la conforman 24 magistrados vitalicios que se nombran mediante el sistema de cooptación, es decir, que cuando uno de ellos se retira o fallece, los restantes nombran a su sucesor. Cada Tribunal Superior se encuentra a la cabeza de un Distrito Judicial (hay 27 en todo el territorio nacional). Los magistrados que conforman estos tribunales son nombrados por los magistrados de la Corte

Gráfica No. 1
EVOLUCION DEL EXCESO ANUAL DE PROCESOS EN LOS JUZGADOS PENALES COLOMBIA 1965-1967



Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales.

Suprema de Justicia para un período de cuatro años. Estos magistrados, a su vez, eligen a los jueces de su distrito por un período de dos años.

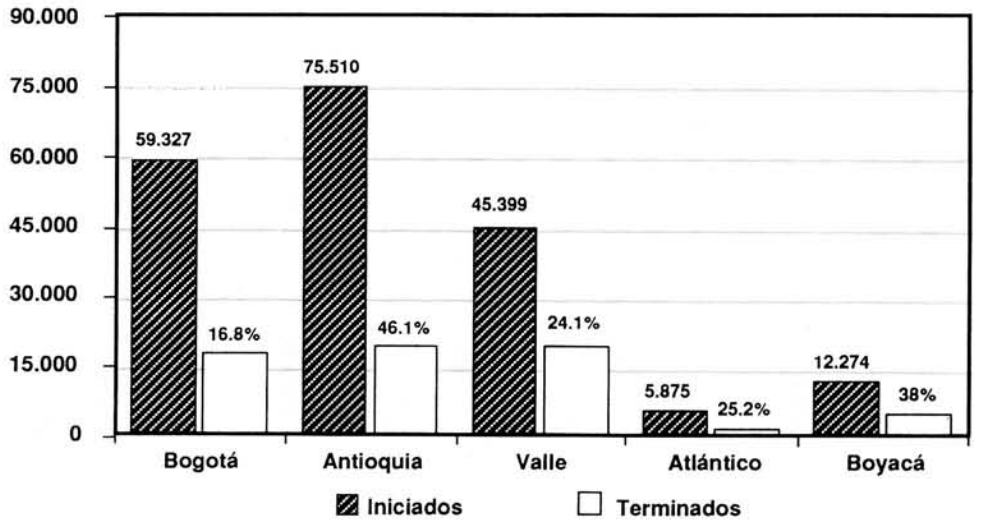
Los jueces que conocen de asuntos penales se dividen en: jueces superiores, que conocen de los delitos de mayor gravedad señalados por el Código Penal; jueces penales del circuito, que se encargan de conocer los procesos que tratan sobre asuntos cuya competencia les sea asignada por ley; jueces penales municipales, que se encargan de resolver los casos de menor repercusión social; y jueces de instrucción criminal, que son los encargados de adelantar las investigaciones de la mayoría de los delitos que son de competencia de los jueces de circuito y superiores. También conocen de asuntos penales los llamados jueces promiscuos, los jueces territoriales, los jueces especializados y recientemente los jueces de orden público.

1. El exceso anual de procesos

Es una creencia generalizada que la congestión es uno de los principales problemas que padece el sistema judicial colombiano. Pero qué tan dramático es, sólo puede apreciarse al observar las primeras dos gráficas. En ellas se presenta la diferencia entre el número de procesos que ingresan anualmente al sistema penal y el número de procesos que salen definitivamente del sistema en el mismo año[1]. La Gráfica 1 muestra la evolución de esta diferencia a nivel nacional desde 1965 hasta

1 Se cuentan como procesos iniciados aquellos negocios en los que se haya dictado un auto cabeza de proceso (que es la decisión judicial que inicia el proceso). Para calcular los procesos terminados se tuvieron en cuenta los finalizados por sentencia ejecutoriada (es decir cuando la sentencia ha quedado confirmada), y por cesación de procedimiento.

Gráfica No. 2
EXCESO ANUAL DE PROCESOS EN LOS JUZGADOS PENALES
VARIAS CIUDADES – PROMEDIOS 1986 y 1987



Fuente: DANE, Estadísticas Judiciales.

1987. Se observa que, a pesar de que ha aumentado en los últimos, nunca el número de procesos terminados anualmente ha alcanzado a ser la mitad de los procesos que se inician durante el mismo año. Esto implica una acumulación anual permanente y creciente de procesos que congestionan los despachos judiciales día a día.

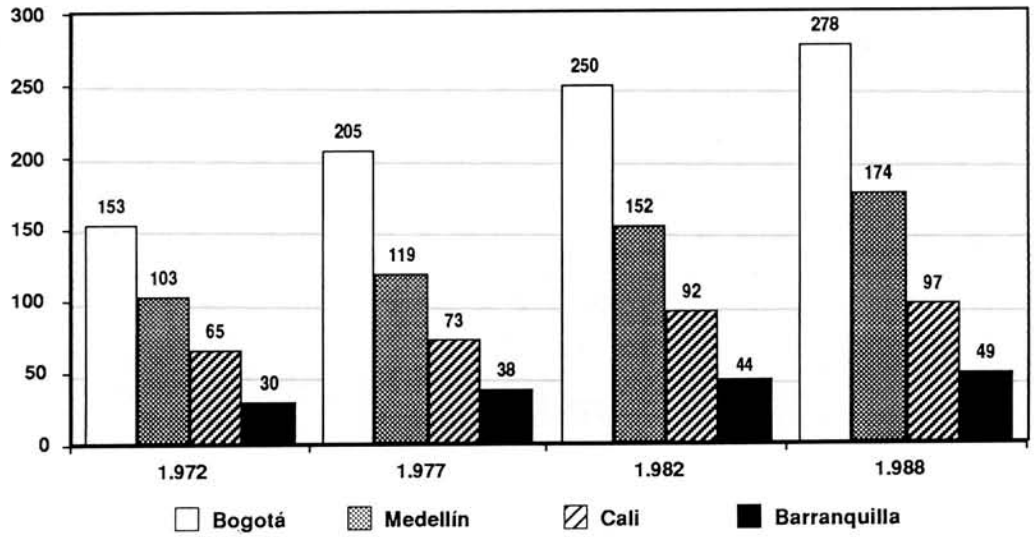
Vale la pena destacar que a partir de 1985 se observa una disminución en el número de procesos que ingresan al sistema penal; sin embargo esto no significa que el número de delitos haya decrecido. La disminución se debe al cambio en las normas del nuevo Código de Procedimiento Penal en donde se estableció que todo proceso que se inicie en un despacho judicial debe tener al menos un sindicado conocido. Como el DANE recoge la información sobre los procesos iniciados, esto explica la disminución en el número de casos registrados a partir de 1986, año en que entró en vigencia esta disposición.

Si se comparan los datos correspondientes a algunas ciudades del país (Gráfico 2) se observan grandes diferencias. Sobresale el Valle, en donde en promedio en 1986 y 1987 se evacuó el 44% del total de procesos entrados ese año, y Atlántico en donde en promedio en los mismos años se evacuó tan sólo el 5% de los procesos que ingresaron. Es interesante anotar que, a pesar de no pocos intentos realizados en años anteriores por disminuir el exceso anual, el problema ha permanecido. Ni el incremento en el número de despachos judiciales ni sucesivas reformas al Código de Procedimiento Penal, parecen haber atacado efectivamente este problema.

2. El recurso humano

Un análisis de la congestión de un sistema exige revisar los recursos con los que se cuenta, ya que éstos son un elemento fundamental en la búsqueda de posibles soluciones.

Gráfica No. 3
EVOLUCION DEL NUMERO DE MAGISTRADOS Y JUECES PENALES EN LAS CABECERAS DE LOS PRINCIPALES DISTRITOS JUDICIALES COLOMBIA 1972–1988



Fuente: Decs. 2459/71 y 229/73; Boletín estadística No. 380 - DANE; Direc. de juzg., 1982 y 1988 - DANE.

La determinación del número exacto de magistrados y jueces de cada categoría que han existido en el país en los últimos años es sorprendentemente difícil. Esto se debe a que las diversas fuentes oficiales de estos datos no siempre coinciden. La primera fuente consultada fue la propia Rama Jurisdiccional que publicó un gráfico con su estructura en 1976; la segunda fuente fue el DANE, que publicó en sus Boletines Mensuales Nos. 259 y 279 cifras con el número de despachos judiciales existentes en el país en 1971 y 1972 respectivamente; la tercera fuente fue el Proyecto de Reforma al Código Penal publicado por el Ministerio de Justicia en 1976; y la cuarta fuente fueron los Decretos 2459 de 1971 y 229 de 1973. Debido al carácter de marco que tienen los decretos mencionados, se decidió trabajar con las cifras derivadas de ellos ignorando las diferencias con otras fuentes. Para los años de 1982 y 1988 se tomó la información publicada por el DANE en su Directorio de Juzgados.

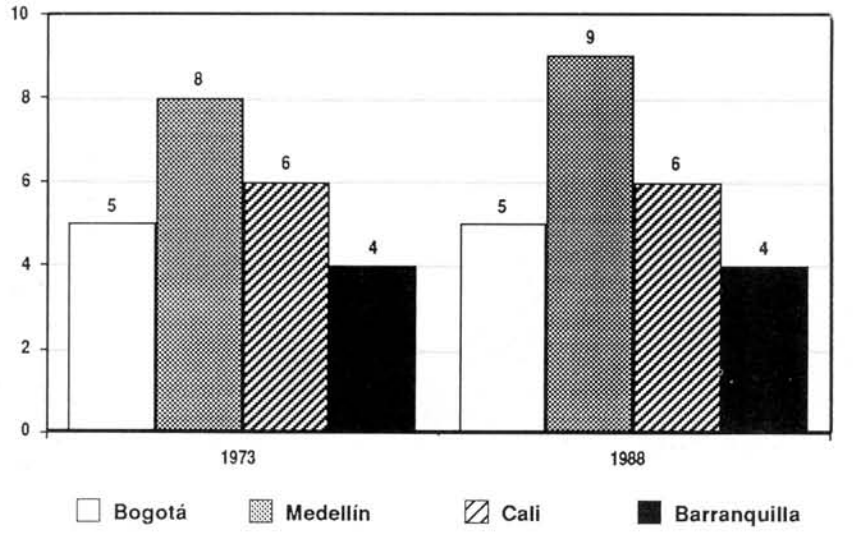
En el Gráfico 3 se puede apreciar la evolución en el número de magistrados y jueces penales en las cabeceras de los principales distritos judiciales en los últimos 16 años[2]. Si se tiene en cuenta el aumento en la población del país (Gráfico 4), se encuentra que el número de jueces por cien mil habitantes ha sido prácticamente el mismo durante este lapso. Sin embargo, si hacemos la comparación entre

---

[2] Se cuentan como jueces penales los siguientes: magistrados de la sala penal de los Tribunales Superiores, los jueces superiores, los jueces penales del circuito, los jueces de instrucción criminal y los jueces penales municipales.

[3] En este cuadro se contabilizan los jueces penales que se encuentran en la cabecera del Distrito Judicial al que pertenece la ciudad correspondiente.

Gráfica No. 4
EVOLUCION DEL NUMERO DE JUECES POR 100.000 HABITANTES
COLOMBIA 1973–1988



Fuente: Dec. 229/73, DANE – Directorio de Juzgados 1988 y Censo 1973, Proyec. Poblañción 1988 – Instituto SER de Investigaciones.

ciudades, existen diferencias abrumadoras. Esto se aprecia en el Cuadro 1[3] en donde se observa que, con respecto a la población, Medellín tiene casi dos veces más jueces que Bogotá y ésta, a su vez, tiene casi el mismo número de jueces que Barranquilla y, además, que las principales ciudades del país tienen menos de la mitad de jueces por habitantes que el promedio nacional.

Del análisis anterior pueden inferirse hechos interesantes. Por ejemplo, que Barranquilla y Bogotá, dado que tienen casi igual número de jueces por habitante, deberían tener un nivel de congestión similar en sus despachos judiciales. Sin embargo, la Gráfica 5 muestra un panorama muy distinto. Algo similar resulta de hacer la comparación entre Medellín y Bogotá. Esto indica diferencias muy altas en los niveles de productividad de estos despachos judiciales.

Por otro lado, ha sido tradicional pensar que aumentando el número de jueces el problema de la congestión desaparecerá; sin embargo, esto no parece ser cierto. Si se toma por ejemplo a Tunja, se encuentra que a pesar de tener nueve veces más jueces por habitante que Cali, el porcentaje de procesos terminados anualmente en Boyacá es menor que el del Valle (Gráfica 2). Además, es interesante mencionar que, con respecto al número de habitantes, Colombia supera en una vez y media el número de jueces que hay en los Estados Unidos de Norteamérica. En efecto, mientras que en el país del norte hay 12.434 habitantes por juez, en nuestro país tenemos 7.995 habitantes por juez (incluyendo jueces civiles y laborales)[4].

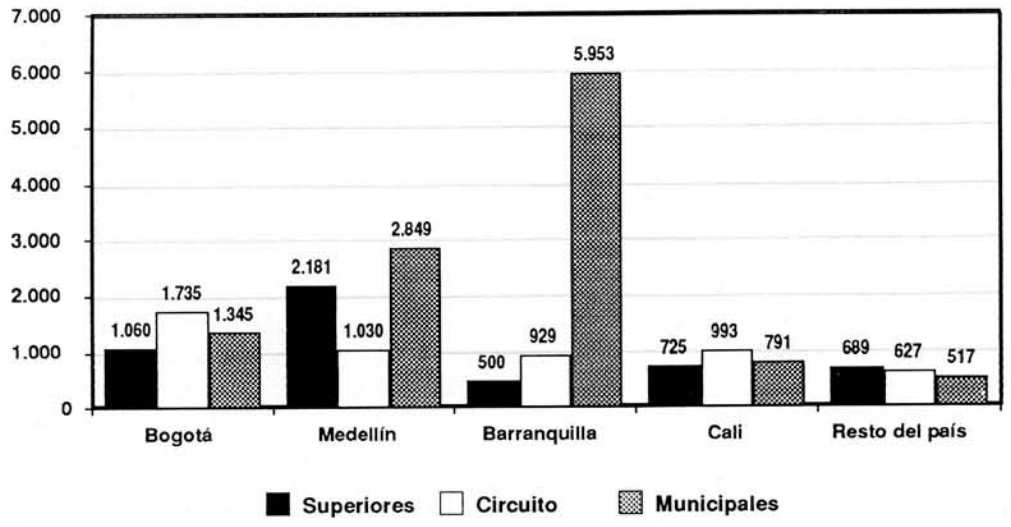
[4] Giraldo Angel, Jaime; Acevedo Bohórquez, Jorge; Reyes Alvarado, Alfonso. "Reforma de la justicia en Colombia". Instituto SER de Investigación, Bogotá, enero de 1987. pág.108.

Cuadro 1
NUMERO DE JUECES POR 100.000 HABITANTES, 1988

No.	Ciudad	Jueces/100.000
1	Tunja	55
2	Quibdó	49
3	Popayán	46
4	Riohacha	40
5	Pasto	31
6	Villavicencio	25
7	Neiva	24
8	Ibagué	19
9	Pereira	17
10	Montería	17
11	Armenia	16
12	Manizales	15
13	Santa Marta	15
14	Sincelejo	14
15	Valledupar	10
16	Cúcuta	10
17	B/manga	10
18	Medellín	9
19	Cartagena	6
20	Cali	6
21	Bogotá	5
22	B/quilla	4
23	Florencia	
	Promedio	20

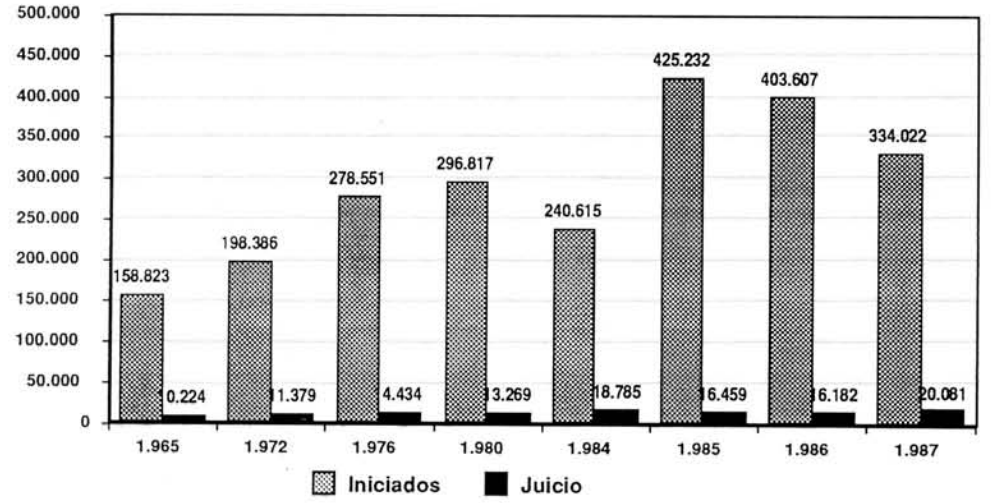
Fuente: Directorio Juzg. 1988 -DANE
Proyección pob. Instituto SER

Gráfica No. 5
PROMEDIO DE CASOS POR JUEZ EN LAS PRINCIPALES CIUDADES
(Datos a 31 de mayo de 1982)



Fuente: Instituto SER de Investigación. "Juicio y reforma-Justicia Penal". Cont. Gral. de la Rep., Fescol, Bogotá, 1983.

Gráfica No. 6
EVOLUCION DE NUMERO DE SUMARIOS QUE PASAN A LA ETAPA DEL JUICIO vs. NUMERO DE SUMARIOS INICIADOS COLOMBIA1965-1987



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

3. Localización de la congestión

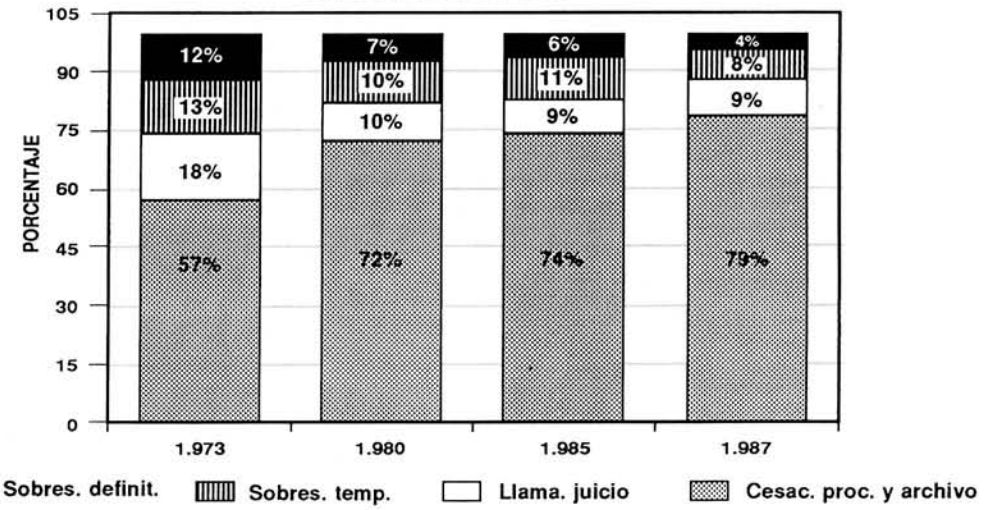
El proceso penal colombiano se divide en dos partes principales: Una primera llamada de investigación o del sumario y otra que se denomina la etapa del juicio. El paso de una etapa a otra ocurre con la expedición de una providencia judicial en donde se toma esta decisión. Este acto se denomina calificación del sumario.

Si se observa el Gráfico 6 se encuentra que aunque ha tendido a aumentar en los últimos años el número de procesos que pasa a la etapa del juicio en comparación con el número que ingresa en el mismo año, esta proporción continúa siendo ínfima. En 1987 tan sólo un 6% de los procesos nuevos pasó a la etapa del juicio. Es claro entonces que el represamiento de los procesos en el sistema penal se encuentra en la etapa de la investigación. Estos resultados constituyen una verdadera denuncia de la incapacidad investigativa que presenta la administración de justicia penal en todo el país.

4. La impunidad

Una de las graves consecuencias de los problemas que se han señalado es la impunidad. Para tener una idea de la magnitud real de ella se puede analizar la calificación del sumario, es decir, como ya se mencionó, el acto que decide el paso de una etapa a otra del proceso penal. La providencia que califica el sumario puede ser una de tres: sobreseimiento definitivo (hoy coincide con la cesación de procedimiento), con lo que el proceso termina porque el juez no encuentra méritos para llamar a juicio a los sindicados; reapertura de la investigación (antes llamada sobreseimiento temporal), en donde se amplía el período de la etapa de investigación; y llamamiento a juicio que impulsa el proceso a la siguiente etapa. Además, y en cualquier estado del proceso, puede darse la cesación del procedimiento, que puede ocurrir porque no existe el hecho punible, porque hay inocencia clara del procesado, porque no existió el delito, porque se

Gráfica No. 7
EVOLUCION DE NUMERO DE SUMARIOS QUE PASAN A LA ETAPA DEL JUICIO vs. NUMERO DE SUMARIOS INICIADOS COLOMBIA1965-1987



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

extinguió la acción penal, o porque el proceso prescribió, es decir, transcurrió el limite de tiempo determinado por la ley sin que se tomase una decisión de fondo. Otra providencia que puede dictarse durante esta etapa es el archivo cuando transcurren más de dos años sin que se conozca cuál es el autor del ilícito.

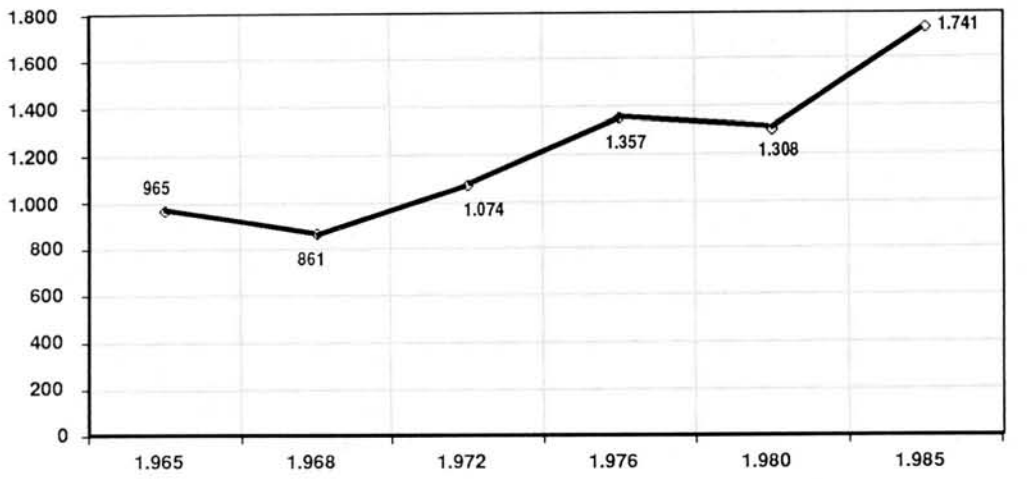
En el Gráfico 7 se puede apreciar la distribución porcentual del total de providencias dictadas durante la etapa del sumario entre 1973 y 1987. Los resultados no pueden ser más preocupantes. En 1987 casi el 80% de las providencias dictadas por los jueces en la etapa del sumario fueron providencias de cesación de procedimiento y archivo, y según se deduce de la evolución de este indicador, este porcentaje ha ido en continuo aumento durante los últimos catorce años. Si además se tiene en cuenta que más del 60% de las providencias de cesación de procedimiento son por prescripción[5], la conclusión no es otra que la institucionalización de la impunidad y la postura del sello judicial a la ineficiencia del aparato investigativo del sistema penal.

5. El efecto en la población

El Gráfico 8 muestra la evolución, entre 1965 y 1985, del número de personas que han estado sindicadas en algún proceso penal. Se observa un incremento del 80% en estos veinte años, es decir, un 4% anual. Tal vez un problema adicional a los ya mencionados es que pocas personas comprenden el alcance exorbitante que la administración de justicia tiene en la sociedad colombiana. Así, si se toma el último censo de procesos penales activos realizado en 1982 y además, de una manera aproximada y ciertamente burda, se supone que en cada proceso se encuentran involucradas solamen-

[5] DANE, "Boletín Mensual de Estadística", No.380, marzo de 1983, pág.53.

Gráfica No. 8
EVOLUCION DE NUMERO DE SINDICADOS POR 100.000 HABITANTES
COLOMBIA1965-1985



Fuente: DANE - Estadísticas Judiciales.

te dos personas, una como sindicada y otra como víctima, se concluye que en 1982 aproximadamente uno de cada nueve colombianos se encontraba potencialmente envuelto en un proceso penal, o sea que una de cada dos familias podría estar sometida a la acción judicial penal[6]. Actualmente, teniendo en cuenta lo expuesto y la situación por la que atraviesa el país, el panorama debe ser, seguramente, más preocupante.

6. Conclusiones

Los problemas mencionados tienen graves repercusiones en la situación social actual del país. La impunidad produce un sentimiento generalizado de impotencia y una pérdida de fe y de credibilidad en nuestros jueces y en nuestra justicia en general. Esto fomenta reacciones sociales extrañas a un estado de derecho como la aparición de grupos de autodefensa que defienden una "justicia privada".

Por otro lado la congestión, sumada a la ineficiencia, dilata enormemente la duración de los procesos. En algunos casos la diferencia entre la duración real del proceso penal con relación a la duración legal máxima alcanza el 203%[7]. Esto ha tenido consecuencias graves en el sistema carcelario. Según un estudio de la Dirección General de Prisiones[8], en 1986 la distribución de la población carcelaria era de 61.9% sindicados y 38% condenados y, aún más alarmante, las cifras del censo penitenciario realizado en 1977 daban una distribución igual, es decir, en nueve años la pro-

---

[6] INSTITUTO SER DE INVESTIGACION, "Justicia Penal, Juicio y Reforma". Bogotá, Fescol, 1983, págs.24-28.

[7] MUÑOZ-GOMEZ, Jesús Antonio. "La duración real del proceso penal". En Derecho Penal y Criminología (Bogotá). Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia. Vol. VI, No.15, 1980, págs.198-222.

La duración legal máxima se refiere al límite de tiempo que las normas legales le imponen a la duración de un proceso penal.

[8] Dirección General de Prisiones. "Resumen de población según el tipo de establecimiento". Bogotá, 1986.

porción de sindicados y condenados se mantuvo prácticamente constante. Si además se tiene en cuenta que en promedio el 64% de los sindicados permanece privado de la libertad entre uno y seis meses, el 21% entre siete meses y un año, el 11% entre uno y dos años, y el 5% por más de dos años[9], se concluye que nuestras cárceles, más que lugares de ejecución de condenas, son sitios de reclusión de sindicados supuestamente amparados por el principio de "presunción de inocencia".

Frente a este panorama, varias han sido las alternativas de solución propuestas por diferentes personas e instituciones. Entre ellas se destacan las siguientes: el logro de una autonomía presupuestal y administrativa que le proporcione a la Rama Jurisdiccional una independencia real y un manejo administrativo eficiente y acorde con la era moderna; el fomento de estímulos directos a los funcionarios y empleados del poder judicial a través de mecanismos de capacitación, salarios acordes con su importancia institucional, estabilidad laboral, etc.; el desarrollo de sistemas de control de gestión, así como la adopción de técnicas modernas de trabajo en los despachos judiciales, para incrementar los niveles de eficiencia; el fortalecimiento del soporte investigativo de la Rama Judicial; la adopción del sistema acusatorio para el juzgamiento de delitos de mayor impacto social; la implantación de métodos alternos, no judiciales, de solución de conflictos; la adopción de mecanismos distintos de la pena privativa de la libertad como medio de cumplimiento de una sentencia; el fortalecimiento de medios que aseguren una eficaz asistencia judicial a las personas de escasos recursos; y la adopción de medidas reales y oportunas de protección a los jueces, magistrados y sus familias.

Algunas de estas propuestas fueron, en parte, acogidas por los decretos que expidió el gobierno en octubre pasado en uso de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo para mejorar la administración de justicia, y otras son consideradas dentro del proyecto de reforma constitucional que se tramita ante el Congreso. Sin embargo, debe ser claro que sólo una solución integral junto con un respaldo nacional hacia nuestra Rama Judicial, harán posible el, hasta ahora esquivo, ideal de una justicia digna, eficaz y justa.

B. Criminalidad

A continuación se presentan los indicadores que se refieren al homicidio, como expresión máxima de violencia y criminalidad, y al secuestro. La fuente de información para casi todos los casos que siguen es la Policía Nacional, en particular su Dirección de Policía Judicial e Investigación (DIJIN), a través de la publicación anual titulada *Criminalidad* o por comunicación escrita. Auncuando no se ha hecho todavía un análisis crítico del sentido exacto, cobertura y confiabilidad de las series estadísticas empleadas, sondeos preliminares sugieren que en principio son confiables[10]. Se espera que la publicación de estos indicadores en esta revista contribuya a que ese análisis crítico se realice en corto plazo.

1. Homicidios[11]

a. Tasa anual de homicidios

La tasa de homicidios indica el número de homicidios que se registra en un territorio por cada 100.000 habitantes. En el caso colombiano, se puede calcular esa tasa desde 1955, tal como aparece en la Gráfica 9.

Según dicha Gráfica, a lo largo del período contemplado, la tasa de homicidios muestra un ascenso fuerte entre los años 1955 y 1958. En este último año se alcanzó la tasa de 51.5 homicidios por cada 100.000 habitantes. Luego, las tasas bajan

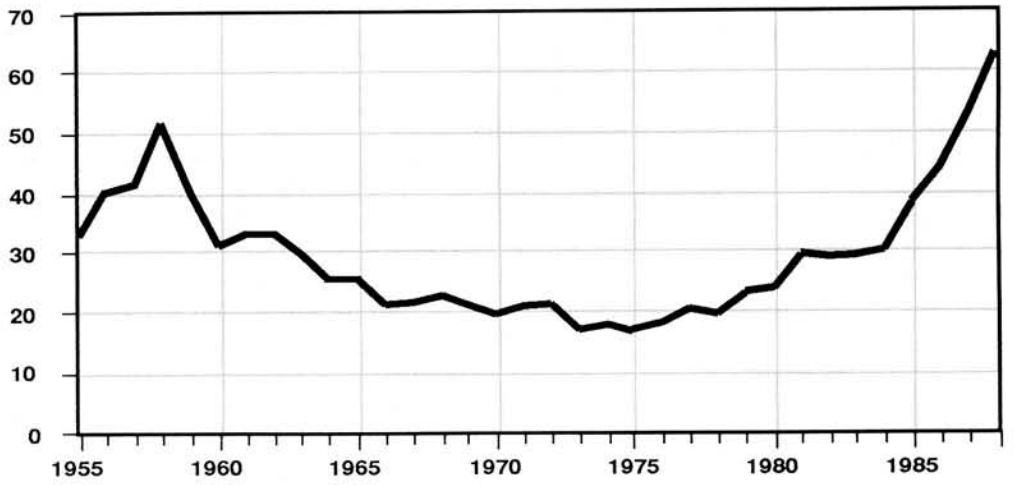
---

[9] Ministerio de Justicia, Universidad Nacional –Centro de Investigaciones para el Desarrollo– "Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional". Imprenta Nacional, Bogotá, abril de 1989, pág.90.

[10] Ver R. Losada y E. Vélez, "Muertes violentas en Colombia, 1979-1986". Instituto Ser de Investigación, 1988, Bogotá, pp.11,16,17.

[11] En esta sección se resumen parte de los resultados presentados en el informe de investigación "Tendencias de Muertes Violentas", que aparece en esta revista.

Gráfica No. 9
COLOMBIA: TASA ANUAL DE HOMICIDIOS
1955-1988



Tasa anual = Número anual de homicidios por cada 100.000 habitantes

Gráfica No. 10
NUMERO MENSUAL DE HOMICIDIOS
Enero de 1982 – Agosto de 1989



rápidamente hasta 1966. A partir de este momento, y hasta 1975, continúan descendiendo pero con un ritmo lento, hasta llegar a su nivel más bajo en los años 1973 y 1975 con 16.8 homicidios por cada 100.000 habitantes, en cada uno de esos años. A partir de entonces se inicia un ascenso relativamente lento entre 1976 y 1980, con un período de estancamiento entre 1981 y 1984. A partir del siguiente año crece con un ritmo acelerado y sostenido. La serie concluye con el año 1988, en el cual se registraron 62.8 homicidios por cada 100.000 habitantes, cifra superior a la observada en 1958, y que según estándares internacionales coloca al país entre los más violentos del mundo. Aún más grave es que, con base en los datos disponibles hasta agosto de este año, se prevé una tasa de homicidios para 1989 de 68.8, todavía más elevada que la del año anterior.

Es importante destacar que, auncuando Colombia se considera hoy día como un país con intensa violencia, las cifras comentadas demuestran que no siempre ha sido esa la situación del país. Ciertamente, a mediados de la década del 70, Colombia mostraba unos índices de violencia homicida significativamente más bajos que los actuales e inferiores a los de muchas naciones del mundo en desarrollo.

b. Número mensual de homicidios

Cuando se analiza el número de homicidios mensualmente se observa que no existe estacionalidad en la medida en que el número de homicidios de un mes generalmente difiere del mes anterior, en tan sólo un margen modesto, máximo 15% (Gráfica 10).

Sin embargo, ocasionalmente aparecen observaciones que se apartan radicalmente de los patrones que se vienen registrando. Tal es el caso del número de homicidios correspondientes a los meses de diciembre de 1988 y marzo de 1989, en los cuales más de 2.500 personas perdieron la vida por la acción violenta de terceros.

Si se examina con cuidado el conjunto de las cifras de la Gráfica 10 se observa que, desde enero de 1982 hasta julio de 1985, el número de homicidios oscila en forma relativamente estable, alrededor de los 800 por mes. A partir de agosto de este año se elevan sustancialmente las cifras y mantienen, en conjunto, una tendencia ascendente hasta 1989. Es muy temprano para saber si el descenso observado en los dos últimos meses que figuran en la Gráfica (julio y agosto de 1989) indican un cambio de tendencia. Conviene destacar que la cifra para cada uno de los meses de 1989 supera a la correspondiente a ese mes en cualquiera de los años anteriores, entre 1980 y 1988.

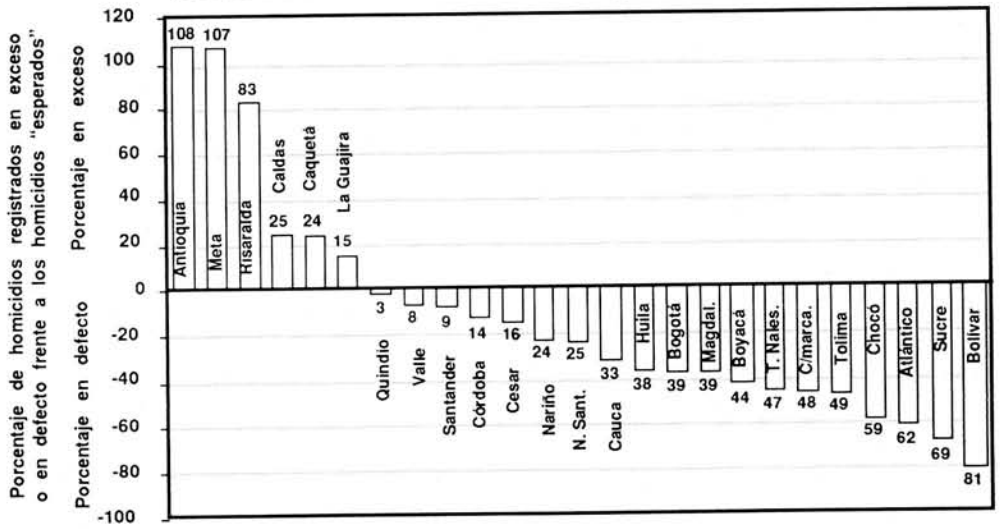
c. Intensidad relativa de la violencia homicida por departamento

Para determinar la intensidad relativa de la violencia homicida en cada departamento se calculó un número "esperado" de homicidios para ese territorio y se lo comparó con el número "observado" en 1988. La cifra "esperada" es la que debería registrar el departamento si el número total anual de homicidios conocido en el país se distribuyese por departamento de acuerdo al porcentaje de población allí residente. Es decir, si en Antioquia vive el 14.1% de la población colombiana, cabría esperar que allí se registrara el 14.1% de todos los homicidios del país. Esta cifra fue luego comparada con el número de homicidios registrados. La diferencia se presenta en el Gráfico 11.

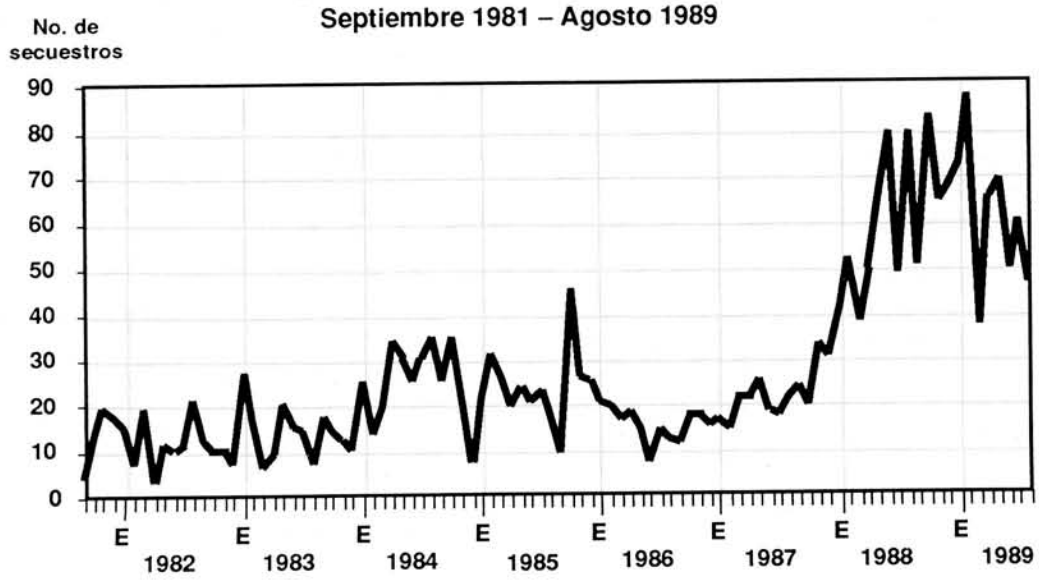
Según este Gráfico, Antioquia y Meta sobresalieron con un número de homicidios muy superior al esperado. Antioquia superó la cifra esperada en un 108% y Meta en un 107%. Cabe observar que casi una tercera parte (el 31.9%) de todos los homicidios acaecidos en Colombia en 1988 tuvo lugar en Antioquia. Llama la atención que Risaralda y Caldas figuren como departamentos cuya violencia homicida es singularmente fuerte.

Por otro lado, la violencia en el Valle ha cedido. En 1986 Valle mostraba un número de homicidios superior al esperado, en un 84%, y en 1988 esa proporción es 8% por debajo de lo esperado. El cambio más pronunciado se da en los Territorios

Gráfica No. 11
PORCENTAJE EN QUE EL NUMERO REGISTRADO DE HOMICIDIOS POR DEPARTAMENTO DIFIERE DE LO ESPERADO SEGUN EL TAMAÑO DE SU POBACION
Homicidios en 1988 – Población según Censo 1985



Gráfica No. 12
NUMERO MENSUAL DE SECUESTROS
Septiembre 1981 – Agosto 1989



Nacionales. En 1986 mostraban 109% más muertes intencionales que lo que cabía esperar según su población. En contraposición, durante el año pasado, los Territorios Nacionales registraron un número de homicidios 47% menor a lo esperado. Aunque no se cuenta con cifras discriminadas por intendencias y comisarías, parece que el descenso grande tuvo lugar en el Guaviare. Sin embargo, en este año en esta región, aparentemente han vuelto a crecer los índices de violencia.

Finalmente Bolívar, Sucre, Atlántico y Chocó mostraron en 1988 los índices más bajos de violencia homicida.

2. Secuestros

Si se miran las cifras mensuales de secuestros en el país para los últimos ocho años (desde septiembre de 1981 hasta agosto de 1989) se podrá apreciar que el número mensual de secuestros conocidos por la Policía ha crecido en forma espectacular a partir de 1988. Antes de esta fecha, ese número había tenido un incremento notable en los años 1984 y 1985, pero luego había descendido. En los últimos doce meses el número promedio de secuestros, según las cifras disponibles, es de 62 por mes y en 1982 fue de 11 (Gráfica 12).

El número exacto de secuestros nunca se conoce a cabalidad, porque buena proporción de los secuestros no se reportan a las autoridades. El incremento observado a partir de 1988 puede atribuirse, en parte, a un aumento en la proporción de secuestros notificados a la Policía, y, en parte a un auge real en el número de secuestros.

De los 709 secuestros conocidos por las autoridades en 1988, el 53% son atribuídos a los grupos guerrilleros, así: 143 secuestros al ELN, especialmente en Santander; 108 a las FARC, sobre todo en el Meta; 50 al EPL; 49 a la Coordinadora Nacional Guerrillera; y 28 al M-19. El 47% restante tiene origen en la delincuencia común o en grupos de naturaleza diferente a la de la guerrilla, tal el caso de los grupos de autodefensa.

III. Educación

En esta sección se presentan algunos indicadores que dan cuenta de la evolución de la educación en Colombia en este decenio. Los indicadores utilizados son los de cobertura y de eficiencia interna, que se definen más adelante, y permiten analizar tanto la participación como la permanencia de la población en el sistema educativo. Además se utilizan otros índices para medir indirectamente la calidad de la educación.

A. Cobertura

La cobertura es la relación entre el número de personas matriculadas en un nivel educativo y el grupo de población que por su edad debe teóricamente estar matriculado en dicho nivel. La medida supone que, por ejemplo, en el nivel primario deben estar los niños de 6 a 11 años. Por consiguiente, la cobertura de primaria se establece como el número de niños matriculados en primaria, sobre todas las personas entre seis y once años[1]. La tasa de cobertura o de escolarización es, simplemente, el valor de la cobertura en una escala de 1 a 100.

En el Cuadro 1 se presentan cifras de la evolución de la tasa de cobertura para el total del país de 1975 a 1985[2]. Las cifras indican, con claridad, el esfuerzo hecho para aumentar la cobertura educativa en todos los niveles, en especial para el secundario y superior. Se anota que el nivel primario ha adquirido un nivel de cobertura estable alrededor del 93%.

El ritmo de crecimiento de los matriculados entre 1975 y 1985 en los niveles secundario y superior es mucho mayor que la variación de la población. En el quinquenio 1980-1985 la población entre 12 y 18 años creció alrededor del 4% y la matrícula secundaria aumentó en un 25%. De forma mucho más importante creció el número de personas matriculadas en el nivel superior durante ese mismo período (80%) frente a la variación del grupo de edad entre 19 y 24 años (17%).

---

[1] Pueden existir personas mayores de 11 años o niños menores de 6 que estén matriculados en la primaria. En este caso, el indicador puede presentar ligeras imprecisiones al tener presentes a estas personas dentro de los matriculados pero no dentro del grupo de edad correspondiente.

[2] Se anota que este indicador es muy sensible a los valores de población adoptados. Si para 1985 se utilizaran los datos de población publicados por el DANE, se obtendrían coberturas mayores en todos los niveles. Para primaria, incluso, ella es mayor al 100%, lo que indicaría la importancia que tiene la extra-edad en los matriculados, para este nivel educativo. En este estudio se utilizaron los datos de población estimados por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 1
EVOLUCION DE LA COBERTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA, SECUNDARIA Y SUPERIOR

		1975	1980	1985
PRIMARIA	Población (6-11)	4255691	4254131	4471707
	Matriculados	3953242	4102193	4029338
	Cobertura	92.89	96.43	90.11
SECUNDARIA	Población (12-18)	4106339	4753609	4945765
	Matriculados	1262407	1674338	2093161
	Cobertura	30.74	35.22	42.32
SUPERIOR	Población (19-24)	2785138	3252009	3807834
	Matriculados	176098	217630	391490
	Cobertura	6.32	6.69	10.28

Fuente: DANE, Cincuenta años de Estadísticas Educativas.
MEN, Oficina sectorial de planeación educativa. División de Estadística y sistemas.
DNP, proyecciones de población para Colombia por sexo y grupos quinquenales de edades 1950-2025.

Vale la pena, sin embargo, evitar algunas distorsiones que puede llevar consigo la lectura no crítica de estas cifras. En primer lugar, cabe preguntarse si los niveles de cobertura para el nivel secundario y el superior son los adecuados. Una altísima tasa de crecimiento de la matrícula, como la observada en el período 1980-1985, puede indicar que en los años anteriores el esfuerzo para aumentar la educación, para esos niveles, pudo no ser significativo. Si se miran sólo las cifras se puede presentar el caso de una base muy baja: un aumento pequeño cuando la base es baja mostrará grandes cambios porcentuales. Colombia empieza ahora a comportarse como el promedio de los países de similar nivel de ingreso en sus tasas de cobertura, aunque hay países como Filipinas que en 1985 tenía una cobertura del 65% para la secundaria y del 38% para el nivel superior[3]. En segundo lugar, es necesario mirar las cifras en un período más largo para evaluar tanto las políticas educativas como su concordancia, por ejemplo, con las necesidades de desarrollo del país. La educación es un típico caso de inversión cuya maduración se obtiene al cabo de muchos años y que supone, por tanto, por parte del gobierno y de las familias, una planeación de largo plazo.

El análisis de la cobertura para el nivel primario por regiones y por zonas urbana y rural muestra los grandes desequilibrios que existen en el país. De una parte, las zonas rurales presentan coberturas significativamente más bajas que las urbanas. De otra, entre departamentos hay diferencias en cobertura que alcanzan a más de 30 puntos. Los departamentos de la Costa Atlántica son justamente los que presentan las coberturas más bajas (Cuadro 2). Todo esto sugiere que hacia el futuro el esfuerzo estatal deba dirigirse a las zonas más desprotegidas. Ello está en concordancia con el reciente plan de universalización de la educación primaria, que da prioridad a cubrir el déficit educativo en estas regiones.

Las anteriores consideraciones pueden hacerse también extensivas a la cobertura de la educación secundaria. Aquí, sin embargo, debe destacarse la casi nula presencia de la educación secundaria rural, siendo su cobertura tan sólo de 6.8%. A su

[3] Ver Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988, Banco Mundial, Washington, 1988, Cuadro 30, Págs. 314-315.

Cuadro 2
COBERTURA DE PRIMARIA,SECUNDARIA Y EDUCACION SUPERIOR POR DEPARTAMENTOS Y ZONAS 1985

Sección del país	Cobertura primaria			Cobertura secundaria			Cobertura superior total	Cobertura superior/ 1.000 Hab.
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural		
Antioquia	100.26	106.81	90.78	44.80	65.96	8.54	6.65	9.24
Atlántico	82.62	83.50	70.61	49.55	52.77	1.45	16.54	24.48
Bogotá	96.96	93.96	ND	69.07	69.07	ND	26.97	39.65
Bolívar	80.49	87.06	70.14	32.61	47.08	6.03	5.21	6.88
Boyacá	93.42	135.21	74.26	34.00	85.05	5.49	6.11	6.72
Caldas	100.27	108.01	90.29	44.50	69.60	8.76	8.81	11.54
Caquetá	84.42	102.09	72.72	23.70	42.75	9.73	2.17	2.71
Cauca	97.17	113.60	90.04	29.38	70.56	6.09	4.00	4.56
Cesar	64.92	81.23	48.46	23.76	41.18	3.30	—	—
Córdoba	91.77	113.39	78.63	27.28	59.99	2.45	0.31	0.39
C/marca	103.81	118.05	93.63	37.55	77.08	6.66	2.25	2.68
Chocó	83.14	111.98	70.00	33.47	72.47	10.14	5.63	6.24
Huila	98.17	113.23	84.16	35.31	63.30	5.00	4.14	4.88
La Guajira	93.70	102.90	82.82	37.16	54.81	14.45	2.29	3.05
Magdalena	73.95	108.59	47.24	32.51	63.44	4.40	2.16	2.66
Meta	98.37	100.23	95.67	34.24	53.53	5.41	1.92	2.41
Narño	80.68	109.81	64.64	29.22	64.43	5.04	5.39	6.20
N. de Sant.	97.19	97.04	97.45	32.55	49.15	3.19	7.16	8.73
Quindío	105.69	105.14	107.91	54.57	63.94	13.62	15.34	20.09
Risaralda	97.30	101.32	89.89	41.61	57.17	9.55	6.94	9.16
Santander	95.27	109.93	78.41	38.38	64.80	3.30	7.93	10.07
Sucre	97.63	107.27	88.39	28.29	50.44	2.06	0.82	1.00
Tolima	100.83	115.34	86.90	39.05	64.00	9.22	5.69	6.66
Valle	93.33	93.07	94.30	47.54	55.99	13.61	12.38	13.99
Total	93.11	100.70	81.46	42.16	62.11	6.76	10.10	12.96

Fuente: MEN. Oficina Sectorial de Planeación Educativa. División de Estadística y Sistemas.
DANE. XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda. 1985.
DANE. Reajuste de la cobertura del censo de 1985.

vez se resalta cómo vuelve a repetirse el patrón de concentración encontrado en primaria. Los departamentos con altos niveles de cobertura en secundaria urbana son los mismos que en primaria.

La presencia regional de la educación superior refleja la carencia de un verdadero sistema universitario que pueda articular armónicamente el crecimiento de la matrícula, y dentro de ésta, de las áreas académicas, de forma tal que éstas se ajusten a las necesidades de las regiones, de su población, y del país como un todo. Convendría que el Estado observara con mayor detenimiento este desarrollo, en particular el del sector oficial. El desorden es especialmente notorio cuando se observa que entre regiones y en el país como un todo, no existe ninguna racionalidad que fundamente la composición entre las áreas académicas ofrecidas. Para el país, con cifras de 1985[4], se mantiene vigente la concentración en áreas como las ingenierías,

[4] ICFES, Estadísticas de la Educación Superior 1975-1985.

arquitectura y afines con el 29%; economía, administración y afines con 26%, ciencias de la educación con 19%; frente a otras, como las humanidades, ciencias naturales y bellas artes que tan sólo alcanzan el 6%. A esta composición se ha llegado por el mayor dinamismo observado en las áreas académicas con menores costos, tal el caso de economía, administración y ciencias de la educación. La participación de las ingenierías, aunque parecería alta, cuando se la mira desde la perspectiva del desarrollo científico y tecnológico, queda claro que el país se encuentra rezagado con respecto a otros con niveles de desarrollo similares[5].

Merece comentarse el avance que ha tenido la modalidad tecnológica, la cual desde que se reformó la educación superior (Decreto 80 de 1980) se ha mantenido en constante ascenso: en 1980 su participación en la educación superior era de 6.5%, en tanto que en 1986 era 13%[6].

No existen diferencias importantes en cobertura cuando se desagrega entre hombres y mujeres, para el nivel primario y secundario. Los hombres en 1985 participan en un 46% de la secundaria y las mujeres con el 54% restante, que reflejan adecuadamente la estructura de la población por sexo. La participación masculina en la educación superior, por el contrario, es mayoritaria, 56% para 1980[7], aunque las diferencias con las mujeres se han venido reduciendo.

El comportamiento del sector privado no ha seguido la misma dinámica en los tres niveles educativos: en primaria mantiene una participación estable (14.8%); en secundaria su participación ha decaído en las dos últimas décadas (participaba con el 50% de la matrícula en 1970 y con el 38% en 1988); por el contrario, en la educación superior ha ganado participación, hasta haberse convertido en mayoritaria (50% para 1973 y 58% en 1986).

B. Eficiencia interna

La eficiencia interna es "la capacidad que tiene el sistema educativo de retener y promover con fluidez a los alumnos ingresados, de grado a grado, hasta culminar cada nivel en el tiempo programado para ello"[8]. Los indicadores de eficiencia interna complementan los de cobertura, pues no sólo consideran la matrícula en un determinado nivel sino que ofrecen una medida dinámica de la participación de las personas en el sistema educativo.

La retención mide el porcentaje de estudiantes que culminan el nivel educativo al cual ingresan. El grado de escolaridad informa sobre el grado promedio alcanzado por un estudiante que ingresa a un determinado nivel. Estos dos indicadores globales del comportamiento y del flujo en un nivel educativo se basan en el seguimiento, durante un período, de un grupo homogéneo de personas, el cual se denomina cohorte.

En el Cuadro 3 se observa la mejora sostenida que ha presentado la eficiencia interna de la educación primaria, en el período 1961-1983. En los últimos años se experimentó en el país un aumento de la retención estudiantil (la proporción de estudiantes que terminan el ciclo de primaria) en el sector urbano para el nivel primario, que pasó de 41.3% en los primeros años de la década del sesenta a 62.4% a comienzos de los ochenta. Sin embargo, la retención no puede aceptarse aún como satisfactoria, en particular en las zonas rurales. En efecto, a pesar de la mejora en estas zonas, se observa que en el período 1968-1983 tan sólo un niño de cada cinco que empiezan la primaria logra terminarla. El grado de escolaridad promedio alcanzado de 1.7 años es muy bajo, y coloca aún a esta población en el rango de analfabetismo funcional, es decir, personas que solamente son capaces de repetir los signos escritos pero que no desarrollan mayores niveles de comprensión.

---

[5] Así, por ejemplo, Colombia presenta uno de los más bajos porcentajes del PIB (0.15%) y el número de ingenieros dedicados a la Ciencia y la Tecnología, en América Latina. Ver, Cortés Carlos, Nuevas Tecnologías Empresa y Sociedad, en el Tiempo, octubre 19 de 1989.

[6] ICFES, Estadísticas de la Educación Superior 1986.

[7] ICFES, Estadísticas de la Educación Superior, 1980.

[8] Ministerio de Educación Nacional. "Eficiencia interna del Sistema Educativo Colombiano en el nivel primario 1961-1983", Bogotá, 1985, p.11.

Cuadro 3
EVOLUCION DE LA EFICIENCIA INTERNA EN PRIMARIA

	Retención		Grado de escolaridad	
Cohorte	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**
1961-1966	41.3	3.2	–	–
1969-1973	53.2	11.0	3.1	1.6
1978-1983	62.4	18.3	3.8	1.7

Retención: Proporción de alumnos que terminan la primaria frente a los que la inician.
Grado de escolaridad: Grado promedio alcanzado por los alumnos que inician la primaria.

Fuente: MEN, Eficiencia Interna de la Educación Primaria, 1978-1984.

Los esfuerzos del Estado deben dirigirse, entonces, a mejorar los niveles de escolaridad de este nivel, lo que se consigue aumentando la promoción en cada grado, más aún si se tiene presente que en términos de cobertura las deficiencias en primaria no son, en el promedio, severas. Igualmente, en términos de su impacto sobre la población, debe dársele atención estatal prioritaria a este nivel.

Debe destacarse que es en el paso del primero al segundo grado donde se dan las más bajas tasas de promoción: en la zona urbana en 1985 era de 65% y en la rural apenas de 45%. Allí se observan también las mayores tasas de repitencia: 17% en la zona urbana y 20% en la rural. Las recientes medidas adoptadas por el gobierno sobre promoción automática y generalización de la metodología de Escuela Nueva para las zonas rurales, deben estar teniendo consecuencias positivas en la solución de estos problemas. El retraso de las estadísticas y la carencia de una evaluación sistemática de estos problemas impide hacer más consideraciones.

Existen diferencias enormes cuando la retención se analiza por departamentos. Al comparar el Cuadro 2 con el Cuadro 4 se evidencia una gran correspondencia entre los departamentos con alta cobertura y alta retención, lo que se debe, en parte, al carácter complementario de los indicadores, pero también a las condiciones estructurales de algunos departamentos de la Costa Atlántica, Caquetá y Nariño. Este último ya fue objeto de un plan de mejora de la educación primaria, que por el momento no se puede evaluar por la falta de la información pertinente.

Para el promedio nacional no se observan especiales diferencias por sexo en la eficiencia interna. Sin embargo, las estadísticas por departamentos muestran que en algunas regiones, como Norte de Santander y Cundinamarca, en donde se presenta la mayor retención femenina, puede estar relacionada con una mayor participación laboral de los hombres. En otros casos, como los de Nariño y Guajira, la mayor retención de los hombres podría estar relacionada con aspectos culturales que hacen desertar a la mujer más rápidamente del sistema educativo (Cuadro 4).

El panorama de la educación secundaria en la eficiencia interna es muy diferente al de la primaria. Si bien no existen estadísticas que permitan observar la evolución de la retención, sí se puede analizar lo que ha sucedido con la deserción y la promoción grado a grado. Al respecto se observa que no ha habido mejoras sustanciales en estos indicadores (Cuadro 5). Esto ha traído por consecuencia que la retención (proporción de estudiantes que terminan el ciclo frente a los que lo inician), 39% para la cohorte 1978-1983, sea aún muy baja. Igualmente el grado de escolaridad de la secundaria es tan sólo 3.2. Así, en promedio, los estudiantes están alcanzando a cursar sólo la mitad del bachillerato, lo que trae consecuencias negativas en su formación. En efecto, en reciente estudio de FEDESARROLLO se encontró que quienes tenían los más bajos desempeños laborales y las menores posibilidades de desarrollo eran las personas con educación incompleta[9].

[9] Molina y Bernal, "Educación General, Educación Especializada y Ocupación". Fedesarrollo, 1989.

Cuadro 4
RETENCION DE LA EDUCACION PRIMARIA
1978-1983

Sección	Retención urbana		Retención rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Antioquia	0.78	0.70	0.21	0.27
Atlántico	0.72	0.67	0.40	0.42
Bogotá	0.80	0.82	0.17	0.19
Bolívar	0.53	0.58	0.19	0.17
Boyacá	0.68	0.72	0.27	0.29
Caldas	0.68	0.54	0.16	0.23
Caquetá	0.34		0.07	0.10
Cauca	0.61	0.62	0.15	0.14
Cesar	0.44	0.35	0.14	0.14
Córdoba	0.47	0.42	0.98	0.10
Cundinamarca	0.40	0.53	0.27	0.36
Chocó	0.65	0.73	0.10	0.09
Huila	0.42	0.43	0.10	0.10
La Guajira	0.55	0.35	0.13	0.16
Magdalena	0.47	0.53	0.24	0.25
Meta	0.51	0.56	0.21	0.22
Narño	0.64	0.52	0.13	0.12
N. de Santander	0.60	0.70	0.16	0.16
Quindío	0.51	0.46	0.26	0.23
Risaralda	0.57	0.56	0.17	0.17
Santander	0.67	0.76	0.15	0.18
Sucre	0.42	0.49	0.12	0.12
Tolima	0.48	0.48	0.12	0.15
Valle	0.61	0.71	0.28	0.29
Total	0.62	0.63	0.17	0.19

Fuente: MEN. Eficiencia Interna del Sistema Educativo

Cuadro 5
EDUCACION SECUNDARIA
EFICIENCIA INTERNA

Año	Deserción	Retención		
		Total	Aprobación	Reprobación
1978	9.6	90.4	68.5	21.9
1979	8.7	91.3	70.6	20.6
1980	8.3	91.7	71.4	20.3
1981	11.8	88.2	71.2	17.0
1982	12.0	88.0	71.3	16.7
1983	12.0	88.0	71.7	16.3
1984	13.0	87.0	68.4	18.6

Nota: Los indicadores de deserción, aprobación y reprobación se obtienen como un promedio ponderado de las tasas respectivas de cada grado, en el correspondiente año.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Eficiencia Interna Básica Secundaria–Media Vocacional 1978-1984.

El ordenamiento de los departamentos según la retención en secundaria es diferente al de primaria, casi inverso (Cuadro 6). Esto puede deberse a que las bajas retenciones en primaria son síntoma de la existencia de un gran filtro debido fundamentalmente a condiciones económicas del estudiante. Este fenómeno implica que quienes terminan ese nivel no tendrán dificultad, al poseer los recursos económicos, en terminar la secundaria. De allí las altas retenciones para el nivel secundario cuando ellas han sido bajas en el primario. Hay casos, sin embargo, como Meta, Tolima y Córdoba, en donde las bajas retenciones en los dos niveles denotan problemas estructurales del sector que ameritan ser combatidos internamente.

La promoción del nivel primario al secundario es casi total, lo que indicaría que una vez pasado un nivel mínimo de años cursados se mantiene un alto nivel de escolarización para los primeros años de la secundaria. No debe, sin embargo, desconocerse el desequilibrio existente entre zonas, al recordar que la secundaria tiene un carácter eminentemente urbano, pues sólo 3 de cada 10 egresados rurales pasan a la secundaria rural[10].

En el paso de la secundaria al nivel superior existe un cuello de botella, ya que la matrícula en primer semestre de educación superior es inferior al número de bachilleres del año inmediatamente anterior. La diferencia entre las dos poblaciones resulta importante cuando en la demanda por educación superior se tiene en cuenta no sólo los bachilleres

[10] MEN, eficiencia interna de la educación secundaria, Bogotá, 1980.

Cuadro 6
ORDENAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS SEGUN TASAS DE RETENCION*
EN BASICA SECUNDARIA-MEDIA VOCACIONAL
COHORTE 1978-1983

	Total Depto.	Retención		Oficial Depto.	Retención		No oficial Depto.	Retención
1	Chocó	0.664	1	Chocó	0.763	1	Nariño	0.500
2	Atlántico	0.451	2	Atlántico	0.489	2	Chocó	0.482
3	Nariño	0.451	3	Bolívar	0.489	3	Sucre	0.477
4	Bogotá	0.450	4	Cesar	0.466	4	Valle	0.476
5	Bolívar	0.435	5	La Guajira	0.450	5	Bogotá	0.468
6	La Guajira	0.432	6	Nariño	0.425	6	Santander	0.460
7	Sucre	0.417	7	Bogotá	0.410	7	Cauca	0.438
8	Antioquia	0.402	8	Antioquia	0.392	8	Atlántico	0.431
9	Cauca	0.396	9	Cauca	0.386	9	Cundinamarca	0.422
10	Valle	0.392	10	Boyacá	0.384	10	Risaralda	0.422
11	Cundinamarca	0.388	11	Magdalena	0.374	11	Antioquia	0.414
12	Cesar	0.365	12	Sucre	0.374	12	Bolívar	0.400
13	Santander	0.356	13	Cundinamarca	0.370	13	Caldas	0.399
14	Magdalena	0.353	14	Córdoba	0.388	14	Tolima	0.389
15	Caldas	0.343	15	Huila	0.334	15	N. Santander	0.376
16	Quindío	0.326	16	Caldas	0.332	16	Quindío	0.341
17	Boyacá	0.324	17	Meta	0.331	17	La Guajira	0.336
18	Córdoba	0.324	18	Valle	0.329	18	Magdalena	0.315
19	Caquetá	0.321	19	Caquetá	0.321	19	Huila	0.298
20	Huila	0.321	20	Quindío	0.321	20	Córdoba	0.295
21	Risaralda	0.321	21	Santander	0.305	21	Meta	0.220
22	N. de Santander	0.309	22	Risaralda	0.294	22	Boyacá	0.211
23	Tolima	0.275	23	N. de Santander	0.275	23	Cesar	0.191
24	Meta	0.274	24	Tolima	0.242	24	Caquetá	
	Total Deptos.	0.392		Total Deptos.	0.365		Total Deptos.	0.427

* Retención: Proporción de alumnos que terminan la secundaria frente a los que la inician.
Fuente: MEN, Eficiencia interna básica secundaria – Media vocacional, 1978-1984.

de ese año sino también la acumulación de los de años anteriores que no pudieron ingresar a la universidad. La matrícula del primer semestre representaba el 57% de la demanda en 1985, con tendencia a decrecer.

Como resumen del flujo de alumnos a lo largo de los dos primeros niveles, hasta el ingreso a la educación superior, se tiene que sólo 95 estudiantes de cada 1.000 que ingresan a primero de primaria, entran posteriormente a la universidad[11].

C. Calidad de la educación

El tema de la calidad resulta difícil de abordar por cuanto no existen buenas medidas que muestren la forma cómo se están logrando los objetivos pedagógicos que persigue la educación. Tampoco existe suficiente claridad sobre estos objetivos. Con todo, se puede hacer una aproximación al tema de

[11] MEN, Eficiencia Interna de la Educación Secundaria, Bogotá, 1988, Pág. 204.

calidad, a partir de tres grupos de indicadores: uno, que muestra la relación cuantitativa entre los alumnos y los docentes; otro que cualifica estos agentes; y un tercero, que por medio de rendimientos académicos califica el "producto" educativo.

1. Relación alumno/docente

La relación alumno/docente se suele considerar como un indicador de la calidad educativa: a una menor relación se espera que la calidad de la educación sea mayor.

Las relaciones alumno/docente para la primaria indican que los 136.000 docentes oficiales parecen suficientes para atender la matrícula de primaria en la medida en que la relación alumno/docente se ha mantenido relativamente estable y a niveles aceptables, durante los últimos años. Es de destacar que el aumento en cifras absolutas de la matrícula de educación primaria, 72.100 estudiantes entre 1975 y 1985, ha requerido del nombramiento de nuevos maestros, estimados en 4.500, de modo que la relación alumno/docente ha permanecido constante. Este hecho sorprende en la medida en que el número de plazas docentes para el sector oficial se congeló, desde mediados de los setenta. Probablemente los nuevos docentes oficiales se están pagando con recursos departamentales o municipales. La relación alumno/docente muestra también diferencias entre departamentos, aunque éstas son menos marcadas que las detectadas para cobertura y retención (Cuadro 7). De otra parte, se puede anotar que esta relación alumno/docente cuando se compara con la del sector no oficial resulta generalmente mayor.

Cuadro 7
EDUCACION PRIMARIA OFICIAL
RELACION ALUMNO/DOCENTE
RELACION ALUMNO/ESTABLECIMIENTO
1985

Sección del país	A/D Urbano	A/D Rural	A/E Urbano	A/E Rural
Antioquia	36	30	361	60
Atlántico	33	35	198	139
Bogotá	32	28	269	123
Bolívar	33	36	181	97
Boyacá	31	30	206	57
Caldas	24	24	235	49
Caquetá	28	27	246	42
Cauca	29	25	223	52
Cesar	31	35	208	94
Córdoba	26	35	230	89
Cundinamarca	27	26	173	53
Chocó	21	22	200	58
Huila	27	27	194	47
La Guajira	25	24	146	75
Magdalena	26	31	200	115
Meta	31	26	235	44
Narño	30	29	236	57
N. de Santander	26	27	189	45
Quindío	28	26	216	47
Risaralda	31	26	225	48
Santander	29	25	187	42
Sucre	32	35	169	78
Tolima	28	28	180	50
Valle	36	27	213	62
Total	31	28	223	57

A = Alumno; D = Docente; E = Establecimiento.
Fuente: MEN, Oficina Sectorial de Planeación Educativa, División de Estadística y Sistemas.

En educación secundaria pueden hacerse comentarios similares: el número de docentes oficiales ha crecido paralelamente al de la matrícula oficial. La relación alumno/docente, de 20, es estable y puede considerarse aceptable (Cuadro 8). Esta tampoco difiere de la del sector no oficial, en particular para los últimos años. Por el contrario, los establecimientos han crecido menos rápido y, por lo tanto, la relación alumno/establecimiento se ha incrementado. La utilización que se le da a los establecimientos oficiales (382 alumnos por establecimiento) es mucho mayor a la de los privados (286 para 1988). La desagregación regional de estos indicadores vuelve a mostrar diferencias importantes.

Finalmente, en la educación superior el gran aumento de los establecimientos privados (de 62 a

Cuadro 8
EDUCACION SECUNDARIA EN 1985
RELACIONES ALUMNO/DOCENTE Y ALUMNO/ESTABLECIMIENTO

Sección del país	Relación alumno/ docente Total	Relación alumno/ docente Oficial	Relación alumno/ docente No-Oficial	Relación alumno/ establec. Total	Relación alumno/ establec. Oficial	Relación alumno/ establec. No-Oficial
Antioquia	23	23	22	451	461	431
Atlántico	21	22	20	345	575	261
Bogotá	22	23	21	424	862	322
Bolívar	21	22	21	349	424	299
Boyacá	18	18	17	270	308	201
Caldas	16	16	16	306	308	289
Caquetá	11	11	8	187	191	111
Cauca	16	16	16	234	236	225
Cesar	20	22	15	252	322	161
Córdoba	22	24	17	414	529	260
Cundinamarca	19	20	18	280	290	263
Chocó	15	16	12	224	266	149
Huila	17	18	16	313	374	227
La Guajira	20	22	15	306	370	193
Magdalena	19	22	15	342	428	235
Meta	20	20	19	256	277	230
Nariño	14	14	16	277	269	299
N. de Santander	18	17	20	277	283	265
Quindío	18	19	16	433	496	278
Risaralda	19	19	19	366	368	356
Santander	19	19	20	307	330	273
Sucre	25	29	19	353	423	273
Tolima	18	19	16	250	254	235
Valle	23	25	20	326	400	265
Total	20	20	20	340	384	288

Fuente: MEN, Oficina Sectorial de Planeación Educativa, División de Estadística y Sistemas.

156 entre 1975 y 1985) ha permitido que la relación alumno/establecimiento se mantenga. Algo similar se puede afirmar para los docentes. Existe un crecimiento mucho menor del sector oficial con relación al privado. En el sector oficial se pasa de 11.000 profesores (corresponde a la suma de profesores de tiempo completo más el equivalente de los de tiempo parcial y de cátedra en tiempo completo), en 1975 a 17.200 en 1985. En el mismo período, el sector no oficial pasa de 10.200 a 26.000 docentes[12].

Las diferencias regionales vuelven a ser importantes e inexplicables. Desde universidades oficiales con una relación increíblemente baja, de 5 alumnos por docente, en universidades que no disponen

[12] ICFES, Estadísticas de la Educación Superior 1975-1985.

Cuadro 9
INDICADORES
DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES

Universidades	Alumnos matricul.	Alumnos/ docente	Administ./ docente
Nacional	27340	11	1.2
Pedagógica	5190	16	1.4
Distrital	5049	20	1.1
Unisur	-	-	4.5
Tecnol. Llanos	779	7	1.0
Pedag. Tec. Tunja	7498	14	1.0
Uis	5950	14	1.3
Cúcuta	2581	15	0.8
Ocaña	182	8	1.6
Pamplona	2217	19	1.2
Caldas	3752	12	1.2
Quindío	6238	23	0.7
Tecnol. Pereira	2621	8	0.6
Antioquia	14746	10	1.0
Tecnol. Chocó	1349	10	1.8
Córdoba	2795	14	1.6
Sucre	316	5	1.0
Atlántico	3140	7	1.0
Guajira	592	18	2.5
Tecnol. Magdalena	1662	11	1.3
Cartag	4452	10	1.0
Cesar	906	11	0.5
Surcolombiana	3048	17	1.2
Amazonia	463	5	0.8
Cauca	3526	9	0.9
Nariño	4073	11	1.0
Tolima	4301	16	1.0
Valle	6264	8	1.7
U. Centr. Tuluá	1276	29	1.5
Totales	122306	11	1.1

Nota: El número de docentes se obtiene como la suma de los docentes de tiempo completo más el equivalente de los de tiempo parcial y de cátedra en tiempo completo.

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO, con base en cuadros anteriores.

de áreas académicas que exijan esa dedicación, hasta otras que tienen relaciones superiores a 20. Y algo similar sucede con la relación docente/personal administrativo: el promedio nacional es de 1.1 docente por cada administrativo (Cuadro 9). Esto puede ser sintomático de niveles de ineficiencia en algunas universidades oficiales.

2. Nivel educativo y formación de los docentes

Con respecto a los niveles primario y secundario es importante comentar, primero, que las Escuelas Normales, instituciones que son la principal fuente de formación de los docentes de la primaria y la secundaria, tienen uno de los más bajos resultados académicos en los exámenes del ICFES para bachilleres[13]. Estas Escuelas Normales empiezan a ser reformadas, en particular porque sus egresados no son demandados en el mercado laboral. Segundo, se observa que los cursos formales de capacitación del magisterio no siempre han dado los mejores resultados en la medida en que los docentes los utilizan tan sólo como plataforma de ascenso en el escalafón y no como una verdadera forma de actualización de conocimientos. Incluso llegan a repetir cursos o a capacitarse en algunas modalidades que no son de su interés. Estos hechos dejan entrever problemas serios que pueden estar existiendo en la formación, capacitación y actualización de los docentes de estos niveles.

En cuanto a la educación superior, el nivel educativo de sus docentes ha aumentado. Para 1988, sólo el 4% de los docentes no poseen título profesional, y no se presentan diferencias significativas entre sectores (Cuadro 10). Se observa, sin embargo, que la participación de docentes con niveles educativos con especializaciones y postgrados sigue siendo baja: 32% para el sector oficial y 27% para el privado, lo que ocasiona un impacto negativo sobre la calidad.

La participación de los profesores de tiempo completo es baja, especialmente en los establecimien-

[13] Ver el siguiente acápite.

Cuadro 10
EDUCACION SUPERIOR
PLAZAS DOCENTES POR ORIGEN Y POR CARACTER ACADEMICO SEGUN TITULO-1988

Instituciones	Total	Título						
		Técnicos	Tecnológ.	Licenc.	Profes.	Especial	Magister	Doctor
Instituciones:								
Total nacional	47990	1009	1046	8305	23631	6057	6541	1401
oficiales	19739	327	472	4185	8405	2369	3429	552
no oficiales	28251	682	574	4120	15226	3688	3112	849
Universidades:								
Total nacional	31938	212	360	4985	15064	4663	5401	1253
oficiales	15177	141	162	2944	6164	2149	3090	527
no oficiales	16761	71	198	2041	8900	2514	2311	726
Instituciones universitarias:								
Total nacional	8647	201	135	1740	4704	922	818	127
oficiales	2670	94	48	690	1411	173	233	21
no oficiales	5977	107	87	1050	3293	749	585	106
Instituciones tecnológicas:								
Total nacional	3840	122	385	846	2007	263	209	8
Oficiales	1357	45	240	369	559	35	79	3
No oficiales	2433	77	145	450	1448	228	130	5
Inst. tecnicas profesionales								
Total nacional	3565	474	166	734	1856	209	113	13
Oficiales	535	47	22	155	271	12	27	1
no oficiales	3030	427	144	579	1585	197	86	12

Fuente: ICFES. Estadísticas de la educación superior 1988.

tos privados: para 1988, era de 48% en las instituciones oficiales y tan sólo 12% para las privadas.

3. Pruebas del ICFES a los bachilleres

Los exámenes anuales de Estado aplicados por el ICFES[14] a los estudiantes de sexto de secundaria y a aquellos bachilleres de promociones anteriores interesados en ingresar a la universidad, proporcionan otro elemento indirecto de evaluación de la calidad.

En los análisis resulta de interés particular observar lo que sucede en las tres categorías definidas por el ICFES: la alta, de establecimientos educativos con

[14] Se acude a este indicador indirecto de la calidad en la medida que por su continuidad y cobertura permite establecer comparaciones temporales y regionales. Además, proporciona una información complementaria de gran valor. Debe indicarse que son pocos los estudios sobre la calidad de programas del ministerio, tal el caso de las evaluaciones de los INEM y de la Escuela Nueva, desarrolladas por el Instituto SER de Investigación. Ver, también, bibliografía de seguimiento de programas educativos, en otro capítulo de esta revista.

Cuadro 11
CLASIFICACION DE COLEGIOS SEGUN PUNTAJE OBTENIDO EN LOS EXAMENES DE ESTADO

Categoría	1981		1983		1985		1986	
	Puntaje promedio	%	Puntaje promedio	%	Puntaje promedio	%	Puntaje promedio	%
Altos	55.5	18.1	55.8	17.4	56.1	19.4	55.9	22.5
Medios	49.7	42.2	49.7	38.4	49.7	40.8	49.8	43.0
Bajos	45.5	39.7	45.1	44.2	44.8	39.8	45.2	34.5
Promedio	49.6	100.0	49.1	100.0	49.4	100.0	50.2	100.0

Nota: Categoría Alta: establecimientos con puntajes significativamente superiores al promedio.
Categoría Media: establecimientos con puntajes alrededor del promedio.
Categoría Baja: establecimientos con puntajes significativamente ineriores al promedio.
Las pruebas se normalizan, año tras año, alrededor del mismo puntaje (50 puntos).

Fuente: ICFES. el nivel académico de los planteles de educación media del país.

puntajes significativamente superiores al promedio nacional; la mediana, con puntajes alrededor del promedio; y la baja, con puntajes significativamente inferiores al promedio. De las pruebas del ICFES surgen, para los últimos años los siguientes resultados:

La evolución de los puntajes, los que sin embargo no se pueden comparar año tras año puesto que las pruebas se normalizan alrededor del mismo promedio en cada año, muestra que hay bastante dispersión en los establecimientos y que ésta se mantiene a lo largo del tiempo (Cuadro 11). Así, por ejemplo, hay una proporción importante de colegios con puntajes significativamente inferiores al promedio, 34% para 1986.

En cuanto a la desagregación oficial y privada de los establecimientos (Cuadro 12) se observa que son los colegios privados los que, en promedio, gozan de mejores resultados: la participación en la categoría alta es en todos los casos superior a la de los establecimientos oficiales y también la categoría baja privada siempre tiene una participación inferior a la misma categoría oficial.

Los puntajes, analizados según el carácter masculino, femenino y mixto de los establecimientos

Cuadro 12
RENDIMIENTO DE LOS COLEGIOS SEGUN NATURALEZA

Naturaleza	Categoría	1980 %	1982 %	1983 %	1986 %
Oficiales	Altos	12.87	12.60	14.20	17.30
	Medios	44.65	38.40	43.00	45.70
	Bajos	42.48	49.00	42.80	37.00
Privados	Altos	23.33	22.80	25.70	28.80
	Medios	39.81	38.40	38.20	39.70
	Bajos	36.86	38.80	36.10	31.50

Fuente: ICFES, el nivel académico de los planteles de educación media del país.

(Cuadro 13), arrojan los siguientes resultados: los colegios masculinos son los que tienen los mayores rendimientos, seguidos de los colegios femeninos y de los mixtos. Se debe destacar la importante presencia de los colegios masculinos en la categoría alta (el 65% de ellos así se clasifican), y la aún grande, aunque decreciente, participación de los colegios mixtos en la categoría baja (el 38% de ellos caen en esta categoría).

El rendimiento de los colegios según la jornada de clases es diferente (Cuadro 14): los colegios con mejores rendimientos son, en su orden, los que poseen una única jornada, los de jornada matutina y los de jornada de la tarde. Por el contrario los colegios de jornada nocturna presentan rendimientos significativamente inferiores.

Cuadro 13
UBICACION ACADEMICA DE LOS COLEGIOS MASCULINOS, FEMENINOS Y MIXTOS

Tipo	Categoría	1980 %	1982 %	1983 %	1986 %
Masculino	Alto	52.20	50.00	59.20	65.40
	Medio	36.10	40.10	31.10	26.30
	Bajo	11.70	09.90	09.70	08.30
	Puntaje promed.	54.04	55.29	56.06	
Femenino	Alto	22.40	25.10	29.50	36.80
	Medio	39.30	37.70	36.40	36.50
	Bajo	38.30	37.20	34.10	26.70
	Puntaje promed.	49.86	50.41	51.45	
Mixto	Alto	10.90	11.00	12.60	15.70
	Medio	44.30	38.40	43.00	45.80
	Bajo	44.80	50.60	44.40	38.50
	Puntaje promed.	48.14	48.36	49.18	

Fuente: ICFES, el nivel académico de los planteles de educación media del país.

El comportamiento en los exámenes de los colegios según ubicación geográfica presenta también diferencias importantes (Cuadro 15). Se podrían constituir tres grupos. Uno, con los colegios de Bogotá que son los que tienen en promedio los mayores rendimientos. Otro, con los colegios de la zona oriental, pacífica y central, con rendimientos similares y cercanos al promedio. Y un tercer grupo donde se ubican los colegios de la zona Atlántica y de los Territorios Nacionales, con los rendimientos más bajos. Estos departamentos vuelven a tener, como en el caso de los indicadores de cobertura y eficiencia, resultados poco satisfactorios.

Por último, se debe señalar la importancia del origen familiar en los resultados de los exámenes de Estado (Cuadro 16). Basta observar que los puntajes acumulados de quienes poseen padres con niveles de educación superior son significativamente mayores a los que tienen padres con educación media y que éstos, a su vez, tienen puntajes mayores a los que tienen padres con educación primaria o ninguna. Probablemente esta variable, la de origen socio-económico, está en la base de algunos de los resultados anotados, tal el caso de las diferencias entre los puntajes de los colegios privados y oficiales.

No sobra repetir que en este análisis tan sólo se tuvo un primer acercamiento al tema de la calidad de la educación. Quedan múltiples caminos por explorar, tal el caso de si en el nivel superior se está cumpliendo a cabalidad con sus funciones de investigación y extensión de servicios a la comunidad. La baja participación de los recursos destinados a estos renglones, inferior al 9%, deja ver que no se les está dando la suficiente importancia. Este y otros temas relacionados con la calidad serán tratados en futuras entregas de esta revista.

D. Consideraciones finales

Evidentemente, el sector educación ha progresado en los últimos años. Así lo indica la evolución de la cobertura de los diferentes niveles educativos. Sin embargo, aún subsisten serios problemas, relacio-

Cuadro 14
RENDIMIENTOS DE LOS COLEGIOS SEGUN JORNADA

Jornada	Categoría	1980	1982		1983		1986	
		Distribuc. %	Distribuc. %	Puntaje porm.	Distribuc. %	Puntaje prom.	Distribuc. %	Puntaje prom.
UNICA	Altos		20.00		21.30		26.20	
	Medios		39.90		41.60		39.60	
	Bajos		40.10		37.10		34.20	
				49.93		50.09		50.91
MAÑANA	Altos		21.20		24.30		25.80	
	Medios		40.90		43.90		46.40	
	Bajos		37.90		31.80		27.80	
				49.56		50.41		50.88
TARDE	Altos		18.40		26.30		29.00	
	Medios		41.70		38.70		40.90	
	Bajos		39.90		35.00		30.10	
				49.29		49.63		50.48
DIURNO*	Altos	20.50						
	Medios	43.30						
	Bajos	36.20						
NOCTURNA	Altos	1.20	0.80		0.90		1.90	
	Medios	34.20	26.10		34.30		40.50	
	Bajos	64.60	73.10		64.80		57.60	
				46.15		46.02		46.82

Nota: Las pruebas se normalizan, año tras año, alrededor del mismo puntaje (50 puntos). * Incluye: unica, mañana y tarde.
Fuente: ICFES, el nivel académico de los planteles de educación media del país.

Cuadro 15
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN LAS CATEGORIAS DE RENDIMIENTO DE ACUERDO CON LA REGION A LA QUE PERTENECEN

Región	Categoría	1982		1983		1986	
		Distribución porcentual	Puntaje promedio	Distribución porcentual	Puntaje promedio	Distribución porcentual	Puntaje promedio
ATLANTICA	Alto	7.50		8.40		10.40	
	Medio	18.00		16.30		24.40	
	Bajo	74.50		75.30		65.20	
	Atlántico		45.74		45.49		46.71
	Barranquilla		46.13				
BOGOTA	Alto	30.70		36.70		41.90	
	Medio	38.80		37.70		40.40	
	Bajo	30.50		25.60		17.70	
	Bogotá		51.09		51.85		52.77
CENTRAL	Alto	11.50		12.50		18.50	
	Medio	37.50		42.90		44.30	
	Bajo	51.00		44.60		37.20	
	Antioquia		48.39		48.70		49.70
	Medellín		49.68				
ORIENTAL	Alto	12.40		15.00		23.20	
	Medio	51.10		53.80		56.70	
	Bajo	36.50		31.20		20.10	
	Santander		49.72		50.64		51.15
PACIFICIA	Alto	25.70		27.90		20.00	
	Medio	39.20		45.20		42.40	
	Bajo	35.10		26.90		37.60	
	Valle		50.50		51.01		49.68
	Cali		51.99				
TERRITORIOS NACIONALES	Alto	—		3.30		7.10	
	Medio	46.20		54.10		67.90	
	Bajo	53.80		42.60		25.00	
	Territorios Nacionales		46.69				48.51

Nota: Las pruebas se normalizan, año tras año, aredeor delmismo puntaje (50 puntos).
Fuente: ICFES, el nivel académico de los planteles de educación media.

Cuadro 16
PUNTAJE PROMEDIO SEGUN NIVEL EDUCATIVO DEL PADRE POR REGION

Región	Nivel educ. del padre	Promedio	Desviación estándar	Región	Nivel educ. del padre	Promedio	Desviación estándar
	Ninguna	223,30	35.70		Ninguna	236,60	33,90
ATLANTICA	Primaria	227,70	36,30	CENTRAL	Primaria	242,80	36,90
	Media	241,20	41,60		Media	258,70	40,80
	Superior	263,30	46.10		Superior	279,10	43,80
	Ninguna	245,10	35,50		Ninguna	232,70	35,50
ORIENTAL	Primaria	253,10	37,80	PACIFICA	Primaria	243,50	35,80
	Media	265,90	39,80		Media	256,70	40,60
	Superior	282,50	40,60		Superior	283,30	45,00
	Ninguna	257,90	35,20		Ninguna	251,60	29,10
BOGOTÁ	Primaria	255,80	38,70	TERRIT.	Primaria	241,00	32,40
	Media	265,70	40,70	NALES.	Media	243,20	37,10
	Superior	291,90	42,60		Superior	288,70	30,60

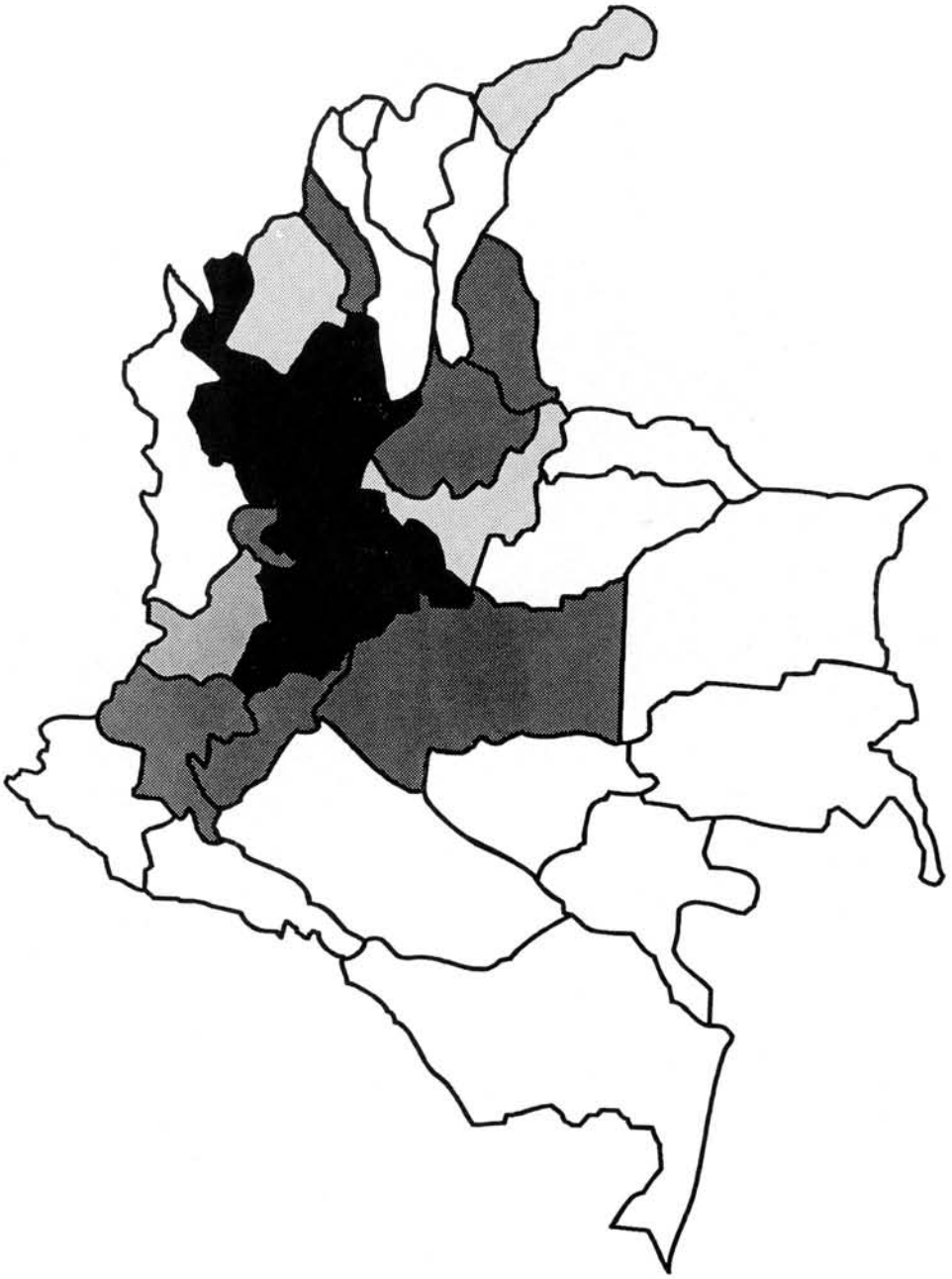
Fuente: ICFES. El perfil del bachiller colombiano. 1988

nados fundamentalmente con la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, con la calidad de la educación ofrecida, y en parte con la eficiencia de la oferta educativa.

También preocupa el hecho de que la educación no está llegando por igual a todas las regiones del país y a todos los grupos sociales. En efecto, como se observa en los mapas 1 y 2, la cobertura regional difiere sustancialmente por departamentos, lo que trae por consecuencia desequilibrios importantes en el desarrollo regional del país. Igualmente, las diferencias entre zonas urbana y rural resultan muy significativas. Esto podría estar significando que, a través de la educación, se están creando dos Colombias diferentes.

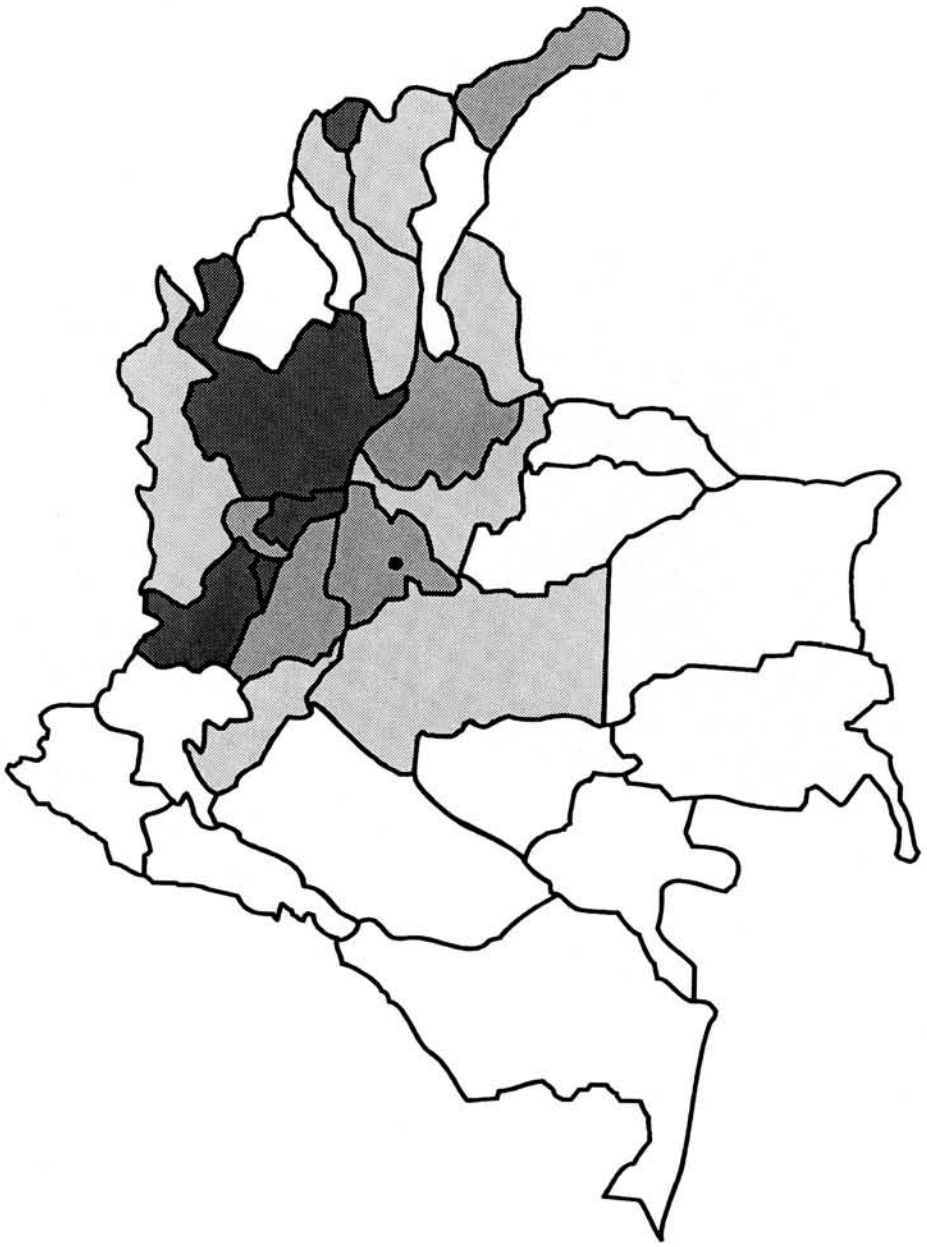
Sin duda debe ser política del gobierno tender a eliminar estas diferencias regionales. Igualmente, dar prioridad a la educación básica, buscando elevar la escolaridad y permanencia en los niveles primario y secundario de todos los colombianos.

Mapa 1
COBERTURA EDUCACION PRIMARIA 1985



NOTA: Mayor intensidad = mayor cobertura; menor intensidad = menor cobertura.

Mapa 2
COBERTURA EDUCACION SECUNDARIA 1985



NOTA: Mayor intensidad = mayor cobertura; menor intensidad = menor cobertura.

IV. Salud

El propósito de esta sección será describir, a lo largo de los distintos números de la revista, el estado de salud de la población y la política sanitaria, con énfasis en la eficiencia y la eficacia de la gestión institucional en esta área.

Enmarcar la salud dentro de un conjunto más amplio de indicadores sociales, obliga a elegir, para empezar, un conjunto de indicadores básicos, los cuales se espera ir refinando paulatinamente y para lo cual confiamos contar con las sugerencias de los profesionales vinculados al sector y de investigadores en el área de la salud. Adicionalmente, para cada edición de la revista será necesario seleccionar un número reducido de indicadores. En este primer número de *Coyuntura Social* se analiza la evolución de indicadores básicos del estado de salud general, Esperanza de Vida al Nacer (EVN), tasa de mortalidad infantil, tasa y estructura de mortalidad general, y los indicadores relacionados con la eficiencia hospitalaria (disponibilidad, utilización y rendimiento hospitalario).

A. Estado de salud

La situación de salud de los colombianos ha mejorado sustancialmente si se analiza a través de indicadores como la Esperanza de Vida al Nacer, la mortalidad infantil y la mortalidad general.

En efecto, hoy se espera que un colombiano al nacer viva[1] en promedio 65 años, cuando esa expectativa era de 50 años hacia la mitad del siglo (Gráfico 1); un logro importante si se tiene en cuenta que la Organización Mundial de la Salud (OMS) sugiere como meta para el año 2000 una expectativa mínima de vida al nacer de 60 años[2].

En los países en desarrollo, un problema común es el subregistro de defunciones y nacimientos, lo cual dificulta la estimación directa de la tasa de mortalidad infantil[3] a partir de estos registros. Por esta razón, los demógrafos han desarrollado una serie de métodos indirectos basados en modelos demográficos. No es raro encontrar por ello gran-

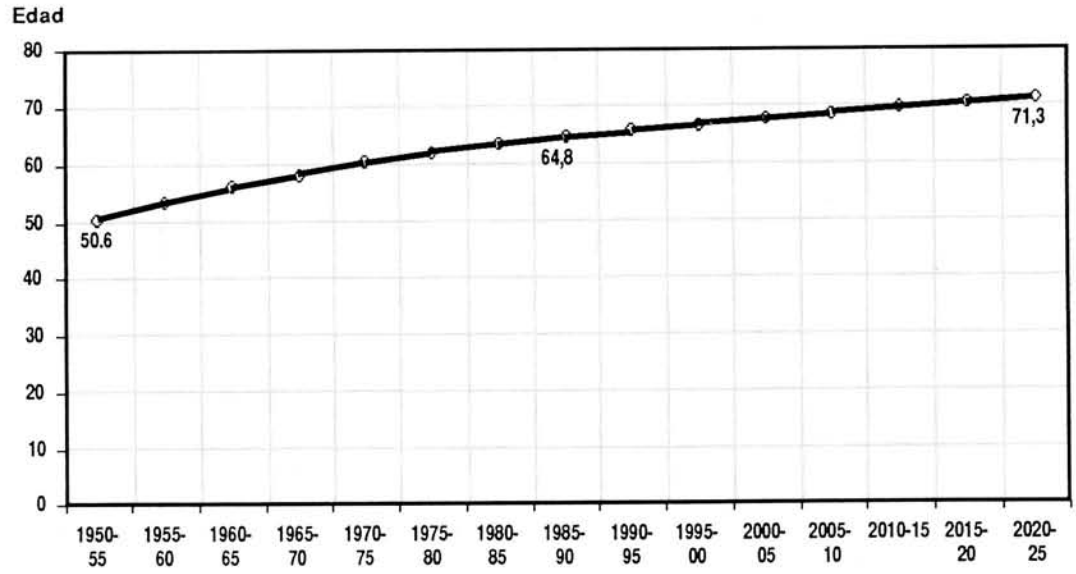
---

[1] La Esperanza de Vida al Nacer es una medición que sintetiza toda la experiencia de mortalidad de los distintos grupos de edad, por lo cual es considerada como indicador del grado de bienestar y desarrollo social de un país.

[2] Organización Mundial de la Salud. Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro para todos en el año 2000. Ginebra, 1981, pág.10.

[3] La tasa de mortalidad infantil (TMI) es el número de defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.

Gráfico 1
EVOLUCION Y PROYECCION DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER
COLOMBIA 1950-2025



Fuente: ONU. 1982. En Estudio Seccional de Salud, Minsalud 1989.

des diferencias en las TMI estimadas por diferentes autores, inclusive para un mismo año. No obstante, como sugiere la OMS, "para la formulación de una política y la preparación de un programa de salud, el orden de magnitud de la tasa de mortalidad de lactantes reviste mayor importancia que su valor exacto"[4].

De cualquier manera, lo que sí se sabe es que el mejoramiento del estado de salud de la población colombiana se debe en gran medida al descenso dramático de la mortalidad infantil desde 1950, año en el cual según la Organización de las Naciones Unidas era de 123 por 1.000 nacidos vivos y para el período actual se estima en 46/1.000 (Gráfico 2). A pesar de ello, se sigue considerando alta si se tiene en cuenta la de los países como Cuba (15/1.000), Costa Rica (18/1.000) y Chile (20/1.000) (Gráfico 3).

Así mismo, la tasa de mortalidad general[5] ha descendido aceleradamente. Según las estimaciones (ajustadas por edad) del Estudio Nacional de Salud[6], para 1970 la TMG era de 10.1 defunciones por 1.000 habitantes, disminuyendo a 5.8 en 1982. Para 1986, el Estudio Sectorial de Salud[7], la estimó en 5.2/1.000 habitantes (Gráfico 4).

Existen diferencias importantes en la TMG por departamentos (Gráfico 5). Teniendo en cuenta sólo aquellos con registros adecuados, según la magnitud de su TMG y su desviación respecto de la

---

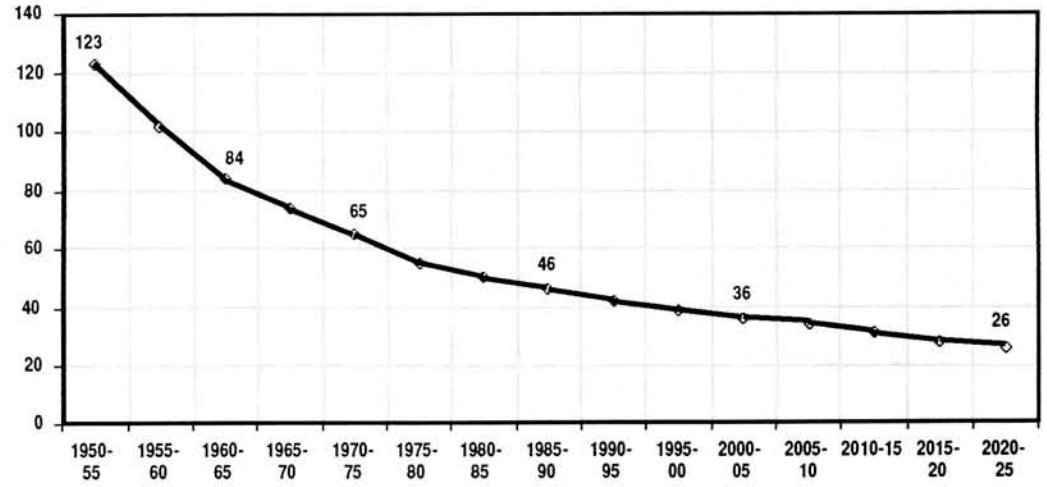
[4] Organización Mundial de la Salud. *op.cit.* pág.15.

[5] La tasa de mortalidad general (TMG) hace referencia al total de las defunciones en el país por cada 1.000 habitantes.

[6] Bayona, A. y M.Ruiz. La Mortalidad en Colombia; 1970-1982. Vol. 1 ENS, 1982.

[7] Yepes, F. *et.al.* Situación de Salud. Estudio Sectorial de Salud, 1989.

Gráfico 2
EVOLUCION Y PROYECCION DE LA MORTALIDAD INFANTIL
COLOMBIA 1950-2025
(Tasas por 1.000 nacidos vivos)



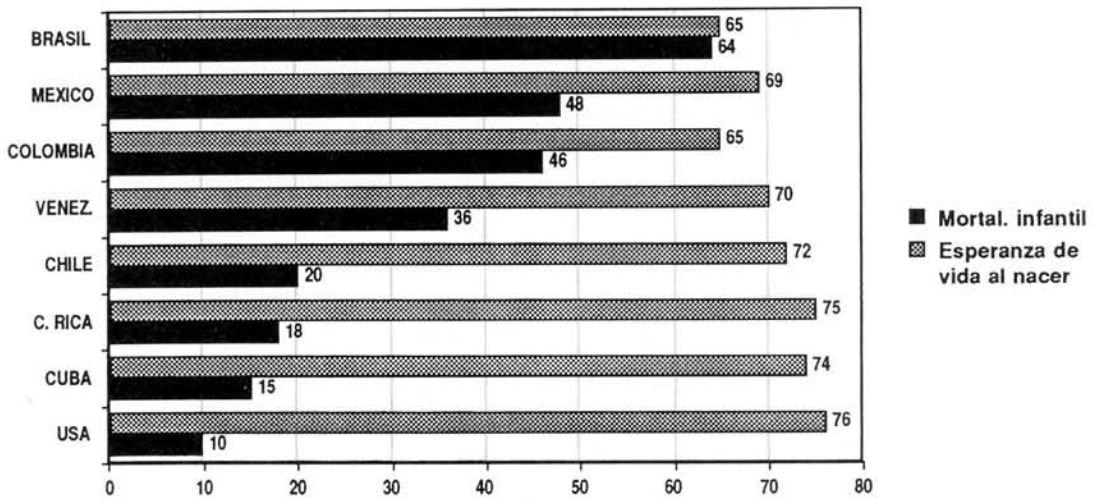
Fuente: ONU, World Estimates and Projections. Pop Studies NY, 1988.

media, se pueden clasificar así: mortalidad baja, Atlántico, Bogotá y Quindío; mortalidad media, Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Valle; mortalidad alta, Boyacá, Caldas y Huila.

De otra parte, la estructura o distribución de las causas de mortalidad general ha sufrido cambios importantes. A este respecto, el Ministro de Salud en su informe al Congreso en 1984, explicaba como "el análisis de las causas de muerte y de su evolución en el tiempo nos revela un verdadero proceso de transición epidemiológica, consistente en la sistemática disminución de algunas de las enfermedades asociadas con el subdesarrollo, cuales son las infecciosas intestinales, la desnutrición y las respiratorias agudas y crónicas, afectadas principalmente por deficiente saneamiento ambiental, baja cultura sanitaria y carencia de atención médica oportuna; y el incremento proporcional de las causas propias de sociedades industriales y culturalmente desarrolladas, como son los tumores malignos y los problemas del complejo cardio-cerebrovascular".

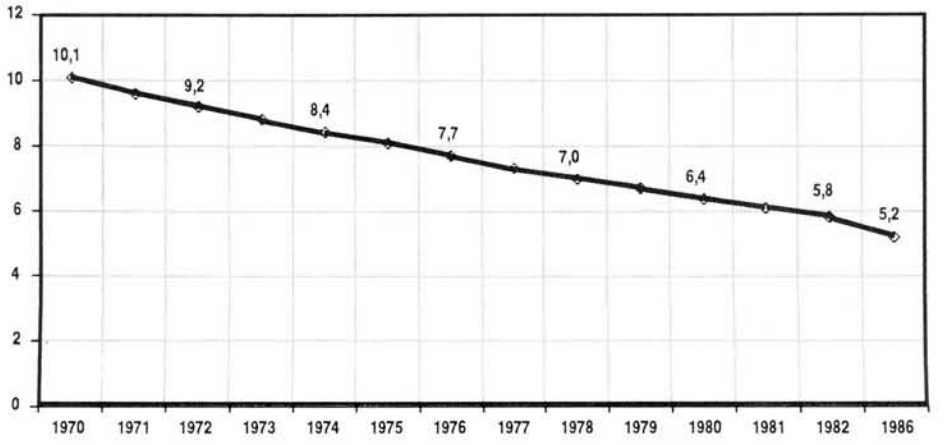
En efecto, la estrategia de atención primaria en salud, las acciones sobre el medio ambiente y saneamiento básico y las campañas educativas sobre prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas intestinales y respiratorias han tenido un impacto importante en la disminución de la mortalidad por estas causas. Como se observa en el Cuadro 1, las enfermedades infeccioso-intestinales (enfermedad diarréica aguda, EDA) pasó de ser la primera causa de mortalidad general en 1973 y 1977 a ser la 9a. causa en 1986; así mismo, las crónicas respiratorias (bronquitis, enfisema y asma) pasaron del 5o. lugar en 1973 al 15o. lugar en 1986. Este hecho se confirma al observar la evolución de las tasas de mortalidad por estas causas (Cuadro 2). Entre 1973 y 1986 las tasas de mortalidad por cien mil habitantes por enfermedad dia-

Gráfico 3
MORTALIDAD INFANTIL Y ESPERANZA DE VIDA AL NACER
1987



Fuente: Estado Mundial de la Infancia. Unicef, 1989.

Gráfico 4
EVOLUCION DE LA MORTALIDAD GENERAL
COLOMBIA 1970-1986
(Tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: 1970-82. Estudio Nacional de Salud 1986: Estudio Sectorial de Salud.

Cuadro 1
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD GENERAL – COLOMBIA 1973-1986

	1973		1977		1981		1984		1986	
	%	Puesto	%	Puesto	%	Puesto	%	Puesto	%	Puesto
Homicidios	2.5	7o.	3.7	5o.	6.0	2o.	6.8	4o.	9.8	1o.
Infarto al miocardio	5.5	3o.	6.8	2o.	5.9	3o.	8.5	1o.	8.1	2o.
Otras corazón/circul.pulm.	6.1	2o.	6.8	3o.	7.6	1o.	7.7	3o.	7.4	3o.
Cerebrovasculares	4.8	4o.	5.9	4o.	5.7	4o.	7.8	2o.	7.1	4o.
Tumor maligno	2.3	8o.	2.9	7o.	3.2	8o.	3.8	5o.	3.8	5o.
EDA	9.6	1o.	7.8	1o.	5.3	5o.	3.0	8o.	2.5	9o.
Crónicas Respiratorias	4.4	5o.	3.4	6o.	2.6	11o.	1.9	13o.	1.7	15o.
Neumonías					4.6	6o.	3.4	6o.	3.4	6o.

%: participación porcentual de esa causa dentro del total de muertes.
Fuente: Defunciones DANE/Macroindicadores/Minsalud. En Estudio Sectorial de Salud, Minsalud, 1989.

rréica aguda (EDA) y crónicas respiratorias descendieron vertiginosamente: dentro del período considerado, las muertes por EDA se redujerron de 69.6 muertes/100.000 habitantes a 12.5; y de 31.8 muertes/100.000 habitantes por enfermedades crónicas respiratorias descendieron a 7.1. Aunque las neumonías (enfermedad respiratoria aguda que es registrada separadamente por su alta incidencia dentro de este grupo) se han mantenido en el 6o. lugar durante la presente década, su tasa de incidencia han disminuído de 29.3 muertes/100.000 habitantes en 1981 a 16.8 muertes en 1986.

Sin embargo, a pesar de los importantes avances logrados en relación con las enfermedades infecciosas, éstas no han dejado de ser un problema de salud importante en el país. De hecho, aunque para la población total las muertes por enfermedades infecciosas, gastrointeŝtinales y respiratorias han disminuído, siguen siendo las primeras causas de mortalidad para algunos grupos de edad específicos (1-4 años) y de morbilidad para los menores de 1 año, como se verá en un próximo número de la revista. Al estar estas enfermedades asociadas estrechamente con la calidad del medio ambiente (agua potable y disposición sanitaria de excretas y basuras), demandan así mismo una gestión interinstitucional más agresiva e integrada, ya que en materia de medio ambiente y saneamiento básico hay un número considerable de entidades y sectores involucrados.

No obstante, el hecho más trascendental en la década del 80, el cual no forma parte de esa transición epidemiológica de que hablaba el entonces Ministro de Salud ya que es el reflejo de una situación social, es el incremento de la proporción de las muertes por homicidios y lesiones causadas intencionalmente, llegando en 1986 a ser la primera causa de muerte cuando en 1973 ocupaba el séptimo lugar. Mientras en 1973 la tasa de mortalidad por homicidios era de 18.3 muertes/100.000 habitantes, para 1986 esa tasa era de 49.0 defunciones/100.000 habitantes (Cuadro 2), lo cual da cuenta del incremento acelerado de las muertes por esta causa. No parecen existir datos o estudios sobre las implicaciones que ha tenido la violencia en la demanda de servicios y recursos de salud, y sobra decir que la intervención, que suponen los homicidios y lesiones infligidas intencionalmente como primera causa de mortalidad general, trasciende la acción del sector salud e involucra a muchos sectores y estamentos de la vida nacional.

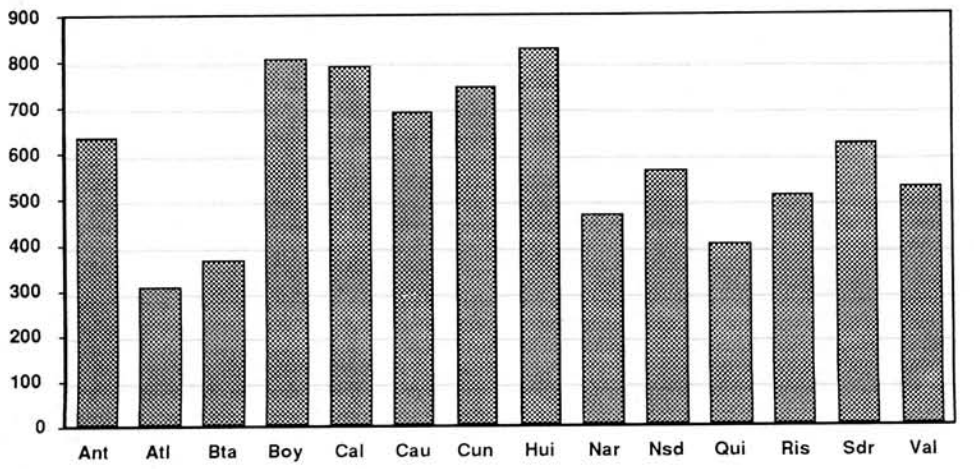
Cuadro 2
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD GENERAL
COLOMBIA 1973-1986
(Tasas por 100000 hbts)

	Homicidio	Infarto miocardio	Otr corazon /circ. pulm.	Cerebro vascular	Tumor maligno	EDA	Crónicas Respirat	Neumonías
1973	18.30	39.73	44.37	34.76	16.90	69.64	31.80	
1977	22.18	40.46	40.29	35.29	17.48	46.54	20.08	
1981	38.11	37.12	47.73	36.16	20.12	33.25	16.44	29.34
1984	37.30	46.63	42.24	42.79	20.84	16.45	10.44	18.65
1986	48.95	40.86	36.92	35.46	19.24	12.51	7.09	16.88

Fuente: Defunciones/DANE; Macroindicadores/Minsalud. En Estudio Sectorial de Salud, Minsalud, 1989

Por último, el incremento proporcional de los tumores malignos, las enfermedades del corazón y las cerebrovasculares parece responder más a la disminución de las enfermedades infecciosas ya mencionadas. En efecto, las tasas de mortalidad por infarto al miocardio y por problemas cerebrovasculares tendieron a permanecer estables, y las de tumores malignos se incrementaron levemente: de 17 a 19 defunciones/100.000 habitantes (Cuadro 2). Estas causas de mortalidad están asociadas

Gráfico 5
TASAS DE MORTALIDAD (POR 100.000 HABITANTES)
AJUSTADAS POR EDAD Y POR DEPARTAMENTOS – 1986



Fuente: Registros Sistemáticos, Minsalud. Estimaciones del Estudio Sectorial de Salud, 1989.

con el estilo de vida de los individuos (dieta, estrés, cigarrillo), factores hereditarios y el medio ambiente físico (contaminación atmosférica particularmente). En este sentido, las posibilidades de intervención del sector salud se enmarcan dentro de acciones de carácter preventivo, como ya lo ha venido haciendo mediante campañas a través de los medios de comunicación (contra el hábito de fumar y la detección temprana de tumores mediante exámenes periódicos de citología y senos, etc.).

B. Disponibilidad, utilización y rendimiento hospitalario

La disponibilidad de camas hospitalarias ha venido disminuyendo. Mientras en 1970 el país tenía 2.24 camas por 1000 habitantes, en 1985 ese índice era de 1.58 camas (Cuadro 3). No obstante, entre 1970 y 1985 se registró un aumento en la accesibilidad de la población a la atención hospitalaria y en la productividad del recurso hospitalario.

En efecto, como se observa en el Cuadro 3, el número de egresos/1.000 habitantes[8] mostró una tendencia creciente entre 1970 y 1985: de 51.3 egresos por 1.000 habitantes en 1970 se pasó a 57.4 egresos/1.000 en 1985, aunque su nivel más alto se registró en 1983 con 61.5 egresos. Esta mayor accesibilidad parece asociada a un mayor rendimiento de las camas: de 22.9 egresos/cama en 1970 aumentó a 36.4 egresos en 1985, observándose en 1983 el mayor rendimiento con 37.4 egresos/cama. Sin embargo, el aumento de la producti-

[8] Los indicadores de eficiencia hospitalaria se basan en la contabilización de los egresos o salidas de pacientes por alta (vivo) o por defunción y no de los ingresos (admisión) ya que los primeros permiten hacer mediciones del tiempo y uso del recurso hospitalario.

Cuadro 3
EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD, UTILIZACION Y RENDIMIENTO HOSPITALARIO COLOMBIA 1970-1985
(Todos los subsectores)

	Camas/1.000 habitantes	Egresos/1.000 habitantes	Egresos /cama	% Ocupac.	Promedio Estancia
1970	2.24	51.3	22.9		
1971	2.15	53.8	25.1	66.7	
1972	2.02	53.6	26.5		
1973	1.96	52.6	26.9		8.0
1974	1.92	53.1	27.6	65.7	7.7
1975	1.90	53.7	28.3	65.2	7.8
1976	1.89	53.9	28.5	63.0	7.1
1977	1.85	54.8	29.7	62.0	7.0
1978	1.81	56.3	31.2	61.5	6.6
1979	1.72	57.9	33.6	61.0	6.2
1980	1.73	58.2	33.7	61.0	6.2
1981	1.71	59.6	35.1	59.3	5.9
1982	1.69	61.6	36.5	59.3	5.9
1983	1.65	61.5	37.1	59.6	5.8
1984	1.61	58.4	35.4	57.1	5.8
1985	1.58	57.4	36.4	57.0	5.7

Fuente: Macroindicadores- Subsistema de Información, Minsalud.

vidad hospitalaria se ha dado fundamentalmente por la reducción de los promedios de estancia. Entre 1973 y 1985 de 8 días en promedio por estancia se pasó a 5.7 días. Esta reducción puede ser en parte explicada por las nuevas políticas orientadas a incrementar el número de intervenciones quirúrgicas ambulatorias y a disminuír la estancia hospitalaria por partos y casos agudos.

A pesar de esta mayor productividad, la subutilización del recurso hospitalario ha venido en aumento. Si se tiene en cuenta que un porcentaje ocupacional del 80% se considera como óptimo, para 1971 había una capacidad instalada no utilizada del 13.3% (80-66.7%) aumentando al 23% (80-57%) en 1985.

La situación hospitalaria en las distintas secciones del país muestra cosas interesantes. Desafortunadamente no todos los hospitales reportan información al subsistema nacional de información del Ministerio de Salud, produciendo en consecuencia una subestimación del número de camas hospitalarias y de los indicadores que se desprenden de dicha información, como son los de utilización y rendimiento hospitalario. De acuerdo con la división de información de Minsalud, la magnitud del subregistro es muy reducida en la mayoría de las secciones del país, pero es particularmente dramática en el departamento del Valle[9].

Excluyendo entonces del análisis al departamento del Valle, Quindío, Santander y Bogotá son las secciones del país que cuentan con mayor número de camas hospitalarias: más de 2 por 1.000 habitantes, cifra alta si se tiene en cuenta que el promedio para el país está alrededor de 1.5 camas/1.000. Por otro lado, Sucre, Cesar, Córdoba y Guajira son los departamentos que menos cuentan con este recurso: menos de 1 cama/1.000 habitantes (Cuadro 4).

Sin embargo, sorpresivamente los departamentos de la Guajira y Cesar presentan los mayores rendimientos de las camas y los menores promedios de estancia. En la Guajira, por ejemplo, a pesar de registrar un nivel de subutilización (medido por los porcentajes de ocupación de las camas disponibles) cercano al promedio nacional (21.2%), presenta la más alta productividad de las camas (69 egresos/cama frente al promedio nacional de 37 egresos/cama) y el menor promedio de estancia hospitalaria (3 días frente a 5.4 días del promedio nacional). Cesar, por su parte, lo sigue en productividad (52 egresos/cama y 3.1 días en promedio por estancia) aunque con un nivel superior de subutilización (36%).

Finalmente, mientras Nariño, Cundinamarca, Antioquia y Bogotá registran los más altos porcentajes de utilización (entre el 63% y el 70%) de las camas hospitalarias, son Nariño, Cundinamarca, Chocó y los Santanderes los que muestran el menor rendimiento de las camas (menos de 30 egresos/cama) y conjuntamente con Bogotá, excluyendo Chocó, muestran los mayores promedios de estancia (entre 6 y 9 días).

Tratando de hallar una explicación a la mayor productividad del recurso hospitalario en Guajira y Cesar frente a Bogotá, Cundinamarca, Nariño y Antioquia, se esperaba encontrar en este segundo grupo una estructura de mortalidad o morbilidad por egreso hospitalario diferente al primero, de tal manera que se pudiera atribuír el menor rendimiento a la prevalencia de enfermedades que demandan, en promedio, mayor tiempo de atención hospitalaria, como son las enfermedades crónicas, las relacionadas con traumas, violencia y cáncer. Sin embargo, no se encontraron diferencias ni en las primeras causas de mortalidad, ni en las de egreso hospitalario. Por lo tanto, queda planteada, como hipótesis, una mayor productividad en aquellos sitios donde se cuenta con menos recursos hospitalarios.

---

[9] En donde para el año en consideración (1987), del total de 81 instituciones, cerca de la mitad (36) no registran información, apareciendo por ello con casi la cuarta parte de las camas hospitalarias de Bogotá y cerca de la mitad de Antioquia. A pesar de la obligatoriedad de las instituciones de salud de reportar información a los servicios o seccionales de salud respectivas, la falta de mecanismos efectivos de control y sanción por parte del ministerio, en este sentido, reduce el problema al buen criterio y voluntad de los administradores..

Cuadro 4
DISPONIBILIDAD, UTILIZACION Y RENDIMIENTO HOSPITALARIO POR SECCIONES DEL PAIS
COLOMBIA 1987
(Todos los subsectores)

Secciones del país	No. camas	Camas /1000 hbte*	Egresos /cama	Promedio Estancia	% Ocupac.
Antioquia	5539	1.38	50.5	4.6	67.3
Atlántico	1866	1.24	32.6	5.3	51.1
Bogotá	8517	2.02	36.3	6.3	64.5
Bolívar	1534	1.24	37.9	5.2	53.0
Boyacá	1490	1.34	37.4	5.1	56.8
Caldas	1623	1.90	31.5	6.9	58.8
Caquetá	261	1.18	42.7	3.7	40.6
Cauca	815	1.01	37.8	5.9	59.9
Cesar	505	0.83	51.9	3.1	44.1
Córdoba	639	0.68	44.3	4.0	49.2
Cundinamarca	2623	1.85	25.3	7.7	63.5
Chocó	314	1.30	29.9	5.2	47.4
Guajira	214	0.84	69.0	3.0	58.8
Huila	890	1.31	40.3	4.1	45.9
Magdalena	898	1.16	36.8	4.6	47.2
Meta	757	1.70	43.7	4.4	54.4
Nariño	1693	1.62	24.5	9.3	70.6
N.Santander	1232	1.36	29.8	6.3	57.1
Quindío	951	2.49	32.5	5.1	47.5
Risaralda	1079	1.66	43.4	4.2	52.0
Santander	3101	2.10	27.0	6.3	48.2
Sucre	318	0.58	50.4	4.0	57.1
Tolima	1571	1.47	32.2	4.4	39.9
Valle	2454	0.84	42.2	4.7	55.1
T. Nacionales	711	1.49	42.0	4.4	50.5
Total	41595	1.44	37.1	5.4	57.8

* Estimaciones basadas en proyecciones de la población según censo de 1985 sin ajustar.
Fuente: Tabulados Subsistema de Información. Minsalud, 1987.

Por tipo de hospital (Cuadro 5), a nivel nacional el rendimiento de las camas es mayor en los hospitales regionales y locales, tanto por el número de egresos/cama como por el promedio de días por estancia, por ser estos niveles los llamados a atender casos de bajo riesgo. Sin embargo, los hospitales universitarios presentan el mayor nivel de ocupación (71%), y los hospitales regionales y locales la mayor subutilización de la capacidad instalada, quizás por ser en estos hospitales donde existen mayores necesidades de recursos.

En cuanto a la eficiencia por tipo de hospital en las distintas secciones del país, se observa que el ma-

Cuadro 5
UTILIZACION Y RENDIMIENTO HOSPITALARIO POR SECCIONES DEL PAIS SEGUN TIPO DE HOSPITAL
COLOMBIA 1986
(Subsector oficial)

Secciones del país	Porcentaje Ocupacional			Egresos/cama-año			Promedio estancia		
	Hospital Univers.	Hospital Regional	Hospital Local	Hospital Univers.	Hospital Regional	Hospital Local	Hospital Univers.	Hospital Regional	Hospital Local
Antioquia	82.3	69.5	65.6	33.7	51.8	61.5	8.8	4.9	4.0
Atlántico	77.7	41.3	11.4	37.8	52.0	61.3	7.5	2.9	1.7
Bogotá	71.6	82.9	28.0	27.1	34.0	53.7	9.1	8.9	1.9
Bolìvar	72.1	34.7	27.8	20.4	36.2	46.1	12.9	3.5	2.2
Boyacá	0.0	60.5	37.7	0.0	29.1	36.2	0.0	7.6	3.8
Caldas	57.5	47.8	86.1	26.6	42.6	43.6	7.7	4.1	7.2
Caquetá	0.0	45.5	18.5	0.0	48.8	24.1	0.0	3.4	2.8
Cauca	77.1	55.8	31.9	34.3	44.3	37.6	8.2	4.6	3.1
Cesar	0.0	66.8	18.0	0.0	59.5	32.9	0.0	4.1	2.0
Córdoba	0.0	54.6	30.2	0.0	44.3	44.1	0.0	4.5	2.5
Cundinamarca	72.2	71.2	42.6	30.6	37.7	33.8	8.6	6.9	4.6
Chocó	0.0	71.3	24.6	0.0	51.0	26.4	0.0	5.1	3.4
Guajira	0.0	37.0	20.8	0.0	31.4	33.0	0.0	4.3	2.3
Huila	0.0	68.0	49.5	0.0	77.5	69.5	0.0	3.2	2.6
Magdalena	0.0	45.7	20.0	0.0	43.9	45.6	0.0	3.8	1.6
Meta	0.0	41.7	42.8	0.0	43.4	60.0	0.0	3.5	2.6
Nariño	0.0	60.0	49.6	0.0	51.0	48.9	0.0	4.3	3.7
N.Santander	0.0	66.8	34.0	0.0	45.1	26.4	0.0	5.4	4.7
Quindío	0.0	52.9	25.5	0.0	33.3	33.2	0.0	5.8	2.8
Risaralda	77.4	0.0	26.1	46.3	0.0	35.3	6.1	0.0	2.7
Santander	71.3	39.1	29.0	31.0	28.5	22.5	8.4	5.0	4.7
Sucre	0.0	51.1	37.3	0.0	47.8	43.9	0.0	3.9	3.1
Tolima	0.0	32.9	18.3	0.0	31.6	27.8	0.0	3.8	2.4
Valle	79.0	40.2	19.3	51.5	38.6	33.5	5.6	3.8	2.1
T. Nacionales	0.0	0.0	31.7	0.0	0.0	41.3	0.0	0.0	2.1
Total	71.2	53.8	33.1	33.0	39.8	38.7	8.3	4.7	3.1

Fuente: Análisis Financiero del Sector Salud-Minsalud 1986.

yor índice de ocupación o uso de los hospitales universitarios lo tiene Antioquia (82%) y el menor Caldas (57%), quizás por ser precisamente un departamento que registra un altísimo nivel de utilización del recurso hospitalario a nivel local (86%), seguido por Antioquia (65%).

La utilización de las camas en los hospitales regionales de Bogotá, Chocó y Cundinamarca registran niveles muy por encima (superiores al 70%) del promedio nacional (54%); mientras que Tolima, Bolívar, Huila y Santander presentan los menores índices de ocupación de este nivel de atención

hospitalaria (inferiores al 40%). Por último, el uso de las camas del nivel local es muy bajo en la mayoría de los servicios de salud: 19 de las 25 secciones del país registraron para 1986 porcentajes ocupacionales del nivel local por debajo del 40%.

En los hospitales universitarios, el mayor número de egresos/cama lo registra Risaralda y el menor Bolívar; de los hospitales regionales, el mayor rendimiento lo presentan Guajira y Cesar y los menores Santander y Boyacá. Por último, de los hospitales locales, el mayor rendimiento de nuevo lo registra la Guajira, seguido por Antioquia y Atlántico, mientras que los menores rendimientos en este nivel de atención se presentan en Caquetá, Chocó, los Santanderes y Tolima. Finalmente, mientras Bogotá tiene el mayor promedio de días estancia en los hospitales universitarios (12.9), registra, a su vez, los menores promedios en los hospitales regionales y locales (2.9 días y 1.7 días respectivamente).

El anterior análisis sugiere, de una parte, que dados los bajos niveles de ocupación de las camas hospitalarias disponibles, más que incrementar el número de camas, por lo menos en los niveles regional y local, lo que resulta prioritario es dotar estos establecimientos de los recursos necesarios para habilitar y mantener en funcionamiento las camas que disponen. Lo anterior tiene importantes implicaciones para la descentralización administrativa, ya que ésta es una de las nuevas funciones que se le asignaron a los municipios.

De otra parte, la mayor subutilización del recurso hospitalario, observada en los niveles regional y local, hace pensar en tres hipótesis. La primera sugiere que la falta de recursos complementarios que se requieren para poner a operar una cama hospitalaria, es la que explica esta situación. De hecho, la instalación de una cama hospitalaria no alude exclusivamente a su aspecto físico, sino que engloba equipos, elementos, personal y espacio. La segunda, supone el uso irracional del recurso hospitalario. Para confirmar o rechazar esta segunda hipótesis sería necesario realizar un análisis del egreso hospitalario por tipo de hospital, con el fin de determinar la pertinencia de las hospitalizaciones, es decir, si éstas sí corresponden al nivel de complejidad en que se atienden. La tercera hipótesis, tiene que ver con el costo para el paciente. Si el costo total en que debe incurrir el paciente es mayor en los hospitales locales (el paciente debe asumir los costos de aquellos elementos con que el hospital no cuenta), la demanda por éstos será menor. En un próximo número de la revista se analizarán los costos relativos para el paciente y el estado de los diferentes hospitales.

V.Medio Ambiente

El desarrollo social, político y económico de un país está directamente afectado, entre otros elementos, por las interacciones entre la sociedad y su medio ambiente natural denominado "Ecosistema". Estas interacciones, debido a los sistemas o modelos de desarrollo predominantes, han venido afectando no sólo a la sociedad, sino a la naturaleza, con graves daños ecológicos que amenazan la producción alimentaria mundial, la salud y en general la supervivencia de las generaciones futuras.

Ante esta perspectiva, se hace necesario no sólo estudiar el funcionamiento de nuestros ecosistemas a través de las ciencias naturales, y entender el funcionamiento del sistema social y económico mediante las ciencias sociales y exactas, sino también un enfoque globalizador en el tratamiento individual de estas disciplinas, que consolide las necesidades y limitantes tanto de la sociedad como del ecosistema, con el fin de encontrar un equilibrio armónico que permita la supervivencia y el desarrollo socio-económico y político de la población. Es precisamente bajo esta perspectiva interdisciplinaria que actualmente están trabajando los enfoques ecologistas o ambientalistas del desarrollo.

Para el estudio de los problemas ambientales es necesario analizar indicadores que reflejen la situación del ecosistema en términos del daño ecológico, de sus límites o capacidades de producción, y de las acciones positivas o negativas que los países, regiones y poblaciones realicen en sus entornos naturales para la preservación o exterminio de sus recursos naturales.

Las condiciones socio-económicas colombianas han venido últimamente produciendo daños a los recursos naturales. En las ciudades, la población menos favorecida se ve obligada a formar asentamientos humanos marginales que deterioran las condiciones ambientales urbanas con graves problemas de deforestación y erosión, pérdida de fuentes de agua, manejo irracional de basuras y aguas negras. En las zonas rurales, la estructura de tenencia de la tierra genera procesos de migración campesina hacia los centros urbanos, o hacia las fronteras agrícolas con grandes fenómenos de colonización y deforestación de ecosistemas no aptos para la explotación agrícola como páramos, sierras y selvas, atentando contra las fuentes de agua, los suelos y las especies vegetales y animales propias. Igualmente, el mal manejo ambiental de las zonas con alguna vocación agrícola genera también da-

ños en el ecosistema si se utilizan inadecuadamente insumos como fertilizantes, pesticidas y herbicidas. También, el desarrollo industrial no siempre se ha preocupado por una adecuada protección del medio ambiente, por ejemplo en el manejo de desechos contaminantes.

Coyuntura Social pretende en esta sección proponer y analizar indicadores sobre estos temas, que reflejen la situación de los ecosistemas colombianos para que quienes individual o colectivamente interactúan con los ecosistemas urbanos y rurales comprendan sus repercusiones y elaboren estrategias para la preservación y desarrollo del medio ambiente.

Vale mencionar dos limitantes fundamentales para el manejo de estos indicadores: Por una parte, apenas en los últimos años se está iniciando mundialmente la construcción de este tipo de indicadores con experiencias aisladas y puntuales en el tiempo; será tarea de *Coyuntura Social* investigar y proponer algunos indicadores ambientales. Por otra, el escaso conocimiento de nuestros ecosistemas y de su inmensa biodiversidad genética, así como la desarticulación institucional para el manejo de información ambiental, limita la disponibilidad, calidad y frecuencia de los datos. Esta descoordinación genera también criterios divergentes sobre las políticas ambientales en Colombia.

Algunos de los aspectos ambientales están relacionados con la contaminación en los ecosistemas urbanos, que inciden directamente en la salud humana. Estos factores tienen relación con el saneamiento básico en las ciudades, comprendiendo el tratamiento y abastecimiento de agua, la disposición de excretas y basuras y la contaminación del aire, que inciden en la aparición de enfermedades infecciosas gastrointestinales y respiratorias, enfermedades crónicas, cáncer, etc. No existe en el país un organismo oficial que concentre un sistema integrado de información permanente, que permita vigilar y controlar la calidad del medio ambiente en los centros urbanos ni en las zonas rurales. Los esfuerzos por llevar registros sistemáticos son parciales y aislados.

En este primer número de la revista se presenta un resumen del estudio sobre "La contaminación del aire en Bogotá: 1983-1986", realizado por la Secretaría de Salud de Bogotá en 1987.

A. Antecedentes

Desde 1975, se había iniciado en el país la vigilancia y control de la calidad del aire mediante la implantación de la Red Panamericana de Muestreo Normalizado de Aire (REDPANAIRE), auspiciada por el Ministerio de Salud y las Organizaciones Panamericanas (OPS) y Mundial (OMS) de la Salud. En 1982, mediante el Decreto 02/82, se reglamentó lo relativo a las emisiones atmosféricas, surgiendo un nuevo programa de vigilancia de la calidad del aire. Actualmente en Bogotá existen 14 estaciones de medición de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión y algunos otros contaminantes. El estudio en cuestión es el resultado del análisis de los datos mensuales arrojados por esta red, entre julio de 1983 y noviembre de 1986, sobre el contaminante que ha presentado los niveles de concentración más altos: las partículas en suspensión, contaminante asociado con el uso de combustibles fósiles (ACPM, carbón mineral, "fuel oil", crudo, etc.).

El decreto en mención estableció los límites de exposición permisibles para las partículas en suspensión, con el propósito de reducir los efectos de las exposiciones tanto a corto como a largo plazo: 76.8 microgramos por metro cúbico de aire como promedio geométrico de todas las muestras diarias, para la exposición a largo plazo; y 303 microgramos de partículas en suspensión por metro cúbico de aire, como la máxima concentración permisible para el corto plazo.

B. Resultados

Comparando las concentraciones medias anuales con las normas de calidad del aire establecidas por el Ministerio de Salud, se observó que casi en todas las estaciones estas concentraciones estaban por encima del límite inferior para el largo plazo (76.8 ug/m^3), constituyendo un riesgo para la salud pú-

blica. Las estaciones ubicadas en zonas residenciales son en general las que presentan niveles por debajo de los límites para corto plazo, mientras que la mayoría de las estaciones ubicadas en las zonas industriales sobrepasaron ese límite. De otra parte, el número de estaciones donde se rebasaron los límites a corto plazo (303 ug/m³) fue notablemente inferior (4 estaciones).

Analizando la frecuencia o el número de veces en que se registró un rango de concentración, la mayor frecuencia de observaciones se presentó en rangos entre 75-100 y 100-125 ug/m³ (282 y 216 observaciones respectivamente). En 4 estaciones las concentraciones siempre fueron superiores a 125 ug/m3 (Cuadro 1). Si se tiene en cuenta que se considera que 100 ug/m3 es el límite crítico a partir del cual comienzan a manifestarse problemas de salud en la población, principalmente asociados con el sistema respiratorio, los resultados de las mediciones son preocupantes. A pesar de que ha sido difícil precisar la relación cuantitativa entre la contaminación del aire y la mortalidad y morbilidad por enfermedades respiratorias (tal el caso de la tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias como resultado de la contaminación del aire), debido a la dificultad para separar el efecto de la contaminación atmosférica de los efectos producidos por otros factores como el estilo de vida o la herencia, sí se puede afirmar tal, y como lo han hecho investigadores en otros países, que la contaminación del aire desempeña un papel importante en la incidencia de enfermedades respiratorias crónicas (bronquitis crónica, enfisema y asma) y que aumenta la mortalidad y/o morbilidad en personas que tienen problemas respiratorios.

Cuadro 1
FRECUENCIA TOTAL POR RANGO PARA PARTICULAS EN SUSPENSION
Bogotá, julio 1983 - diciembre 1986

Rango ug/m³	No.Estaciones	Frecuencia
25 - 50	1	78
50 - 75	1	100
75 - 100	4	282
100- 125	3	216
125- 150	1	76
150- 175	1	55
175- 200	2	103

Fuente: "La contaminación del aire en Bogotá: 1983-1986". Secretaría de Salud de Bogotá, 1987. p. 35.

C. Conclusiones

El estudio en referencia concluyó lo siguiente:

- La ciudad de Bogotá está contaminada por partículas en suspensión, aunque falta información sobre los sectores que la red no alcanza a cubrir. El sector más contaminado es el sur de la ciudad, tomando como límite entre el norte y el sur la avenida Eldorado.

- La estación No.8, localizada en el Sena Metalmecánica (Cra.30 calle 18 sur), registró los niveles más altos de concentración. A partir de este punto, hacia la periferia, los valores comienzan a descender, pero siempre por encima del nivel permisible.

- Se observa, sin embargo, una ligera tendencia de la contaminación a disminuír, debida en parte a las políticas de control ejecutadas por el Servicio de Salud de Bogotá sobre algunas fuentes de contaminación.

- El alto grado de contaminación del aire observado en la ciudad representa un verdadero riesgo para la salud pública y posiblemente es una de las explicaciones de la prevalencia, en Bogotá, de enfermedades del sistema respiratorio.

VI. La seguridad social

La Organización Internacional del Trabajo define la Seguridad Social como "el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad, con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los que se hallan expuestos". Es tal la importancia adquirida por estos servicios, que su adecuada provisión se considera una de las principales funciones del Estado moderno.

La implantación y el desarrollo de los sistemas de seguridad social en Colombia se realizó con algún retraso frente a otros países de América Latina, como Chile, Argentina y Costa Rica. Las primeras prestaciones sociales se crearon en Colombia a comienzos del siglo y se dirigían a grupos muy específicos de la población, por ejemplo al personal de la Corte Suprema de Justicia, y con servicios muy particulares como pensiones de jubilación y seguros de vida colectivos para trabajadores del sector privado.

Sólo en 1945 se creó la Caja Nacional de Previsión que cubre a los trabajadores públicos nacionales, departamentales, intendenciales o municipales, reconociendo tanto los seguros económicos (invalidez, vejez y muerte) como la atención médica. En 1946 se organizó el Instituto Colombiano del Seguro Social, que cumple las mismas funciones de la Caja Nacional de Previsión, pero cubre a los trabajadores del sector privado de la economía.

En 1957 se estableció el Sistema de Cajas de Compensación Familiar, encargadas de recolectar los aportes de las empresas destinados al pago del subsidio familiar. Las cajas de compensación familiar, a más de pagar el subsidio, han ido desarrollando gran cantidad de programas sociales en áreas como salud, educación, vivienda y recreación, que ayudan a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores afiliados a este sistema y sus familias.

La seguridad social en Colombia está dividida en dos grandes sectores, que corresponden al sector público y al sector privado. Es un sistema que protege, ante todo, al trabajador y su familia pero no al ciudadano en general. Es decir, es un sistema de seguridad social para el trabajador, básicamente para el asalariado del sector formal de la economía, y no un sistema de seguridad social para el ciudadano.

Este análisis concentra la atención en la seguridad social del sector privado, en particular en el Insti-

tuto de Seguro Social y en las Cajas de Compensación Familiar. Futuros análisis cobijarán también la seguridad social de los trabajadores oficiales.

A. Instituto del Seguro Social

El Instituto del Seguro Social está obligado a cubrir los seguros económicos de invalidez, vejez y muerte, el seguro de enfermedad general y maternidad y el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se financia con aportes patronales (4.5% de la nómina) y de los trabajadores (2% del salario).

A más de los aportes patronales y de los trabajadores, las leyes de extensión de la seguridad social de 1987 y 1988 establecieron que el Estado debe contribuír con un aporte anual adicional destinado a la ampliación de la cobertura del Instituto a grupos poblacionales "débiles", básicamente trabajadores domésticos, sector informal y trabajadores rurales. Este aporte estatal no puede, por ley, ser inferior al 20% del costo anual global de las prestaciones y servicios del ISS. Sin embargo, en la práctica, la contribución efectiva ha sido tradicionalmente inferior y en muchas ocasiones no se ha dado.

El número de trabajadores cubiertos por la seguridad social en el sector privado, a través del ISS, ha logrado un avance sostenido en los últimos 25 años, pero indudablemente se mantiene aún en niveles muy bajos (Cuadro 1). En efecto, en 1965 el ISS cubría a 483.000 trabajadores asalariados, y en 1987 alcanza un número de afiliados cinco veces mayor (2.258.000 trabajadores). Pero su cobertura, respecto al total de la población asalariada del sector privado, que es precisamente su población objetivo, se mantiene en alrededor del 34%. Esta cifra bien puede estar sobrevalorando la cobertura real del ISS, en la medida en que existen problemas en la detección y contabilización del empleo doméstico, los trabajadores del sector informal y rural, que también hacen parte de la población objetivo del ISS.

Cuadro 1
ASEGURADOS EN EL ISS

Año	Número de Asegurados	Indice (base 1965)	Trabajadores asalariados sector privado	Cobertura del ISS (%)
1965	483143	100	ND	
1976*	1440529	298	4097194	35.16
1977*	1556098	322	4507540	34.52
1978	1672415	346	4821971	34.68
1979*	1739911	360	5218777	33.34
1980*	1803891	373	5407371	33.36
1981*	1856254	384	5552367	33.43
1982**	1809148	374	5628845	32.14
1983***	1901700	394	5595382	33.99
1984	1943016	402	5648110	34.40
1985	1988011	411	5908675	33.65
1986	2123163	439	6172957	34.39
1987	2257727	467	6500000	34.73

* Aproximación.
** No incluye los trabajadores de las empresas que han dejado de pagar las cuotas de afiliación desde hace un año.
*** Incluye los liquidados por el sistema "ALA". (Autoliquidación de Aportes) y se aplica a partir de este año.
Fuente: Archivos Instituto del Seguro Social y cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 2
GRADO DE COBERTURA DEL ISS

Años	Población (1)	Afiliados (2)	Total protegidos (3)	Cobertura	
				Afiliados	Total protegidos
1950	11946420	100857	ND	0.84	
1955	13759170	299959	ND	2.18	
1960	15938710	384653	ND	2.41	
1965	18506450	483143	ND	2.61	
1970	21360330	940443	1275443	4.40	6.00
1975	23990940	1337109	1825540	5.57	7.61
1980	26905950	1803891	2752067	6.70	10.20
1985	30062210*	1988011	3221087	6.61	10.70
1986	30459098	2123163	ND	6.97	ND
1987	31058145	2257727	3634802	7.27	11.70
1988	31677178	2495321	4056877	7.88	12.80

Años	Población 15 – 59	Cobertura afiliados	Población 60 o más	Pensionados	Cobertura pensionados
1950	6178467	1.63	669911		
1955	6880416	4.36	714767		
1960	7727817	4.98	817572		
1965	8902107	5.43	946196		
1970	10419319	9.03	1097850	5000	0.46
1975	12226625	10.94	1311809	28342	2.16
1980	14397869	12.53	1507613	65457	4.34
1985	16823587	11.82	1758444	132514	7.54
1986	17239389	12.32	1806847	144763	8.01
1987	17671325	12.78	1856781	159572	8.59
1988	18120015	13.77	1908300	182076	9.54

* Resultado del censo de 1985, con ajuste final por cobertura.
(1) Población-proyecciones de poblaciones basadas en el censo 1985 y CELADE.
(2) No incluye pensionados.
(3) Incluye pensionados. Estimación realizada por el ISS.

Fuente: Mónica Uribe y Ulpiano Ayala, "Afiliación, Protección y Cobertura del ISS", Trabajo presentado al ISS, 1989.

El ISS ha ampliado sus servicios al ritmo de crecimiento de la población asalariada, pero sin alcanzar un incremento mayor que le permita disminuír el alto porcentaje de la población que desde sus inicios quedó fuera de su atención.

Aunque la proporción de afiliados frente al número de asalariados del sector privado no ha aumentado, el incremento absoluto del número de asalariados en la economía ha implicado aumentos significativos en la cobertura del total de afiliados y protegidos por el seguro social frente al total de la población[1]. En el Cuadro 2 se aprecia cómo entre 1970 y 1988 se duplicó la cobertura de personas protegidas por

[1] El total de personas protegidas está conformado por los trabajadores cotizantes, las personas a cargo de éstos y los pensionados.

Cuadro 3
DISTRIBUCION DE ASEGURADOS POR SECCIONALES SEGUN SISTEMA DE COTIZACION AÑO 1985

Seccional	Asegurados	Asegurados cotizantes		Asegurados cotizantes Participación		Cobertura asegurados
	Total	Clásico	Familiar	Clásico	Familiar	Población en edad de trabajar
Total	1988011	1672974	315037	84.15	15.85	10.04
Antioquia	370168	366228	3940	98.94	1.06	13.52
Atlántico	122980		122980	0.00	100.00	12.49
Bogotá	41645	41645		100.00	0.00	5.11
Bolívar	31105		31105	0.00	100.00	4.13
Boyacá	46171	45142	1029	97.77	2.23	7.74
Caldas	2804	2804		100.00	0.00	1.67
Caquetá	21627		21627	0.00	100.00	4.04
Cauca	14346		14346	0.00	100.00	3.29
Cesar	12239	10748	1491	87.82	12.18	1.91
Córdoba	741993	738752	3241	99.56	0.44	18.83
Cundinamarca	2138	2138		100.00	0.00	1.14
Chocó	10228		10228	0.00	100.00	5.40
Huila	21127	17018	4109	80.55	19.45	4.86
La Guajira	21836		21836	0.00	100.00	3.91
Magdalena	16397		16397	0.00	100.00	5.29
Meta	17207	1928	15279	11.20	88.80	2.50
Nariño	27878		27878	0.00	100.00	4.80
N. de Santander	22627	17652	4975	78.01	21.99	8.42
Quindío	51623	51623		100.00	0.00	11.65
Risaralda	66445	63752	2693	95.95	4.05	6.78
Santander	6746	6746		100.00	0.00	1.92
Sucre	4340		4340	0.00	100.00	17.31
Tolima	34386	28363	6023	82.48	17.52	4.66
Valle	279955	278435	1520	99.46	0.54	13.63

Fuente: Archivo Instituto de Seguro Social.

el ISS como derecho-habientes y pensionados. Este crecimiento es particularmente notorio en el período 1975-1980 y en los últimos cuatro años, 1985-1988.

Otro elemento para destacar dentro de las características de la cobertura de la seguridad social, a través del ISS, es la baja proporción de asegurados cotizantes con cobertura familiar[2]. El 84% de los

trabajadores afiliados al Seguro Social, lo son bajo la forma clásica que no cubre a la familia, y sólo el 16% tiene cobertura familiar (Cuadro 3).

Por otra parte la cobertura de la seguridad social, a través de los servicios del ISS, presenta grandes diferencias regionales. En el Cuadro 3 se aprecian tales diferencias[3]. El departamento con mayor nivel de cobertura es Cundinamarca, seguido de San Andrés, Antioquia y Valle. El 31% de los afiliados se concentra en estos tres departamentos. Este resultado no es de extrañar pues, excepción hecha de San Andrés[4], se trata de los departamentos más industrializados del país y, como ya se indicó, el sistema de seguridad social colombiano es básicamente para el asalariado del sector formal de la economía.

Por su parte, Chocó, Caquetá, Córdoba y Sucre son las regiones con menor nivel de cobertura de la seguridad social, siendo a su vez departamentos poco industrializados y con graves problemas de pobreza. Ello denota una grave contradicción en la concepción de la seguridad social desarrollada hasta el momento en el país, en la medida en que no se busca apoyar con servicios a quienes, por sus limitaciones, más lo necesitan.

En estas regiones, a más de la baja cobertura absoluta, son muy pocos los trabajadores afiliados bajo la modalidad familiar. En Chocó, Caquetá y Sucre no existe la modalidad familiar, y en Córdoba ésta sólo cubre al 12% de los afiliados. Todo ello agrava aún más la contradicción anotada. La modalidad familiar supone un incremento de cinco puntos porcentuales sobre la nómina, manteniendo las proporciones entre trabajadores (1/3) y patronos (2/3).

De otra parte, los servicios de atención de salud a la familia, por parte del ISS, deberían ser un complemento, muy seguramente de gran importancia, en la atención básica en salud, política impulsada por el gobierno. En una próxima *Coyuntura Social* se analizarán cuáles son las razones que limitan la ampliación del seguro familiar del ISS y la forma en que se ha venido desarrollando dados los costos que involucra, tanto en términos de inversión en infraestructura a cargo del ISS, como de aumentos en las cotizaciones.

Complementariamente puede anotarse el aumento de la afiliación de mujeres trabajadoras al Seguro. Del total de afiliados en 1970, 28% eran mujeres y esta proporción llegó en 1988 a 37%[5], aumento vinculado con el incremento en la participación laboral de las mujeres. Sin embargo este comportamiento no necesariamente denota un mayor esfuerzo por aumentar la cobertura de las mujeres. Precisamente las dificultades que se han presentado en la afiliación del servicio doméstico, conformado en buena parte por mujeres, ejemplifica la afirmación anterior.

B. Cajas de Compensación Familiar

Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado.

Las principales funciones legales de las Cajas de Compensación Familiar son recaudar y pagar el subsidio familiar a los trabajadores que devenguen menos de 4 salarios mínimos; recaudar y entregar los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos.

---

[2] La modalidad familiar cobija a todas las personas de la familia que dependan económicamente del trabajador, y da atención en salud. La modalidad clásica únicamente cobija maternidad de la esposa o compañera permanente y atención en salud a los niños menores de 1 año.

[3] La cobertura regional del ISS se aproximó a través de la población en edad de trabajar (12 a 60 años), y no por la población asalariada del sector privado, dada la dificultad que existe para conseguir este dato regionalmente.

[4] San Andrés es una zona cuyas principales actividades son la hotelería y el comercio de carácter formal, lo que se traduce en altas coberturas.

[5] Archivos del ISS. Cálculos de FEDESARROLLO.

Actualmente recaudan además, por contrato, los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; organizan y administran las obras y programas relacionados con el pago del subsidio familiar –monetario o en especie–; y desarrollan actividades de seguridad social y programas de servicios en salud, nutrición y mercadeo de productos alimenticios, educación, recreación y capacitación, vivienda y crédito de fomento para industrias familiares.

Cuadro 4
COBERTURA DEL SISTEMA DE CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
DISTRIBUCION REGIONAL
1985

	Empleados al servicio de empresas afiliadas	Personas a cargo de los trabajadores que reciben subsidio familiar[1]
	Población en edad de trabajar	Población menor de 18 años y mayor de 60 años (%)
Nacional	8,95	5.41
Antioquia	11,03	7.54
Atlántico	7,67	6.24
Bogotá	3,30	3.02
Bolívar	3,52	3.61
Boyacá	6,74	4.61
Caldas	2,80	1.68
Caquetá	6,09	4.30
Cauca	2,68	2.28
Cesar	1,93	1.82
Córdoba	3,14	1.38
Cundinamarca	16,98	8,24
Guajira	7,24	3,79
Huila	5,24	3,37
Magdalena	3,29	1,87
Meta	6,39	4,35
Nariño	2,58	2,48
N. de Santander	4,77	2,92
Risaralda	5,67	5,62
Putumayo	0,55	0,31
Quindío	7,47	3,86
San Andrés	9,44	3,08
Santander	6,39	4,01
Sucre	2,46	1,22
Tolima	4,83	3,39
Valle	10,80	7,23

[1] El subsidio familiar lo reciben aquellos trabajadores que devengan un salario inferior a 4 salarios mínimos.
Fuente: Archivo ASOCAJAS y cálculos FEDESARROLLO.

La fuente de recursos del sistema es el aporte del 4% sobre la nómina que deben entregar los empleadores a las cajas. Por ley las cajas tienen que destinar como mínimo el 55% de sus recursos al pago del subsidio familiar. Los fondos restantes pueden ser utilizados para el desarrollo de programas sociales. El 75% de las cajas que funcionan en el país desarrollan al menos un programa de carácter social. Cerca de 100% de éstas tienen programas de salud, 86% programas de formación y capacitación en distintas áreas, 90% mantienen sitios para recreación y 50% desarrollan programas de educación formal[6].

La cobertura del sistema de Cajas de Compensación Familiar es baja. En 1985, el sistema cubrió el 9% de la población en edad de trabajar, y cerca del 41% de los trabajadores asalariados bajo la forma de trabajadores empleados en las empresas afiliadas[7].

A su vez, las personas a cargo de los trabajadores beneficiados con el Subsidio Familiar representan sólo el 5.4% de la población menor de 18 y mayor de 60 años, que es el rango de población que define potencialmente el número de personas a cargo.

Regionalmente el grado de cobertura presenta grandes diferencias. Cundinamarca, Antioquia y Valle son, en su orden, los departamentos con mayor cobertura respecto a la población en edad de trabajar y reunen el 42% de los trabajadores ubicados en empresas afiliadas al sistema de Cajas de Compensación Familiar. Estas son precisamente las regiones que también tienen mayores índices de

[6] Bernal, M.E. "Posibilidades de unificación del Subsidio Familiar". Trabajo presentado por FEDESARROLLO a ASOCAJAS. Agosto 1989.

[7] Quienes se afilian a las Cajas de Compensación son las empresas y no los trabajadores.

Cuadro 5
EVOLUCION DEL SISTEMA DE CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
1985-1988

	Empresas afiliadas				Empleados al servicio de empreas afiliadas			
	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988
Total Nacional sin Caja Agraria	79842	85026	89175	100976	1709885	1927937	2061323	2299924
Caja Agraria	9777	12670	9546	7192	63513	66053	115000	200218
Total Nacional	89619	97696	98721	108168	1773398	1993990	2176323	2500142

Fuente: Archivos ASOCAJAS.

cobertura por parte del ISS. De otra parte, Putumayo, Chocó, Córdoba y Sucre tienen los menores grados de cobertura, llegando al extremo de Putumayo en donde sólo se cubre al 0.55% de la población en edad de trabajar (Cuadro 4).

Sin embargo debe destacarse cómo en los últimos años ha aumentado el número de empresas afiliadas al sistema de Cajas de Compensación Familiar y por consiguiente el número de trabajadores cobijados por éste. A nivel nacional, en 1985 había en el país 89.600 empresas afiliadas a este sistema y, en 1988, esta cifra llegó a 108.200, lográndose así un crecimiento del 21% en el número de empresas afiliadas. Lo anterior permitió que en 1988 se cubriera a 2.500.000 trabajadores empleados en las empresas afiliadas, lográndose así un incremento de 41% respecto a 1985 (Cuadro 5).

VII. Situación laboral

A. Empleo

Los indicadores laborales –empleo, desempleo y participación laboral– tienen como fuente de información las Encuestas de Hogares realizadas por el DANE, trimestralmente[1], en las principales ciudades del país, y por lo tanto sólo reflejan la situación laboral de las zonas urbanas.

Los conceptos utilizados en las Encuestas de Hogares definen como población en edad de trabajar a las personas mayores de 12 años y menores de 60. La población económicamente activa es aquella que participa en el mercado laboral por estar trabajando o buscando trabajo. Como ocupados se clasifican las personas que responden que su actividad principal, la semana anterior al momento en que se realiza la encuesta, era trabajar y los desempleados son aquellos que responden que su actividad principal era "estar buscando trabajo".

El análisis de la situación del mercado laboral se realiza a partir del comportamiento de las tasas de desempleo, ocupación y participación laboral. La tasa de desempleo es el número de desempleados frente al total de la población económicamente activa; la tasa de ocupación se define como la proporción de ocupados dentro del total de la población en edad de trabajar; y la tasa de participación es la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Las personas que teniendo edad de trabajar no participan en el mercado laboral se denominan población económicamente inactiva, es el caso de los estudiantes, las amas de casa, los pensionados y los rentistas.

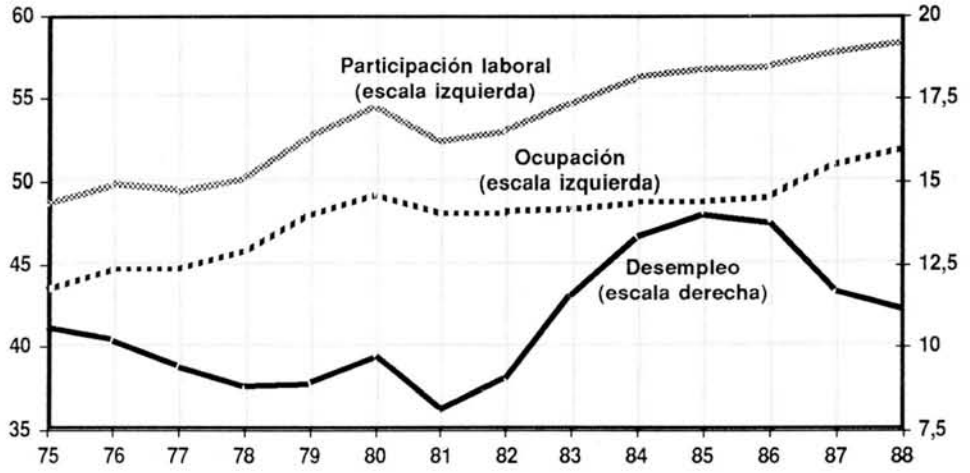
Las cifras y tasas de empleo, desempleo y participación laboral están afectadas por variaciones de tipo estacional: en diciembre tradicionalmente aumenta el empleo y la participación laboral y tiende a disminuir el desempleo, mientras en marzo, en general disminuye el empleo y la participación laboral. Por esta razón la comparación de cifras y tasas que tiene mayor sentido es aquella que se realiza entre trimestres iguales de distintos años.

1. Resultados a Nivel Nacional

En el transcurso de esta década, el desempleo ha presentado dos períodos con comportamientos

[1] En marzo, junio, septiembre y diciembre.

Gráfico 1
TASAS DE OCUPACION, DESEMPLEO Y PARTICIPACION LABORAL
CUATRO CIUDADES (1975-1988)



Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

claramente diferentes (Gráfico 1). El primero, hasta 1986, cuando el desempleo crece en forma sostenida, alcanzando en junio de ese año su punto máximo, con una tasa de desempleo de 15%. En ese momento había 515.100 personas buscando empleo y 2.921.900 trabajando.

El segundo, se extiende desde de septiembre de 1986 hasta el momento y se caracteriza por una disminución permanente en la tasa de desempleo, llegando en septiembre de 1989 a 8.7%, con 315.800 personas desocupadas, y 3.319.000 personas trabajando.

La fase de crecimiento de la tasa de desempleo presenta, como rasgo sobresaliente, el incremento de la participación laboral de la población en edad de trabajar acompañado de una tasa de ocupación relativamente estable. La tasa de participación pasó de 53.4% en junio de 1982, momento en el cual se presenta la menor tasa de desempleo de esta fase, a 57.4% en el mismo mes de 1986, fecha del mayor nivel de desempleo, mientras la tasa de ocupación se mantiene alrededor de 49%. A modo de ejemplo, en diciembre de 1984 se habían generado cerca de 10.000 nuevos puestos de trabajo en relación con los existentes a diciembre del año inmediatamente anterior. Sin embargo, dado que la cantidad de personas que participan en el mercado laboral se incrementó en más de 14.000 el desempleo continuó aumentando.

Este comportamiento de la participación laboral llevó a muchos analistas del tema a afirmar que los incrementos en la tasa de desempleo tenían como origen factores demográficos y socio-culturales, y que por lo tanto el problema del desempleo no estaba, por lo menos en ese momento, relacionado con problemas en el lado de la demanda de mano de obra, es decir en el nivel de actividad de la economía, sino por el contrario, en el lado de la oferta de trabajo. Se afirmaba que la economía sí estaba generando más puestos de trabajo pero que era tal la cantidad de gente que estaba entrando al mercado laboral que era imposible absorberla, y era esto precisamente lo que generaba las altas tasas de desempleo que se estaban presentando.

Sin embargo, en un país como Colombia, en donde cerca del 50% del empleo se genera en el sector informal de la economía, el comportamiento del desempleo no puede interpretarse como un fenómeno exclusivo de la oferta de trabajo. La estabilidad de las tasas de ocupación bien puede estar ocultando modificaciones en la composición del empleo –independientes de la evolución de la participación laboral–, producidas por cambios en la demanda de fuerza de trabajo por parte del sector formal de la economía, que se compensó con incrementos en el sector informal. En efecto, las personas que no encuentran ocupación dentro del sector formal pueden tratar de generar sus propios puestos de trabajo como trabajadores independientes. Así mismo, como se menciona en la Misión de Empleo, el aumento en la participación laboral puede estar reflejando comportamientos de los hogares, relacionados con cambios en sus ingresos totales. Estos disminuyen como consecuencia de situaciones de desempleo de alguno de sus miembros, lo que obliga a que otros miembros del hogar busquen empleo con el consecuente incremento en la tasa de participación laboral. Cuando dentro del hogar un miembro que aportaba ingresos queda desempleado, otros miembros se verán en la necesidad de salir a participar laboralmente, con la esperanza de conseguir un ingreso que solucione la situación.

Así mismo, es claro que en este primer período se presenta una recesión económica con estancamiento de la producción del sector formal de la economía, acompañada de una reducción en el ritmo de crecimiento del empleo de este sector. En 1985 el crecimiento real del producto interno bruto fue sólo del 1.8%. Entonces, si bien es cierto que durante este período se presentó un aumento de la participación laboral, también lo es el hecho de que el sector formal de la economía no tenía capacidad de absorber esta nueva oferta de trabajo que se estaba generando.

A partir de septiembre de 1986 la tendencia creciente de la tasa de desempleo se revierte como producto, al menos durante los dos primeros años, de una etapa de recuperación de la economía. En 1986 el producto interno bruto colombiano creció 5.1%, en términos reales, y en 1987 este crecimiento fue de 5.3%[2]. En septiembre de 1986, la tasa de desempleo fue 1 punto porcentual menor que la que se presentó en el mismo mes del año anterior (14.1% frente a 13.3%) y de ahí en adelante continúa disminuyendo. Esta disminución en el desempleo se logra, entre 1986 y 1988, incluso con incrementos en la tasa de participación laboral, gracias al aumento de la tasa de ocupación.

En 1989, aun cuando la tasa de desempleo continúa disminuyendo, incluso a un ritmo superior, ya no es tan claro que este comportamiento no se deba a disminuciones en la participación laboral. En este año se presenta una disminución en el ritmo de crecimiento del empleo y también la proporción de personas que participan en el mercado laboral disminuye.

2. Resultados por ciudades, sexo y grupo de edad

El comportamiento de las variables del mercado laboral presenta características específicas y diferentes en cada una de las cuatro grandes ciudades. En términos generales, Bogotá y Cali tienen las menores tasas de desempleo acompañadas de altas tasas de participación y ocupación, en tanto que Medellín y Barranquilla presentan las más altas tasas de desempleo y las más bajas de participación y ocupación.

Bogotá, que es la ciudad con mayor peso dentro del mercado laboral, determina en últimas la tendencia general de las variables laborales, y por lo tanto no es de extrañar que su evolución sea muy semejante a la del total. Sin embargo, debe destacarse que presenta tasas de desempleo inferiores al promedio de las cuatro ciudades y tasas de participación laboral y ocupación superiores al mismo, durante todo el período.

En Cali se encuentran tasas de desempleo que fluctúan alrededor del promedio nacional, pero

[2] Unidad de Estudios Globales. Departamento Nacional de Planeación.

con la especificidad de que la fase descendente de la tasa de desempleo se inicia en septiembre de 1985, es decir un año antes que en el promedio de las cuatro grandes ciudades. En Cali, el punto más alto de desempleo se presentó en junio de 1985, alcanzando una tasa de 15.4% y a partir de septiembre de este año empieza a disminuir en forma sistemática. La caída en la tasa de desempleo es, en parte, resultado de un esfuerzo significativo de creación de empleo, y en parte de la disminución en la tasa de participación. En efecto, entre 1985 y 1987, esta ciudad alcanza tasas de ocupación superiores al promedio de las cuatro ciudades, y en 1985, la tasa de participación desciende, aun cuando se mantiene por encima del promedio.

Medellín es la ciudad que presenta, junto con Barranquilla, las mayores tasas de desempleo, y tasas de participación laboral y ocupación inferiores al promedio de las cuatro ciudades. Entre 1983 y 1986 el desempleo en Medellín alcanza niveles del 17%, cifra 3 puntos porcentuales mayor que la máxima registrada en las cuatro ciudades en conjunto. Esta situación se explica báicamente por el poco dinamismo en la generación de empleo[3], reflejo de la crisis industrial que vivió Medellín, en buena parte vinculada con la situación de quiebra de empresas textileras de gran tamaño y que emplean un número significativo de personas. A partir de septiembre de 1986, en esta ciudad también se inicia la fase descendente de la tasa de desempleo, que sin embargo se mantiene por encima del promedio de las cuatro ciudades. En septiembre de 1989, Medellín presentó la más alta tasa de desempleo, llegando a ser 5 puntos porcentuales superior a la registrada en Bogotá. Como dato curioso se anota cómo Medellín es la única ciudad en la cual la tasa de desempleo nunca es inferior a 10% en esta década.

Para Barranquilla, la situación laboral no es muy diferente a la de Medellín. Frente al promedio de las cuatro ciudades, presenta tasas de participación y de ocupación inferiores al promedio y tasas de desempleo superiores.

Vale la pena destacar cómo las diferencias de la tasa de desempleo entre ciudades, han tendido a disminuir con el tiempo. A comienzos de 1983 existieron diferencias hasta de 8 puntos entre Bogotá y Medellín, en tanto que a mediados de 1987 éstas eran tan sólo de 1 punto. Hoy en día éstas son nuevamente superiores, cercanas a 4 puntos, sin llegar a las encontradas a comienzos de la década.

Por otra parte, la situación laboral de hombres y mujeres es bien distinta. La participación laboral de las mujeres, aún cuando siempre se mantiene en niveles inferiores a la de los hombres, presenta un importante crecimiento, cercano a 4 puntos porcentuales entre 1982 y 1989, proceso que se da especialmente a comienzos de la década. El comportamiento anterior llevó la tasa de participación laboral de las mujeres a 50% en septiembre de 1985, para luego permanecer relativamente constante, alrededor de 45%.

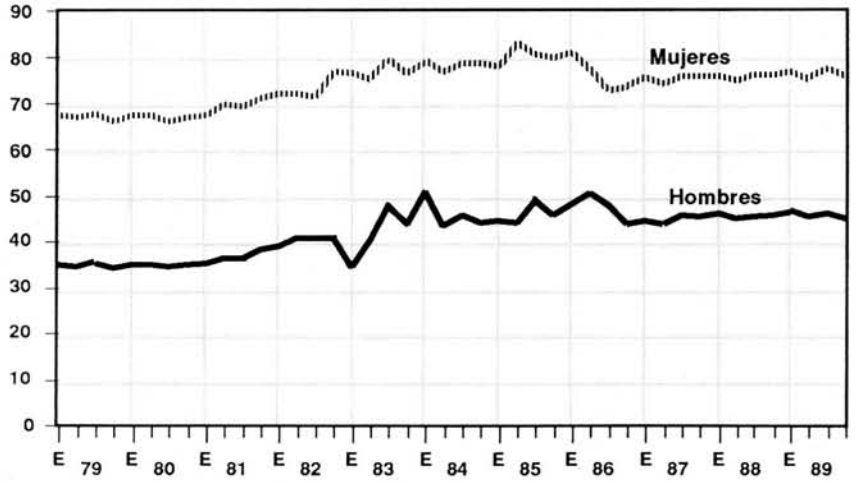
La tasa de participación laboral de los hombres tuvo fluctuaciones interesantes en la década. La recesión económica de 1983-1986 produjo una caída en la participación laboral de los hombres, pasando de 82% a 72%, en quince meses (Gráfico 2).

La tasa de desempleo de las mujeres siempre es superior a la de los hombres, llegando a niveles de 20% en diciembre de 1984, momento en el cual el desempleo de los hombres era 10.9%, y presenta además mayores fluctuaciones (Gráfico 3). Este comportamiento refleja y se relaciona con la posición de la mujer dentro del contexto del hogar. La mujer, en general, no es la principal aportante de ingresos al hogar, posición que le permite mantenerse en la condición de desempleada por más tiempo que el hombre. Esta situación claramente cambia cuando la mujer es la jefe del hogar y principal aportante de los ingresos de éste.

Otro elemento interesante para entender mejor el funcionamiento laboral es diferenciar el comportamiento de distintos grupos de edad. Con este fin de establecieron tres grandes grupos: el primero, conformado por menores de treinta años que aproxima

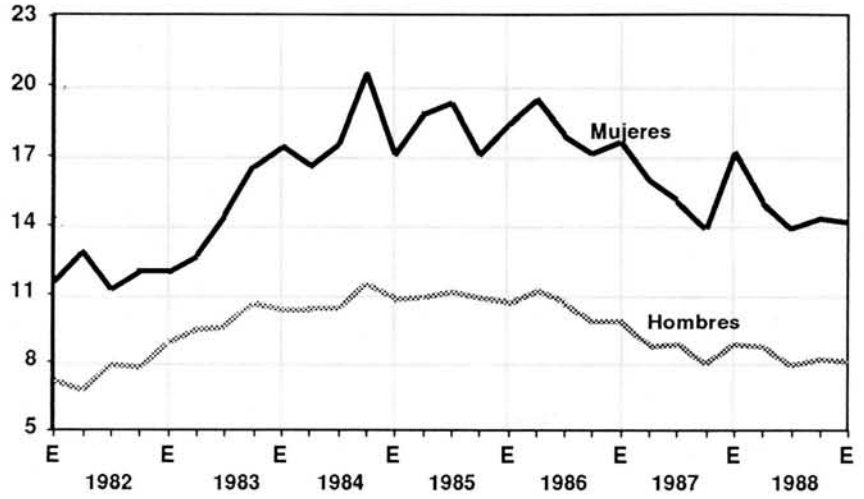
[3] La tasa de ocupación, durante el período 1982-1986, se mantiene alrededor del 44% mientras en Cali ésta llega a 52%.

Gráfico 2
TASAS DE PARTICIPACION LABORAL POR SEXO



Fuente: DANE. Cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 3
TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

las personas que están entrando por primera vez al mercado laboral; el segundo, con personas mayores de 30 años y menores de 60, edad en la cual se participa laboralmente en mayor proporción; y, un tercero, en donde se ubican las personas mayores de 60 años, las cuales ya están saliendo del mercado laboral.

Efectivamente, como se observa en el Gráfico 4, la mayor participación laboral se presenta en el segundo grupo de edad, seguido de los más jóvenes y por último las personas mayores de 60 años. En marzo de 1989, las tasas de participación de estos grupos fueron respectivamente 70%, 52% y 34%. La tasa de participación de las personas mayores de 60 años sugiere que dado el aumento en la esperanza de vida al nacer, se debe redefinir la "edad de trabajar" utilizada tradicionalmente, 12 a 60 años, extendiéndola hasta 65 ó 70 años.

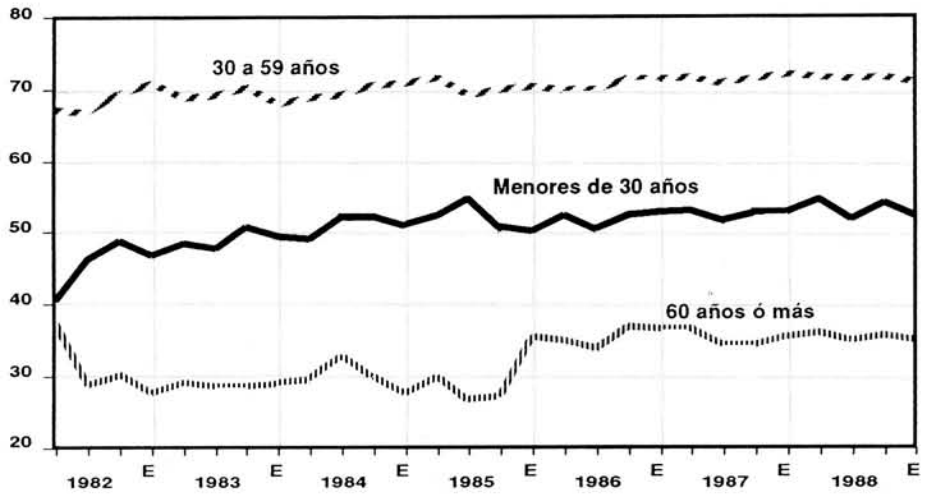
Cuando se mira el comportamiento del desempleo, éste es superior entre las personas más jóvenes (Gráfico 5), llegando a niveles de 22.6% en junio de 1986. En el segundo grupo, en ese momento, el desempleo fue de 7.8% y en las personas mayores de 5.4%. Actualmente el desempleo de los jóvenes es cercano a 17%.

Esto refleja los problemas que enfrentan las personas que están entrando por primera vez al mercado laboral, sin experiencia, factor de gran importancia en las decisiones de enganche.

Cuando se cruzan los criterios de sexo y grupo de edad se observa cómo las mayores tasas de participación laboral se dan en los hombres entre 30 y 59 años y las menores en las mujeres mayores de 60 años. Los mayores problemas de desempleo se presentan en el grupo de mujeres más jóvenes.

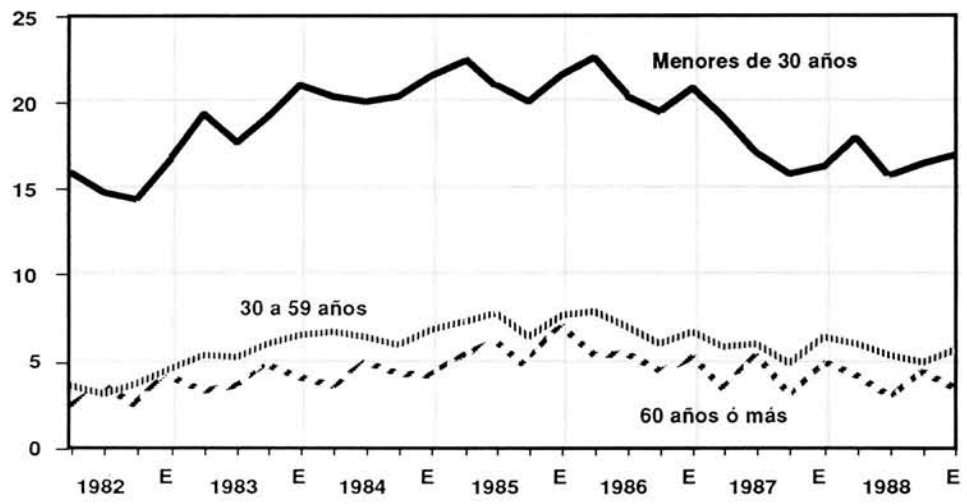
En casi todos los países el desempleo entre los jóvenes es alto debido a dos fenómenos. El primero es que las características y la calidad del primer empleo determinan en parte la posterior carrera laboral del individuo. Si el primer empleo es de baja remuneración y en un sector de bajos ingre-

Gráfico 4
TASAS DE PARTICIPACION LABORAL POR GRUPO DE EDAD



Fuente: DANE. Cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 5
TASAS DE DESEMPLEO SEGUN GRUPO DE EDAD



Fuente: DANE. Cálculos de FEDESARROLLO.

sos, será difícil posteriormente pasar a empleos de mejor calidad. Por eso los jóvenes invierten bastante tiempo en buscar un buen empleo, y durante ese período aparecen como desempleados.

El segundo factor es que antes de los treinta años las personas cambian frecuentemente de empleo en la búsqueda de una ocupación que les guste. Cada cambio, en general, implica un período de desempleo.

En resumen, los jóvenes insisten en la búsqueda de una ocupación satisfactoria, y esa búsqueda implica períodos de desempleo sin remuneración.

B. Salarios

Los salarios son uno de los elementos que permite evaluar la situación económica de la clase trabajadora puesto que constituyen una aproximación a los ingresos percibidos y por lo tanto al nivel económico y las condiciones de vida que puede tener la población de asalariados y sus dependientes. La condición económica de estas familias también depende de las prestaciones sociales, las transferencias monetarias que les hace el Estado, y los bienes y servicios subsidiados o sin costo que reciben del Estado.

Otra parte sustancial de la población se dedica a la actividad independiente y sus ingresos pueden moverse de manera diferente a los salarios. Sin embargo, en Colombia el mercado laboral funciona bastante bien, y es probable que en el largo plazo los ingresos de los asalariados y trabajadores independientes, con similares niveles de calificación, evolucionen de manera similar.

Debido al proceso inflacionario permanente que tiene lugar en Colombia, lo que interesa es conocer el comportamiento de los salarios frente al de los precios de los bienes y servicios, es decir, la capacidad de compra de éstos. Cuando el salario nominal, que es la cantidad de dinero que el trabajador recibe, se corrige con los cambios de los precios, es decir con la inflación, se llega al concepto de

salario real. La evolución de éste es entonces la expresión de la cantidad de bienes y servicios que una persona puede adquirir en el mercado con el dinero que se le paga por su trabajo[4].

Conviene aclarar que en este numeral se analizarán exclusivamente los salarios del sector privado y dentro de éste básicamente los del sector formal de la economía. Con ello no quiere desconocerse la importancia del sector público y de los cambios operados en el interior de sus salarios, como es el caso del poco avance registrado en los salarios de sus mandos medios. Por el contrario, su trascendencia merece estudios detallados que serán realizados en futuras entregas de esta revista. Así mismo, los ingresos del sector informal, que constituye cerca del 50% de la fuerza laboral del país, será objeto de futuros análisis

Los salarios reales del conjunto de la economía han aumentado entre 1980 y 1988, aun cuando en los dos últimos años se hayan presentado disminuciones en la mayor parte de los sectores (obreros de la industria, el comercio, la construcción y el salario mínimo legal). A pesar de ello, éstos han mantenido niveles superiores a los presentados en los primeros años de la década.

Los incrementos de salario real han sido superiores en el sector urbano de la economía, que en el sector rural. Ello se evidencia comparando la evolución del índice de salario real[5] de los obreros de la construcción frente al de los jornaleros del sector agropecuario[6] (Gráfico 6). En los tres primeros años de la década, los salarios de la construcción presentan tasas de crecimiento significativamente superiores a los rurales. A partir de 1983 cuando comienza a aumentar el desempleo urbano, los salarios rurales se comportan mejor que los urbanos. En el período completo 1980-1988 la evolución de los jornales agrícolas y de la construcción acaba siendo similar.

El aumento promedio de 2.8% en el salario real de la construcción confirma lo modesto del crecimiento económico en esta década.

La evolución de los salarios reales del conjunto de la actividad económica y del salario mínimo legal presenta tasas de crecimiento promedio diferentes, durante el período 1980-1984[7], que fluctúan entre 19% para el comercio y 6% para la agricultura. Las diferencias en la evolución de cada uno de los sectores merece ser estudiada individualmente.

El valor del salario mínimo legal se fija a comienzos de cada año, generalmente como resultado de la concertación entre los empresarios –representados por los gremios–, los trabajadores –cuya vocería la llevan las centrales obreras– y el gobierno. El salario mínimo real presenta un incremento promedio anual durante el período 1980-1988 cercano a 8.6%. Buena parte de este aumento es producto de la evolución ocurrida en el período 1981-1984, durante el cual el salario mínimo legal real aumenta en 13.2%. Por el contrario, a partir de 1984 y hasta 1988, decrece en 3.6% promedio anual. Es interesante notar que el desempleo aumentó también hasta 1984, la época en que más creció el salario mínimo. Aunque la relación entre salario mínimo y empleo es compleja, la teoría económica sugiere que los aumentos en el salario mínimo real tiendan a generar desempleo. La experiencia colombiana en la década de los ochenta sugiere que pudo ser un error aumentar el salario mínimo real en un mercado de trabajo con creciente desempleo (Gráfico 7).

El comportamiento del salario mínimo real no es totalmente planeado por los participantes en la

---

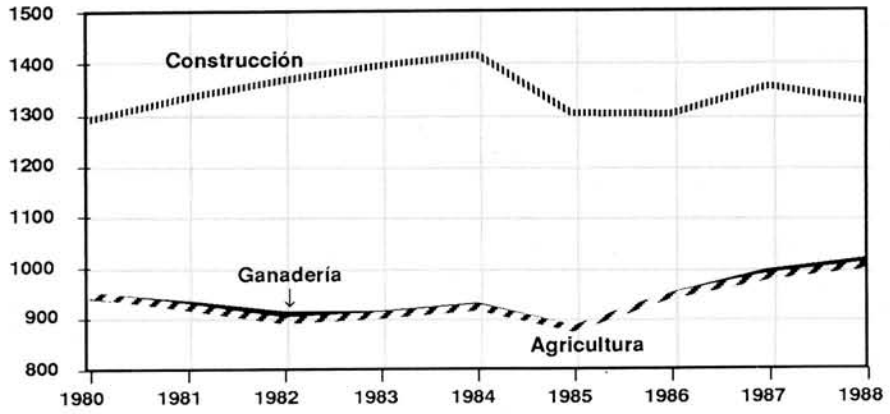
[4] Salario Real = Salario Nominal/Indice de precios al consumidor. De esta forma el salario real disminuye cuando el incremento en el índice de precios al consumidor es superior al alcanzado por el salario nominal y viceversa.

[5] El índice de salario real es el valor del salario real expresado en relación con su valor en un año base. Por ejemplo tomando como año base 1980, el índice de salario real de 1985 sería igual al valor del salario real en 1985 dividido por el valor que esta variable tuvo en el año 1980.

[6] Se toma como representante del sector urbano los salarios de la construcción puesto que esta es la actividad urbana que, en general, absorbe mano de obra poco calificada, y por lo tanto similar a la mano de obra rural.

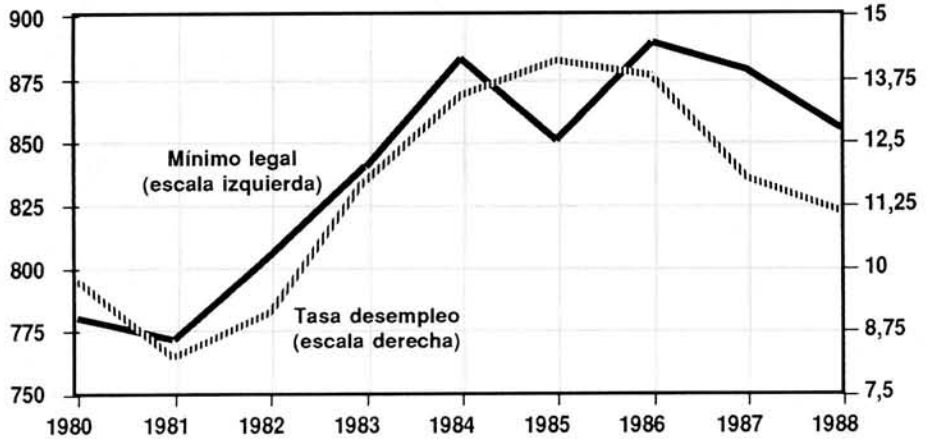
[7] En el momento de la elaboración de este análisis sólo se contaba con información hasta el primer trimestre de 1989.

Gráfico 6
SALARIO REAL DE LOS OBREROS DE LA CONSTRUCCION Y LOS JORNALEROS AGROPECUARIOS (A precios de 1988)



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 7
SALARIO MINIMO LEGAL Y TASA DE DESEMPLEO 1980 -1989



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

concertación. El salario mínimo nominal se establece al comienzo del año y su incremento está en buena parte condicionado por los aumentos de precios de los años anteriores y las expectativas sobre la inflación para el año que comienza (Cuadro 1). Las tasas de inflación fluctúan de año en año, y la tasa esperada frecuentemente difiere de la real. Esto produce fluctuaciones no planeadas en el salario mínimo real. Sin embargo, en los primeros años de la década, se establecieron por lo general aumentos de salario mínimo superiores a los de la inflacíon del respectivo año, lo que se tradujo en incrementos del poder adquisitivo. El aumento en el salario real fue corriente en esta época.

Ante la necesidad de ajustar el sector externo en 1984, se siguió una política de salario mínimo más estricta.

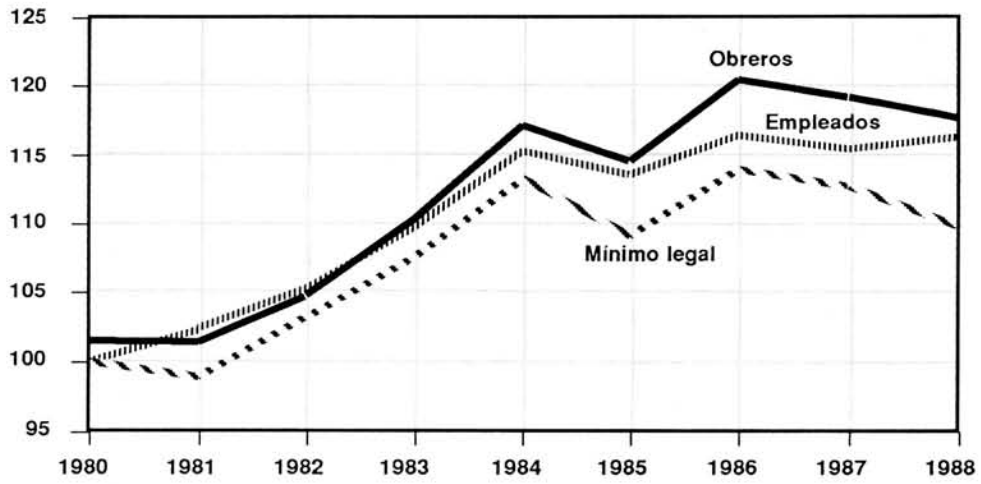
El salario mínimo legal ha sido utilizado como un instrumento de política de estabilización macroeconómica, pero no es claro que sea un instrumento apto para ese fin. Los trabajadores lo consi-

Cuadro 1
INCREMENTOS DEL SALARIO MINIMO LEGAL FRENTE AL COMPORTAMIENTO DE LA INFLACION
1980 - 1989

	Inflación	Incrementos en el salario mínimo
1980	25.90	
1981	28.50	26.67
1982	24.50	30.00
1983	19.70	24.98
1984	16.06	22.00
1985	24.14	20.00
1986	18.86	24.00
1987	23.30	22.00
1988	28.10	25.00
1989	26.00	27.00

Fuente: DANE - Calculos FEDESARROLLO.

Gráfico 8
INDICES DE SALARIOS REALES DE OBREROS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA Y EL MINIMO LEGAL



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

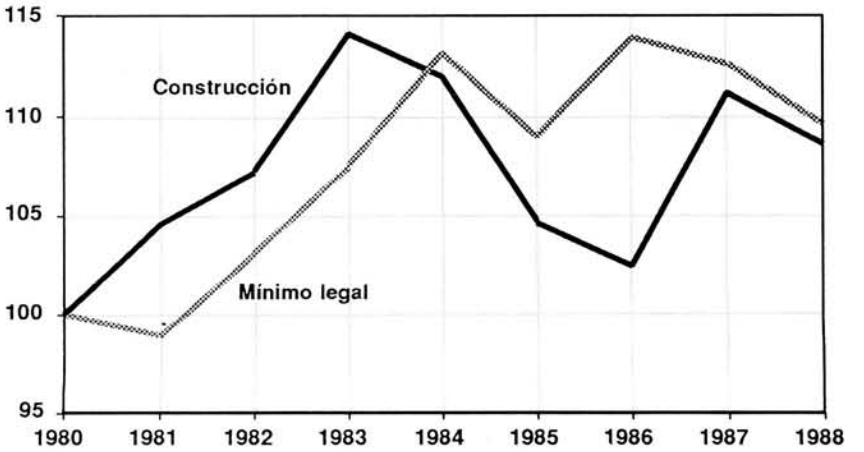
deran una herramienta de política social que permite adelantar políticas redistributivas de ingresos y salarios a más largo plazo, pero sus efectos también son difíciles de prever. Puede mejorar el ingreso de algunos trabajadores, pero también puede generar desempleo. El salario mínimo se podría utilizar como instrumento de estabilización en la medida en que influyera el comportamiento de los salarios industriales, especialmente el de los obreros, los que a su vez afectan los costos y por consiguiente los precios de los bienes industriales, elemento de gran peso dentro de la composición del índice de precios al consumidor. Por otra parte, en algunas ocasiones sirve de parámetro para establecer los salarios del sector oficial, los cuales son elemento vital de las políticas de control del gasto público y manejo del déficit fiscal. Sin embargo no sabemos si en Colombia existe una extrecha relación entre salario mínimo y salarios industriales promedio o la nómina del sector público. La investigación de la relación entre salario mínimo y estas otras variables será un tema de estudio para próximas *Coyunturas Sociales*.

Durante el período 1980-1988, los salarios reales de la industria, tanto para empleados como para obreros, muestran una tendencia creciente muy similar a la descrita para el salario mínimo legal real (Gráfico 8). La desagregación de los salarios en las dos categorías ocupacionales establecidas, indica un crecimiento ligeramente mayor para los obreros, en especial durante el período 1985-1987.

El comportamiento de los salarios de los obreros industriales refleja prácticas generalizadas en las cuales se otorgan incrementos salariales nominales superiores para las categorías ocupacionales inferiores, en las cuales están ubicados los obreros, práctica que ha permitido un proceso de acercamiento entre estas dos categorías ocupacionales. Cabe preguntarse si este proceso de igualación viene acompañado de uno de redistribución, hecho que sólo puede estudiarse en la medida en que se conozca el comportamiento salarial de otros niveles, como los de los cargos directivos.

Vale la pena resaltar cómo la industria es un sector en donde los salarios se fijan, en buena proporción,

Gráfico 9
INDICE SALARIO REAL DE LOS OBREROS DE LA CONSTRUCCION Y EL MINIMO LEGAL



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

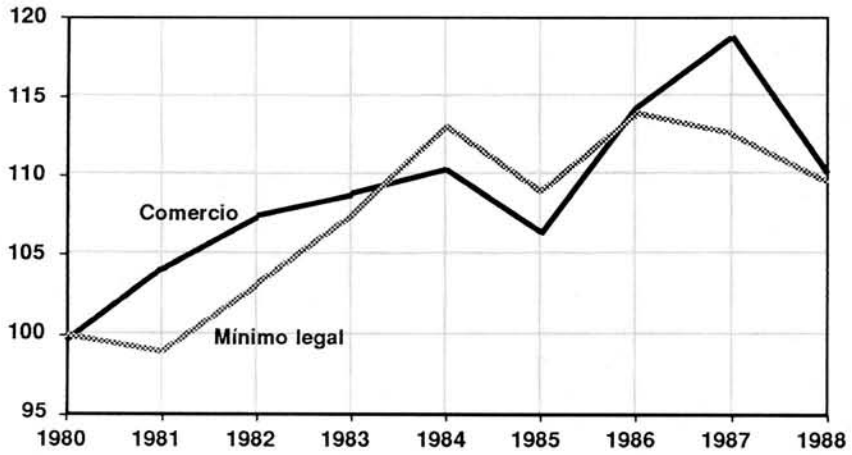
mediante arreglos institucionales, negociaciones colectivas de trabajo[8], que los independizan del ciclo de la actividad económica, y les permite mantenerse relativamente estables. Si bien no logran incrementos significativos en las épocas de recuperación y de auge, tampoco caen bruscamente en las fases de recesión.

En el sector de la construcción, los salarios reales también aumentan durante el período estudiado, pero con un comportamiento significativamente diferente al de los demás sectores de la actividad económica: crecen con una tendencia muy marcada hasta 1983, a partir de este año inician una fase descendente que se prolonga hasta 1986. El descenso es de tal magnitud que en 1985 y 1986 se presentan índices muy cercanos a los de 1981. En 1987 logran recuperarse sin alcanzar el punto más alto, que se da en 1983, para luego en 1988 decrecer nuevamente como consecuencia de la difícil situación que enfrentó el sector a finales del año (Gráfico 9).

Los salarios de este sector, y como se deduce del comportamiento descrito, no siguen, en general, de cerca la evolución del mínimo legal, y parecen responder más bien a los ciclos en la actividad del sector. Así mismo, su comportamiento se diferencia de lo que sucede en el sector industrial, en donde predominan los arreglos institucionales. Esto bien puede ser producto del bajo nivel de organización de los trabajadores de la construcción y las características de la forma de contratación, mucho más flexible que en otros sectores. En este sector predominan los contratos temporales o a destajo, sin que existan, ni se apliquen claras normas legales sobre contratación, despidos, indemnizaciones, lo que permite que, ante una situación de estancamiento, fácilmente se puedan despedir trabajadores o contratar nuevos con menores salarios, sin que enfrenten restricciones vinculadas con niveles de capacitación o experiencia requeridos.

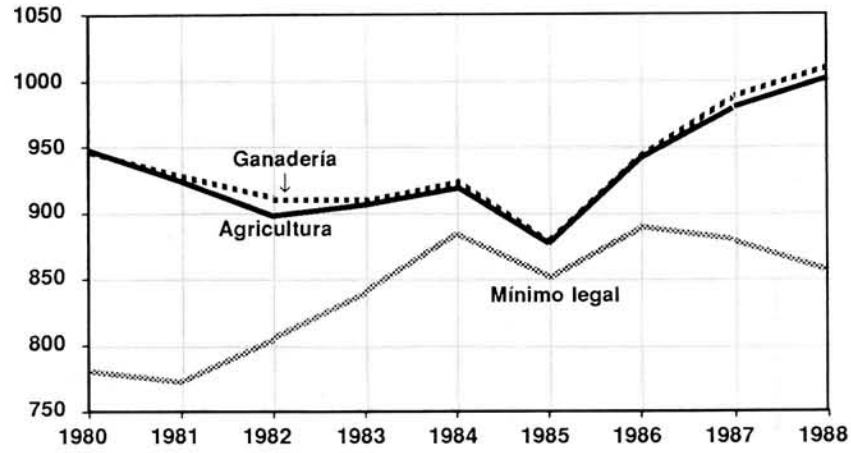
[8] Pactos colectivos o convenciones firmadas con sindicatos.

Gráfico 10
INDICE DEL SALARIO REAL DEL COMERCIO Y DEL MINIMO LEGAL



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 11
SALARIO REAL DE LOS JORNALEROS AGROPECUARIOS Y MINIMO LEGAL 1980-1989
(A precios de 1988)



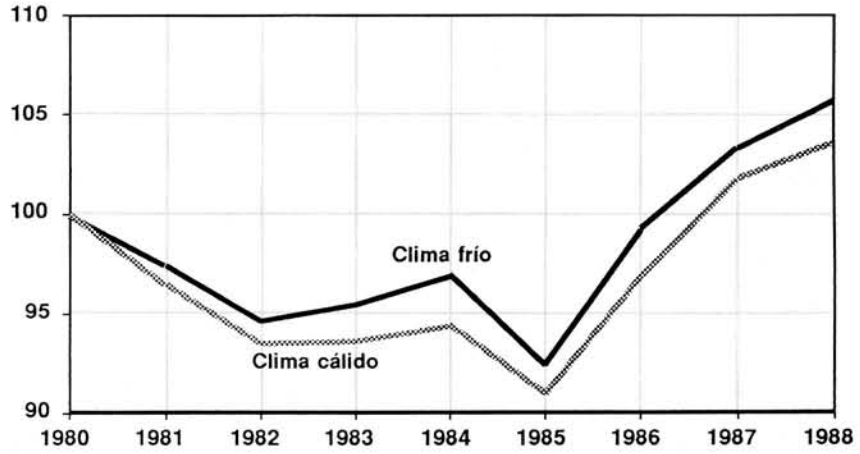
Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

Los salarios de los empleados del comercio, que dependen básicamente de las comisiones sobre ventas, tienden a seguir de cerca el ciclo de la actividad económica. Al igual que en el sector de la construcción, en el comercio se presentan bajos niveles de organización de los trabajadores, situación que lleva a que en las épocas de auge, su remuneración se incremente en forma tal que llega a sobrepasar la de los empleados industriales. Las tasas de crecimiento de los salarios del comercio alcanzan niveles superiores a las del mínimo legal en años como 1987, cuando el sector presenta un comportamiento bastante dinámico (Gráfico 10).

Los salarios reales del sector agropecuario, bien sea de agricultura o ganadería, presentan los menores índices de crecimiento, prácticamente durante todo el período 1980-1989, aun cuando, como ya se mencionó, a partir de 1985 logran incrementos significativos que los acercan a los índices de salarios del sector urbano. Así mismo, son significativamente inferiores a los índices de salario mínimo legal real, y su tendencia, en buena parte del período, es exactamente inversa. Los salarios del sector agropecuario no parecen estar influenciados, por lo menos en forma significativa, por el comportamiento del salario mínimo establecido por el gobierno, y más bien parecen depender de la situación de la actividad del sector. Es así como la fase ascendente de los salarios agropecuarios coincide con una etapa de recuperación del sector. A partir de 1985 presentan un comportamiento muy favorable, con altas tasas de crecimiento, como consecuencia de un aumento significativo en los salarios nominales de sus trabajadores. Ello se ha traducido en importantes incrementos de los salarios reales, incluso permitiendo que se acerquen a los del sector de la construcción (Gráfico 11).

De otra parte, como se aprecia en el Gráfico 11, los salarios reales del sector rural, desagregados en agricultura y ganadería, presentan comportamientos muy similares, siendo levemente superiores los incrementos salariales de los trabajadores de la

Gráfico 12
INDICE DE SALARIOS REALES AGROPECUARIOS PARA CLIMA FRIO Y CALIDO



Fuente: DANE, Cálculos de FEDESARROLLO.

ganadería. Igual situación se presenta cuando se diferencian los incrementos salariales de los jornaleros agropecuarios según laboren en clima frío o cálido. Los salarios de clíma frío presentan tasas de crecimiento levemente superiores pero exactamente con la misma tendencia (Gráfico 12).

Seguimiento a Programas de Gobierno

Las evaluaciones sobre programas educativos del Ministerio de Educación Nacional[1]

Rodrigo Losada Lora

I. INTRODUCCION

Colombia está perdiendo valiosos elementos de juicio para mejorar sus servicios educativos oficiales porque los resultados de éstos rara vez se evalúan con rigor, amplitud y precisión, y porque las pocas evaluaciones que se realizan no se les da la suficiente difusión.

No hay absoluta claridad sobre la totalidad de los programas educativos y de sus características, desarrollados o apoyados por el Ministerio de Educación Nacional y por sus organismos adscritos. En el último informe del Ministerio de Educación al Congreso Nacional se mencionan 56 planes, programas o proyectos (estos términos se emplean con frecuencia caprichosamente), bajo la responsabilidad directa del ministerio, informando básicamente sobre los programas que a juicio del actual gobierno tienen una mayor prioridad2. Estas actividades van desde el Plan para la Universalización de la Educación Básica Primaria, hasta el Plan de Cooperación Cultural y Científica entre la República Democrática Alemana y Colombia para los años 1988 y 1989, pasando por el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (PEFADI), el Programa de Educación de Adultos, el Programa de Etnoeducación, el Programa de Renovación Curricular, el Proyecto de Reorganización Curricular, Administrativa y Técnica de las Escuelas Normales y el Programa Nacional de Bibliotecas Escolares.

De otra parte el Ministerio de Educación Nacional está desarrollando directamente muy diversas actividades educativas que tienen categoría de "programa", llámese efectivamente así o no, tales como las de Escuela Nueva, los Centros Experimentales Piloto (CEP), los Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD), la estrategia de administración llamada Mapa Educativo, los varios tipos de Institutos Técnicos, los Institutos de Promoción Social y otros.

Con este listado lo que se quiere destacar es que, atendiendo el Ministerio de Educación un conjunto tan amplio y variado de actividades, sólo muy pocas de ellas son objeto de estudios evaluativos

---

[1] Este estudio está siendo auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL), y se ha beneficiado de valiosas sugerencias y críticas formuladas por funcionarios del Ministerio y por Carlos Gerardo Molina de FEDESARROLLO, con quienes se ha comentado.

[2] Ministerio de Educación Nacional, *Memoria al Congreso Nacional* 1988-1989 (Bogotá: Edit. MEN, 1989).

sistemáticos y completos. Ello es indicativo de vacíos importantes, que encuentran una justificación parcial en la complejidad de actividades atendidas por el ministerio. Convendría generar los mecanismos que permitieran que la amplia gama de evaluaciones requeridas por el sector fuera emprendida.

II. LOS PROGRAMAS Y SUS FORMAS DE EVALUACION

Se entiende aquí por "programa" (plan o proyecto) no sólo un estado de cosas comprensivo y relativamente en gran escala, que un individuo u organización se propone realizar, sino un conjunto de recursos, humanos, financieros y materiales, asignados para su realización. La "evaluación" denota la confrontación deliberada entre los objetivos y las realizaciones o logros de los mismos. Adviértase que el contexto en que se habla aquí de "evaluación" se refiere a programas, o sea, a un estado de cosas más amplio y completo que un currículo o un producto específico, como lo puede ser un texto escolar o una ayuda didáctica[3].

Todo programa implica, por tanto, un enunciado de objetivos y su evaluación está relacionada directamente con el logro de esos objetivos. Conviene, sin embargo, distinguir entre "evaluación" (en general) e "investigación evaluativa". La primera se refiere al proceso de generar información sobre la operación y el impacto de un programa. La segunda es más restringida y alude a la aplicación de métodos de investigación científica para estimar con rigor y precisión hasta dónde y cómo un programa está logrando, o logró, los objetivos que se propuso[4]. Supone una definición clara y operacional de las variables principales y un sondeo sistemático, sobre posibles nexos de causalidad. La investigación evaluativa es, pues, un tipo específico de evaluación.

Se suele, además, distinguir entre "evaluación formativa" y "evaluación sumativa". La primera, similar a la que algunos llaman evaluación de proceso, pretende suministrar información a quienes manejan un programa, acerca de la forma como se está desarrollando a fin de que aquellos hagan los ajustes del caso. Es pues, una evaluación sobre el funcionamiento del programa para asegurar que las cosas marchen como se las había planeado y que se están produciendo los resultados esperados. Por el contrario, la evaluación sumativa está orientada a determinar qué tan bien el programa logró sus objetivos y cuáles consecuencias o efectos colaterales se siguieron, por lo cual ésta tiene mucho en común con lo que algunos denominan evaluación de impacto[5]. Si un estudio efectúa los dos tipos de evaluación recién mencionado se la considera "comprensiva".

Las dependencias del Ministerio de Educación y del Departamento Nacional de Planeación adelantan, en diferentes momentos, algunas actividades de diagnóstico y otras de evaluación formativa, o de proceso, pero muy rara vez realizan evaluaciones sumativas o de impacto.

Este artículo se refiere fundamentalmente a las principales evaluaciones de programas educativos desarrolladas o contratadas por el Ministerio de Educación, que han sido relativamente amplias y sistemáticas, de forma que hayan terminado en un

---

[3] Se toma, por tanto, el término "evaluación" en un sentido más restringido que el utilizado por algunos autores, vgr, K.M. Hennigan, B.R. Flay y R.A. Haag, quienes la definen como "el proceso de generar información acerca del funcionamiento y del impacto de un programa o de una política que está siendo llevada, o fue llevada, a la práctica" (p. 389: nuestra traducción). En este caso, cualquier tipo de información sobre la actividad en cuestión es útil, aluda o no dicha información a los objetivos manifiestos del programa o de la política. Ver el artículo de los autores titulado "Clarification of Concepts and Terms Commonly Used in Evaluative Research", en Robert E. Klein et slii, *Evaluating the Impact of Nutrition and Health Programs* (New York: Plenum, 1979), pp. 387-432.

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

[5] Ver, al respecto, G.D. Borich (ed.), *Evaluating Educational Programs and Products* (Englewood Cliffs, N.J.: Educational Technology Publications, 1974), pp. 271-278.

documento escrito, alcancen o no la categoría de investigación evaluativa.

III. LAS EVALUACIONES CONOCIDAS

Tras un difícil rastreo, difícil porque los ejemplares disponibles son algo así como incunables, se logró identificar 39 evaluaciones sobre los programas educativos que adelanta el ministerio. Se limitó la búsqueda a los estudios realizados entre 1976 y la fecha.

Los estudios identificados son los siguientes:

1. Investigaciones Evaluativas (IE):

a.Sobre los INEM:

IE1 – E. Vélez y C. Rojas, *Bachilleres colombianos*: Aspiraciones y logros. Bogotá: Instituto Ser de Investigación, 1989.

IE2 – E. Vélez y G. Psacharopoulos, "*The External Efficiency of Diversified Secondary Schools in Colombia*". 1987 (traducido al español en 1988).

IE3 – G. Psacharopoulos y A. Zabala. "El efecto de las ecuelas diversificadas sobre el empleo y los ingresos en Colombia". 1985 (original en inglés de 1984).

IE4 – E. Vélez y C. Rojas. "Evaluación de la Educación Media Diversificada". 1984.

b. Sobre Escuela Nueva:

IE5 – C. Rojas, "Evaluación del Programa Escuela Nueva: Características de los planteles, docentes y alumnos. Logros de sus estudiantes en matemáticas, español, comportamiento cívico social y creatividad, en comparación con sus compañeros de escuelas tradicionales". 1987.

IE6 – E. Nieto y L.N. Vásquez, "Análisis de creatividad de los niños-Programa Escuela Nueva". 1982.

IE7 – J. Rodríguez, "El logro en matemáticas y lenguaje en la educación primaria en Colombia". 1982.

IE8 – "Análisis de auto-concepto de los niños-Programa Escuela Nueva". 1982.

IE9 – "Resultados de la evaluación del desarrollo de actividades (nivel de desarrollo socio-afectivo) en los niños del Programa Escuela Nueva". 1982.

c. Sobre otros programas:

IE10 – E. Vélez y otros. "Evaluación del rendimiento externo del bachillerato colombiano: Cohorte 1978". (Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial e Instituto Ser de Investigación), 1982.

2. Otros tipos de evaluaciones (E):

a. Sobre los INEM:

E1 – Banco Mundial: "Colombia: Perdurabilidad del Primero y Segundo Proyectos Educativos" (Anteproyecto). 1989.

E2 – J. Vega, L. Rueda, y otros, "Segundo informe sobre evaluación curricular de los INEM". 1976.

E3 – ICCE, "Evaluación curricular de los Institutos Nacionales de Educación Diversificada". 1976.

b. Sobre Escuela Nueva:

E4 – M. Gómez de Cortés y J. Guáqueta, "Logros y perspectivas del Programa Escuela Nueva". 1985.

E5 – L.N. Vásquez, "Evaluación del Programa Escuela Nueva". 1984.

E6 – "Resultados de la evaluación sobre cambios de actitudes entre maestros y supervisores del Programa Escuela Nueva". 1982.

E7 – "Aplicación de las metodologías de desarrollo de la clase por los maestros del Programa Escuela Nueva". 1980.

E8 – "La metodología inductiva en el desarrollo de la clase". 1980.

E9 – "La evaluación del rol del supervisor Programa Escuela Nueva". 1980.

c. Sobre otros programas:

E10 – R. Agudelo, M. Baracaldo y otros. "Evaluación de los Programas de Alfabetización de Camina" (Informe parcial).CIUP, 1985.

E11 – MEN (OSPE), "Informe final global del Programa Colombia - PNUD-UNESCO 1978-

1983 Primera Parte". 1983.

E12 – A. Enciso y G. Briones, "Evaluación del Bachillerato Comercial en Colombia". 1981[6]

E13 – G. Briones, "Evaluación de los Programas de Educación Agropecuaria y de Promoción Social". 1981.

E14 – M. Vizcaíno y N. Jaramillo, "Los usuarios evalúan el bachillerato por radio". 1981.

E15 – G. Briones, "Evaluación de los Institutos Técnicos Industriales". 1980.

E16 – A. Avella de Osorio y G. Briones, "Evaluación de la educación básica para adultos". 1979.

E17 – G. Briones, "Evaluación de la educación contratada con la Iglesia Católica en Territorios Nacionales". 1981.

E18 – G. Briones, "Evaluación de los Planteles cooperativos de Colombia". 1978.

E19 – G. Briones, "Evaluación de las Escuelas Normales de Colombia". 1978.

E20 – C. Urrego y G. Briones, "Evaluación del Programa de Jornadas Adicionales". 1978.

E21 – G. Briones y otros, "Educación para el desarrollo rural". 1978.

E22 – MEN, "Informe preliminar de evaluación del programa de concentraciones de desarrollo rural". 1976.

E23 – ICETEX, "Evaluación de los programas para financiación de estudios de posgrado". 1976.

E24 – ICETEX, "Evaluación del crédito educativo". 1976.

d. Sobre la estructura administrativa de la educación:

E25 – A. Sarmiento y otros, "Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros". 1986.

E26 – R. Heredia y A. Sarmiento, "Incidencia de recursos humanos en la administración del sector educativo oficial". CCRP, 1985.

E27 – H. Navarro Leyes, "Evaluación del Programa Mapa Educativo". 1983.

E28 – H. Díaz B. y otros. "Evaluación de la programación y ejecución del presupuesto de los Fondos Educativos Regionales". 1980.

E29 – C. Ramírez Cardona, "Análisis y evaluación del funcionamiento del Decreto 88 de 1976"[7].

El estudio "Bachilleres colombianos: aspiraciones y logros" (IE1) aparece como relacionado exclusivamente con los INEM, pero en realidad, además de estos institutos, que constituyen su punto preferencial de análisis, se evalúan allí otros programas o actividades educativas, tanto oficiales como privadas.

Todas las investigaciones evaluativas arriba mencionadas pueden también considerarse como evaluaciones sumativas. En cambio, las otras, E1 hasta E29, tienen los rasgos propios de la evaluación formativa.

En algunos casos, por ejemplo, en el de la evaluación del bachillerato comercial (E12), no cabría hablar de un "programa" en propiedad, al menos en el sentido atribuido atrás a esta palabra. Se encuentra allí, más bien, una descripción de las actividades ejecutadas por varias entidades educativas, tanto oficiales como privadas. Estas descripciones buscan, en buena parte, suministrar elementos de juicio para una reglamentación atinada de las actividades en cuestión.

Como se habrá observado, son pocas (10) las investigaciones evaluativas propiamente dichas y casi todas referidas a sólo dos programas de la educación oficial, los INEM y Escuela Nueva. Dado que estas investigaciones pretenden, ante todo pero no exclusivamente, medir con metodología científica los efectos reales de los programas analizados, ellas caen dentro de la categoría de evaluaciones sumativas. De lo anterior se sigue que, con respecto a la inmensa mayoría de los programas educativos desarrollados por el gobierno nacional central

---

[6] Este y los estudios mencionados con las referencias E13, E15, E16, E17, E18, E19, E20 y E21 fueron desarrollados como parte del Proyecto Col. 76/003 del MEN-PNUD-UNESCO. Ver la referencia E11.

[7] No se incluyen en este listado algunos estudios considerados a menudo como evaluaciones, porque según las definiciones propuestas clasifican como diagnósticos, por ejemplo, el "Estudio sobre Facultades de Educación" realizado por G. Briones y D. Eder de Zambrano en 1982, y la obra de A. Franco y C. Tunnermann, *La educación superior en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1978).

no se sabe con seguridad si con esos programas se están logrando los objetivos propuestos. Esta es una situación que plantea serias inquietudes y que merece discutirse ampliamente.

En la lista presentada arriba se puede apreciar que si se tiene en cuenta todo tipo de evaluación (E + IE), las evaluaciones tuvieron un auge en cierta época, años 1978-1983, en buena parte bajo la dirección de Guillermo Briones y como parte de un proyecto de asistencia técnica proporcionado al país por el PNUD y la UNESCO. Veintiuna de las 39 evaluaciones bajo consideración tuvieron lugar en los años mencionados. Desde 1984 hasta la fecha se han publicado sólo nueve, aunque, valga aclararlo, generalmente con visiones más comprensivas.

Los estudios evaluativos de los INEM también están relacionados, de manera significativa, con compromisos del país con agencias internacionales, en esta ocasión, con el Banco Mundial (que financió la creación de los INEM). Ello es indicativo de la importancia que han desempeñado las agencias internacionales, en el apoyo a las evaluaciones de proyectos educativos.

La mayoría de las evaluaciones designadas con la letra E suministran información sobre la distribución de los planteles del programa respectivo en las diversas regiones del país, el número de alumnos egresados del programa, el número y posición en el escalafón docente de los profesores que los atienden, el costo anual del funcionamiento de los planteles, a veces se calculan costos por alumno y se lo compara por regiones, y las opiniones de los directores y profesores sobre fallas de la administración y del programa. Algunos añaden datos sobre el éxito de los egresados del programa según los exámenes Servicio Nacional de Pruebas del ICFES, analizan tasas de deserción y otros indicadores de eficiencia interna, o entrevistan los egresados para conocer su situación y ubicación laboral y sus opiniones sobre el programa en el que se formaron.

Cumple mencionar que, entre las evaluaciones formativas consultadas, muy pocas entran a evaluar aspectos pedagógicos o curriculares de los programas. Sólo unas cuantas adelantan análisis de eficiencia en el uso de los recursos disponibles, y cuando lo hacen generalmente se limitan a unas comparaciones de costos unitarios por departamento o por zona urbana o rural. No se encontró ninguna evaluación del uso eficiente del profesorado, del personal administrativo, del material didáctico o del espacio físico.

Ninguna de las evaluaciones consideradas compara la eficiencia de los planteles oficiales con la de los planteles privados equivalentes. Tampoco se confrontan, sistemáticamente, los resultados de las evaluaciones colombianas con los de otros países. Lo anterior hace que se pierdan elementos de juicio importantes para apreciar hasta dónde la eficacia y la eficiencia de los establecimientos educativos del país están llegando a los niveles que, por la experiencia de otras naciones, cabría esperar.

Es frecuente encontrar en las evaluaciones consideradas una clara insatisfacción con la tarea de los supervisores de programas educativos. Se insiste en que ella suele reducirse a aspectos puramente formales, relacionados con la expedición de una licencia de iniciación de labores, la aprobación de unos estudios o la atención de quejas provenientes de los padres de los alumnos. Se descuida así, gravemente, la evaluación de tipo pedagógico.

Excepto por el estudio "Colombia, perdurabilidad del primero y segundo proyectos educativos" (E1), las evaluaciones no se preocupan por el estado de la infraestructura física de los establecimientos ni por la de los equipos, biblioteca y material didáctico.

Finalmente, importa llamar la atención sobre el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional, máximo rector de los servicios educativos del país, parece haber concentrado toda su atención evaluativa sobre la educación primaria, educación secundaria y media vocacional, pero no se ocupa de evaluar la educación universitaria, ni las actividades científicas y culturales financiadas con recursos públicos. Ha dejado esta tarea evaluativa en

manos de los organismos descentralizados correspondientes (ICFES, COLCIENCIAS, COLCULTURA, etc.). Ello, dada la complejidad del sector educativo, no es criticable siempre y cuando las evaluaciones realizadas por estas instituciones sean del conocimiento y reviertan en las decisiones de política que el ministerio debe tomar. La realidad es que el ministerio se ha visto algo alejado de estas evaluaciones lo que pone en peligro su papel de supremo coordinador de los múltiples agentes que participan en dicho proceso.

IV. CONCLUSIONES

Una gran cantidad de programas educativos oficiales parece no haber recibido evaluación sistemática de orden formativo o de impacto. Tal es el caso del uso de los aportes transferidos por el SENA a los institutos de carácter técnico, los cuales en el curso de tres años suben a $1.789 millones y del Programa de Educación Básica Popular para Adultos que tiene presupuestados para este año $507 millones. ¿Qué está pasando con el Programa de Renovación Curricular? ¿Cuál es su verdadero impacto? ¿Qué consecuencias reales está teniendo la estrategia de la Promoción Automática? Estos son algunos ejemplos, entre muchos, que se podrían aducir. Pero, hablando en términos más generales, lo que urge es una amplia serie de investigaciones evaluativas, de proceso y de impacto, sobre la calidad de la educación que imparten los diversos programas oficiales.

Los vacíos aludidos hacen pensar que la actividad evaluativa no ha tenido la suficiente importancia en el Ministerio de Educación Nacional. A propósito de esto cabe preguntar, ¿qué tan seriamente se tiene prevista una evaluación formativa temprana del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, que contempla hasta 1994 el costo nada despreciable de US$182 millones, equivalente a $75.000 millones en pesos de hoy?

Queda un interrogante final: ¿hasta dónde las evaluaciones realizadas han sido tenidas en cuenta por quienes toman decisiones sobre los programas evaluados? A juzgar por el desconocimiento en que se las tiene, la respuesta probablemente sería negativa. Sin embargo, otros indicios sugieren que algunas evaluaciones, especialmente las de mejor calidad, han contribuido por lo menos a crear un clima de opinión favorable a algunos cambios. Pero el interrogante planteado requiere todavía estudio antes de poderse responder con confianza. Este estudio ambiciona dar algunos pasos próximamente en esta dirección.

Los programas de Desarrollo Rural: Evaluación y perspectivas*

María Errázuriz
Leonardo Bautista[1]

I. INTRODUCCION

El programa de desarrollo del presente gobierno, "Plan de Economía Social", define como uno de sus aspectos centrales la erradicación de la pobreza en las zonas rurales del país. Para ello se diseñaron el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), este último constituido por tres programas: el de "Desarrollo Integral Campesino", el de la "Costa Pacífica" y el de "las Comunidades Indígenas".

El primero, el PNR, está orientado de manera especial a la atención a las comunidades ubicadas en zonas de colonización y en áreas social y económicamente deprimidas donde prevalecen situaciones de perturbación. El segundo, orientado a la población campesina del país, estimada en "4 millones de personas, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600.000 minifundios y proveen cerca del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional"[2].

El objetivo central de este plan es aumentar la "cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los grupos de población campesinos de manera que puedan asegurar un crecimiento estable y sostenido"[3]. El logro de estos objetivos implica el desarrollo de una estrategia de provisión de servicios básicos, de acceso a la tierra, a los recursos financieros, a la tecnología, y de mejoramiento de la comercialización de la producción rural. A su vez, la estrategia global se fundamenta en la incorporación de los municipios y la participación de las comunidades locales en los procedimientos de planeación, asignación de recursos, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos, acorde con el proceso de descentralización administrativa.

La coordinación del programa está a cargo del FONDO DRI, entidad que poseía una experiencia de varios años en programas de desarrollo rural integrado. Además el gobierno, mediante el Decreto 77 de 1987, introdujo modificaciones sustanciales a la estructura jurídica del FONDO DRI convirtiéndolo en establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura.

---

* Este trabajo se realizó en el marco del convenio Fondo DRI-Universidad Nacional.

[1] Profesores Universidad Nacional.

[2] D.N.P. Plan de Economía Social, Agosto 1987. p.43.

[3] D.N.P. Plan de Economía Social, Agosto 1987, p.43.

Su objetivo primordial es coordinar y cofinanciar, con los municipios y otras entidades públicas y privadas, la ejecución de programas y proyectos integrales de inversión destinados al desarrollo social y económico de las regiones atendidas.

En virtud de lo anterior el FONDO DRI ampliará su cobertura territorial a 602 municipios en 1991. En el período 1987-1990 la inversión prevista alcanza los 68.000 millones de pesos de 1987, la cual debe ser financiada, en igual proporción, con recursos del presupuesto nacional y con un crédito externo de 180 millones de dólares el cual se encuentra en la fase final de la negociación (DRI FASE III) con la banca multilateral.

En cuanto a las metas físicas del programa, se prevé la atención de 350.785 pequeños productores, la dotación de riego a través de la adecuación de minidistritos de riego en ladera de 28.500 hectáreas, la organización de 5.685 nuevos comités DRI, el suministro de agua potable a 174.300 viviendas rurales, la construcción y mejoramiento de 3.534 kilómetros de vías y la comercialización a través del IDEMA de 425.000 toneladas de productos de origen campesino.

La ejecución del programa durante 1988 y 1989 fue precaria debido a problemas inherentes a la gestión presupuestal de los dos últimos años durante los cuales los recursos de contrapartida del crédito externo han sido muy reducidos. Sin embargo es posible analizar el alcance de un programa de esta naturaleza y los diversos factores que inciden en el logro de sus objetivos a través de los resultados de la evaluación de impacto de la Fase II del programa DRI, que se desarrolló entre 1982 y 1988[4], que constituye una experiencia acabada de aplicación de un programa de Desarrollo Rural Integrado y que son el objeto del presente artículo.

II. LOS ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL EN EL PAIS

Los programas de Desarrollo Rural Integrado han sido desde mediados de 1970, el instrumento fundamental de política utilizado por el Estado colombiano para enfrentar y buscar soluciones a los problemas del campesinado.

Con el desarrollo de este instrumento se abandonó en aquella época, por parte del Estado, la opción de distribución de tierras a los sectores campesinos que había sido el fundamento de la política estatal para este sector durante la década del sesenta y las opciones se orientaron a afectar al productor campesino de manera integral en los aspectos de producción, comercialización, y en los relacionados con el bienestar de su población.

En sus orígenes, el programa surgió dentro de los programas sociales, específicamente dentro del Plan Nacional de Alimentos, adelantado por el gobierno del Presidente López Michelsen desde 1976. De actividades aisladas y puramente coyunturales se pasó al diseño de una serie de acciones en distintos sectores y áreas que se plasmaron en un conjunto integral de políticas de producción, infraestructura, comercialización y desarrollo social, orientadas al mejoramiento del empleo y el ingreso rural, coordinadas por el DRI y ejecutadas por un conjunto de entidades del Estado a nivel local.

Esta estrategia partía de reconocer que el llamado sector tradicional de la producción agropecuaria, presentaba grandes ventajas para el logro de los objetivos de mejoramiento nutricional de los sectores urbanos más pobres, ya que "es el que origina la mayor parte de los alimentos de consumo y el que a su vez presenta una gran potencialidad productiva, toda vez que el uso de una tecnología no necesariamente compleja, muy probablemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos"[5].

Estos planteamientos, que no fueron originales de Colombia, surgieron dentro de una reflexión llevada a cabo en varios países latinoamericanos y centros

---

[4] Durante la fase II, se emprendieron acciones en los Departamentos de Caldas, Huila, Meta, Tolima, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Cesar, Risaralda, Valle e Intendencia del Putumayo.

[5] DNP. Para cerrar la brecha, 1975-1978. p.112.

de investigación sobre el fracaso de la generalización de la "revolución verde" en los países en desarrollo, y reconocidos como apropiados por las organizaciones financieras multilaterales para el logro de los objetivos sobre producción de alimentos.

Para el Banco Mundial, que lideró la financiación de estos proyectos en países de América Latina, Africa y Asia, se trataba de transformar las sociedades rurales rezagadas, en sociedades orientadas hacia el mercado. El Estado debía mejorar el acceso de estas economías a recursos productivos que les permitieran aumentar su eficiencia económica y entrar a competir en el mercado. No era un problema de explotación en el mercado, sino más bien de exclusión de éste. Esta vía se consideraba un camino aceptable para la modernización y el progreso, sin alterar la estructura social, económica y política de las sociedades objeto de los programas.

Las características fundamentales del modelo DRI se enmarcan entonces en tres aspectos principales: en primer lugar, la realización de acciones interdependientes sobre producción, comercialización, dotación de infraestructura física y social y capacitación, sin redistribución de tierras; en segundo lugar, la coordinación interinstitucional, con base en la especialización de diferentes entidades en la ejecución de las acciones; y, en tercer lugar, la participación de las comunidades beneficiarias en los procesos de concertación y definición de los proyectos.

El Programa DRI ha tenido desde sus inicios dos fases: El DRI I que se realizó entre 1976 y 1981 en 213 municipios de 8 departamentos. En 1982 se dió comienzo al DRI II, ampliando la cobertura a 19 departamentos y una intendencia, llegando a 343 municipios en 1986. Para su ejecución se ha contado con recursos externos por 272 millones de dólares, recursos ordinarios del presupuesto nacional y recursos propios de las entidades encargadas de ejecutar las respectivas acciones.

Es evidente que este Programa constituye efectivamente la política explícita y activa más sostenida hacia las economías campesinas durante los últimos 15 años. La ejecución de la Reforma Agraria, si bien se ha prolongado por un tiempo mayor, desde 1963 hasta hoy, ha tenido efectos directos más discretos y los recursos asignados disminuyeron sistemáticamente hasta 1988.

En el caso del DRI y a pesar de las discontinuidades administrativas (desde su adcripción al Departamento Nacional de Planeación, su paso por el Ministerio de Agricultura y luego el establecimiento del Fondo), su presencia permanente en numerosas regiones de producción campesina, articuladas a los grandes mercados nacionales de consumo, ha tenido un impacto significativo.

La ampliación de la cobertura del DRI a nuevas zonas, en el marco del proceso de descentralización, constituye un reconocimiento de la validez del modelo de acción institucional del programa para atender al desarrollo de las regiones de economía campesina. Además, en la actualidad, el problema de su atención parece ubicarse en un terreno diferente al del pasado: los procesos políticos y sociales de estos últimos años, en ninguna forma ajenos a las condiciones de las economías campesinas, condujeron al Estado al desarrollo de una estrategia múltiple materializada en el PNR, el PDIC y la Reforma Agraria. Todo ello puede interpretarse como el reconocimiento por parte del Estado de que las soluciones al desarrollo de las áreas campesinas requieren acciones que combinen las soluciones de carácter estructural, como la distribución de tierras, con el crédito y la asistencia técnica para la producción, las infraestructuras sociales y la comercialización. En otros términos DRI con Reforma Agraria.

III. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL DISTRITO SUR-TOLIMA

La evaluación de impacto de la fase II se llevó a cabo, de acuerdo a los compromisos adquiridos por el Fondo DRI con la banca multilateral, en el sur del departamento del Tolima, en el distrito que comprende los municipios de Espinal, Guamo,

Saldaña, Purificación, San Luis, Valle de San Juan, Ortega y Coyaima[6].

Este trabajo se orientó en tres direcciones principales: la primera encaminada a estudiar los efectos económicos y sociales del programa a nivel regional. La segunda referida a los cambios en los niveles de vida de las familias directamente beneficiadas por el programa, observado a través de aspectos sobre los cuales el programa desempeñó acciones: mejoramiento de la vivienda, infraestructura de servicios de salud y educación, evolución de la tenencia y uso de la tierra, oferta, demanda y resultados económicos del programa de desarrollo tecnológico y del crédito para la producción y finalmente niveles de empleo e ingresos de los hogares.

El tercero y último punto desarrollado dentro de la evaluación, se relaciona con el desempeño institucional del programa para lo cual, además de la comparación entre los programas y las ejecuciones físicas y presupuestales, se analizó el papel del DRI como agente estatal encargado de la coordinación interinstitucional, elemento fundamental en el desarrollo de programas de desarrollo rural.

La primera parte se basa en la utilización de información departamental y de instituciones, gremios y asociaciones vinculadas a la región. La evaluación de impacto entre beneficiarios directos del programa se adelantó mediante una encuesta, la cual guarda estricta comparabilidad con aquella que sirvió de base para la concreción de los objetivos de acción del programa DRI en el distrito y que recibió en 1983 el nombre de Línea de Base. Se contó además con el resultado de entrevistas en profundidad entre líderes de las diferentes veredas, dirigentes de asociaciones, presidentes de acción comunal, grupos de mujeres y demás agrupaciones sociales que, desde sus diferentes perspectivas e intereses, emitieron un juicio sobre la actividad y los efectos del DRI.

La última parte se evaluó a partir de la información de la institución misma, incluyendo además de entrevistas a jefes de programa, coordinadores DRI de las entidades ejecutoras y técnicos, una encuesta a funcionarios acerca de su percepción sobre el desarrollo, receptividad, alcances, limitaciones y logros del programa que ellos mismos impulsaron.

A. El Impacto Regional

Desde el punto de vista de las áreas de economía campesina atendidas por el Programa DRI, el distrito SUR-TOLIMA es tal vez uno de los más singulares: se trata de grupos campesinos productores de maíz y cultivos propios de la agricultura comercial –sorgo, ajonjolí y en menor medida algodón y arroz–, ubicados en los linderos de una de las zonas agropecuarias más ricas del país, el Plan del Tolima.

En este contexto, el principal problema de los agricultores campesinos del distrito es la carencia de agua para sus cultivos. La marcada diferencia entre los niveles de lluvia a lo largo del mismo mes año tras año, el alto grado de deforestación de la zona, las corrientes de prolongado estiaje y, por lo tanto, inútiles como fuentes de agua, y los suelos con características físicas que imposibilitan su retención, hacen del verano el más feroz enemigo de la actividad agropecuaria entre los pequeños productores no beneficiados por los distritos de riego de USO Coello y USO Saldaña, propios de los grandes y medianos productores de arroz, algodón y sorgo de la región.

La imperiosa necesidad de la ampliación de la infraestructura de irrigación, la redefinición de cultivos más apropiados a esta situación agroecológica y el complementario plan de reforestación no fueron ejecutados por el programa DRI, lo cual constituye la principal limitación de su impacto regional.

---

[6] Errázuriz M, Bautista L, Espinal C.F, Cruz H, Cardona A, Wartenberg L, Evaluación de Impacto del programa de Desarrollo Rural Integrado en el distrito Sur-Tolima 1982-1988, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Facultad de Economía, Universidad Nacional, Bogotá 1989.

En segundo lugar y desde una perspectiva positiva resalta la relativa estabilidad de la producción agrícola frente a la crisis nacional del sector agropecuario. Naturalmente si bien ella no se puede interpretar solamente como impacto directo de la acción del DRI, es evidente que su presencia, al poner a disposición de los productores un programa de desarrollo tecnológico y de crédito para la producción, evitó descalabros mayores precisamente al sector social más débil y sensible a la crisis económica como es el pequeño campesinado. Este hecho constituye un atenuante cuando se observan logros relativamente modestos en aspectos más particulares del programa.

En tercer lugar, en la región no se percibe, en la actualidad, la agitada situación social de los años setenta provocada por la lucha por la tierra de las comunidades campesinas e indígenas y que tuvo su epicentro en Guamo, Purificación y Saldaña. Si bien esta situación no puede atribuirse a la acción del DRI, este programa sí contribuyó a ampliar el nivel de organización de las comunidades. Sin embargo, se observó un nivel mayor de organización de las comunidades indígenas agrupadas en cabildos en el interior del Comité Regional Indígena del Tolima (CRIT) y aglutinadas en torno a la reivindicación del gran resguardo de Chaparral, que de las comunidades campesinas.

Por último y desde una óptica más restringida, vale la pena analizar el efecto regional de las obras de infraestructura de beneficio general adelantadas por el Fondo: se realizaron vías, puentes y badenes en los 8 municipios de distrito pero con distinta intensidad según las necesidades de los mismos, concentrando el mayor esfuerzo en las áreas donde la infraestructura era más precaria. En Ortega y Coyaima se realizaron el 43% de las obras, seguidos por San Luis y Valle de San Juan (29.7%) y en los cuatro restantes, Saldaña, Guamo, Purificación y Espinal, el 27%. Sin embargo, el escaso mantenimiento de las obras reduce notablemente su vida útil.

Las acciones adelantadas por el subprograma de educación, a pesar de su retraso, por razones presupuestales, estuvo dirigida a la construcción de 66 aulas, la reparación de 298 y la construcción de 138 unidades sanitarias en las escuelas. Se adelantaron igualmente campañas de dotación de textos, bibliotecas y mobiliario escolar.

En el campo de la salud, las labores estuvieron dirigidas de manera preponderante a realizar acciones de saneamiento ambiental, ya que la falta de agua y su inaptitud para el consumo humano constituye la principal limitante regional. Sin embargo, y lo mismo sucedió para los proyectos de acueductos (5 acueductos para 1.700 familias), los problemas institucionales y principalmente los técnicos, en particular la profundidad de los acuíferos y la contaminación de las aguas superficiales por los desechos de las arroceras y las fumigaciones aéreas, limitaron sustancialmente su impacto en las condiciones de vida de los habitantes de la región.

B. El impacto sobre las condiciones de vida de la población directamente afectada por el Programa

1. Mejoramiento de la vivienda

La mayor necesidad de los hogares pobres del distrito la constituye la falta de agua potable, la cual incide en forma directa sobre la situación de la salud de los habitantes y es un factor de tipo estructural determinante del nivel de vida. Esta necesidad, aunque reconocida e incluida dentro de los planes de acción del Programa, no fue suficientemente adelantada durante los cinco años de ejecución de la fase II del programa DRI que aquí se evalúa.

De otra parte, se presentan dos cambios positivos entre los habitantes del distrito: el primero, relacionado con el paso del piso de tierra de la vivienda a piso de cemento, lo cual viene a aliviar en algo la precaria situación sanitaria de la población; el segundo, fue la consecución casi generalizada del servicio de energía, el cual además de las ventajas obvias que conlleva, pasa a convertirse en el principal energético para cocinar en reemplazo de la gasolina, el petróleo y la leña. En estas dos mejoras

se resalta el efecto directo del DRI, pues la gran mayoría de los beneficiarios las lograron mediante algún tipo de convenio con el programa. A este respecto, un campesino de la región afirma: "... todas las casas de material que hay en esta vereda son obra del DRI..." . En términos cuantitativos estos logros se expresan en las siguientes cifras: un poco más de la mitad de las familias atendidas por el DRI y que poseían piso de tierra tienen ahora piso de cemento en su vivienda y el 63.5% de ellas consiguió energía eléctrica para su vivienda.

2. *Infraestructura de servicios de salud y educación*

La acción del Programa en estos dos rubros no presenta efectos contundentes. En primer lugar, no se adelantó mucho en el sector salud mientras que en el sector de la educación, el efecto de la ampliación de la infraestructura, de la dotación y del mejoramiento de los servicios sanitarios escolares ya mencionado, se vió mermado por el elevado índice de ausentismo escolar debido, según resultados de la encuesta, a los problemas de salud derivados de la calidad del agua utilizada para beber y cocinar. Existe todavía un 18% de niños en edad escolar que no asisten a un centro de enseñanza a pesar de la completa disponibilidad escolar existente en el distrito, mientras que la tasa de analfabetismo del 12.3%, un poco menor que la tasa de la población rural del departamento, no decreció significativamente.

3. *Tenencia y uso de la tierra*

El impacto de un programa de la naturaleza del DRI sobre las formas de tenencia de la tierra y su uso es necesariamente limitado. En primer lugar, porque el programa no contempla acciones de carácter estructural como lo sería afectar la forma de tenencia de la propiedad y su distribución y en segundo lugar, porque la acción del programa se limita a la atención de los productores con explotaciones menores de 20 hectáreas. Por lo tanto, en estas condiciones, el impacto del programa en este ámbito es poco estructural y demasiado relativo.

Es relevante, sinembargo, entre los campesinos con explotaciones de menos de 20 hectáreas dentro del distrito, un proceso de recomposición de las formas de tenencia de las parcelas pequeñas. Si bien la cantidad de parcelas de menos de tres hectáreas no descendió en el último quinquenio, si es hoy menor la superficie cubierta por ellas. Se presenta además un descenso marcado en la cantidad y el área ocupada por los predios de tres a cinco hectáreas. En los predios de cinco a diez hectáreas se reduce el número pero crece su superficie. Completa el cuadro el incremento importante en área y número de los predios de diez a veinte hectáreas. Este proceso, aunado a una pequeña variación en los porcentajes de las distintas formas de tenencia, puede entenderse como un efecto de afianzamiento de las propiedades más grandes en detrimento de las menores de 5 hectáreas, sin cambios sustanciales en las formas de tenencia de la tierra a nivel del conjunto de productores menores de 20 hectáreas y mucho menos a nivel del agregado de propietarios de tierras en la región.

Es evidente un cambio en el uso del suelo, entre 1983 y 1989, favorable a los pastos, y en menor medida, a los cultivos permanentes con disminución del área dedicada a cultivos temporales. Este resultado, contrario a los objetivos del programa, está asociado a varios factores. Entre los de carácter agronómico, el uso más intensivo de los mejores suelos agrícolas facilita la adopción de nuevos paquetes tecnológicos, reduce los costos monetarios por unidad de área y permite la alternativa de cultivar mejores lotes en arriendo.

De otra parte, el Programa DRI no financió, en este distrito, el cultivo del algodón, propio de los pequeños campesinos, generador de altos ingresos y de empleo, el cual se constituía en una excelente alternativa frente a las pérdidas de cosechas de maíz, sorgo y ajonjolí producidas por los veranos de 1985 y 1987.

Por último, este resultado negativo es por una parte el indicador más claro de los graves limitantes ecológicos para el desarrollo de cualquier tipo de actividad productiva asociados a la falta de agua.

Por otra parte, desde el punto de vista social, las altas tasas de emigración de la fuerza de trabajo y la concentración de una gran proporción de productores muy pequeños con relación al departamento explican este comportamiento.

4. *Oferta, adopción y resultados económicos del programa de producción*

El centro de la estrategia de producción del programa se ubicó, en un 90%, en el ajuste y transferencia de tecnología para el incremento de la productividad de los cultivos de maíz, sorgo y ajonjolí mediante la fertilización y el uso de semillas mejoradas.

Se puede afirmar que los productores del distrito son muy sensibles a la innovación tecnológica. Pero, simultáneamente, ellos son agentes receptores dinámicos que adoptan la tecnología en función de sus posibilidades financieras, de las condiciones agroecológicas de sus explotaciones y de las diversas señales de precios de los mercados de insumos, de trabajo y de productos. Sin embargo, el grado de tecnología, que los productores adoptan, no revierte en la estrategia institucional de oferta de tecnología, restándoles a las entidades la capacidad predictiva y de planificación de la producción que les debía ser propia.

Los productores que siguieron las recomendaciones técnicas para el cultivo del maíz no alcanzaron los niveles de productividad preestablecidos. No obstante los costos unitarios no se redujeron, ellos alcanzaron un equilibrio frente a los precios de venta del producto que redundó en claros beneficios económicos para los usuarios a pesar del modesto incremento de la productividad.

El cuadro tecnológico del sorgo es un poco diferente. En este producto los rendimientos están estrechamente ligados a la tecnología utilizada y en ese sentido los agricultores vinculados al DRI tuvieron cierta ventaja. Sin embargo, los problemas climáticos determinan directamente la rentabilidad del producto y los beneficios obtenidos por los productores durante la ejecución del programa, se debieron más al precio de venta en el mercado que a la acción directa del paquete tecnológico.

Finalmente en el ajonjolí, si bien se lograron incrementos de productividad de alguna importancia, éstos no han podido consolidarse dentro de la región. La relación rendimientos/costos es desfavorable para el productor lo cual se ha subsanado con precios de venta crecientes. El balance de este producto, aunque positivo, presenta un bajo margen de utilidad. La asignación de crédito a los pequeños productores se convirtió para el DRI, en el distrito Sur-Tolima, en el programa bandera. La Caja Agraria amplió su cobertura del 46.7% al 73.5% de los usuarios potenciales, mediante la adopción de tres medidas básicas: reducción de las tasas de interés, eliminación de garantías personales (deudor solidario) y agilización de la asignación de créditos, delegando parte de la gestión de los mismos en los técnicos encargados de la asistencia técnica. La demanda creció a tal punto que llegó en 1985 a tener 1.233 usuarios nuevos frente a los 2.221 atendidos entre 1982 y 1984.

Sin embargo, el incremento neto de la ampliación de la cobertura fue modesto (10.6%), ya que el subprograma de crédito DRI alcanzó a retener, como usuarios permanentes, tan sólo al 42.7% de quienes no eran clientes de la Caja Agraria y se convirtieron en tales por la apertura de la línea DRI entre quienes predominaban los usuarios con explotaciones inferiores a 3 hectáreas.

Por productos, el crecimiento más importante se debió al impulso dado al financiamiento del cultivo del ajonjolí. Este fue coyuntural y paralelo al otorgado a la agricultura empresarial para este producto, provocando una superproducción, no absorbida por la industria, que se tradujo en fracaso de la campaña y en la imposibilidad para pagar los créditos asumidos.

Este y otros fracasos productivos obligaron al 44% de los productores a vender algún activo para cancelar sus deudas. Sin embargo la cobertura y el servicio de crédito ofrecido constituye la única posibilidad de muchos pequeños campesinos de

obtener capital de trabajo. En este distrito se reestructuraron las deudas después de las pérdidas de 1985 y 1987 diferiéndolas a mediano y largo plazo, lo que garantiza de alguna manera, la recuperación de la cartera y permite al productor su permanencia dentro del programa de crédito, sin el cual se ve abocado a muy difíciles situaciones productivas.

El impacto de esta acción de democratización y ampliación de la cobertura del crédito constituye la única explicación de la relativa estabilidad de la producción frente a los implacables veranos de la región y a la crisis del sector agrícola del primer quinquenio de los años ochenta.

5. El empleo y el ingreso de los hogares

Durante el período 1982-1988, el mercado de trabajo local sufrió una transformación de carácter estructural, resultado de la mecanización de la cosecha del algodón, siendo esta región la más importante del país en cuanto al avance de esta tecnología. Los efectos de este cambio fueron la caída del salario real y de la demanda de fuerza de trabajo regional en un 50%.

En este sentido y sin proponérselo, el programa DRI permitió la reconversión productiva de los hogares del distrito que poseían tierras, dándoles la posibilidad de mantener su nivel de ingreso, a pesar del cambio tecnológico ocurrido en el algodón.

Los ingresos de los hogares se originan en cuatro fuentes: ingresos agrícolas que representan la mayor parte; ingresos pecuarios, bien inferiores a los de otras zonas campesinas del país (10% del total); venta de fuerza de trabajo; y, finalmente, los ingresos provenientes de transferencias, rentas y actividades independientes asociadas al sector informal los cuales no son despreciables en el distrito.

Durante la ejecución del proyecto se operó una transformación de la estructura de ingresos del hogar a favor del ingreso agropecuario, el cual pasó del 47% en 1982 al 69.3% en 1988, en detrimento de los ingresos por venta de fuerza de trabajo que se redujeron del 43% al 21% durante el período en mención.

Así las cosas, los ingresos finales de los campesinos de la región responden a una combinación de alternativas que forman distintas estrategias conducentes a mantener un nivel de ingreso real de subsistencia y en el mejor de los casos de consolidación. La primera alternativa es la combinación de tierra, mano de obra familiar y venta de fuerza de trabajo. Se notó que entre mayor era la cantidad de tierra disponible menor era la venta de fuerza de trabajo familiar y mayor la dependencia de los ingresos agropecuarios. De otra parte, en esta alternativa, el arriendo es muy importante. Lo que hace pensar que los productores buscan mejorar las condiciones de cultivo mediante el arrendamiento de lotes de más calidad que los propios que hacen producir con la fuerza de trabajo familiar. El segundo elemento dentro de las estrategias, lo conforma el cultivo, los asocios o los tipos de cultivos que desarrollan. Los mejores ingresos los tuvieron quienes, apartándose de las recomendaciones del programa DRI, sembraron algodón y tabaco, solos o en combinación con los cultivos auspiciados por el programa (maíz, sorgo y ajonjolí). Quienes se dedicaron en forma empresarial a estos cultivos también lograron ingresos relativamente buenos y quienes no adoptaron los cultivos del programa DRI, continuando solamente con cultivos de "pancoger", obtuvieron muy bajos ingresos.

De todas maneras, para el conjunto, se trata de resultados muy modestos. El 21% de las familias obtuvo un ingreso anual inferior a los 400 mil pesos de 1988 (hasta un salario mínimo mensual); el 47% llegó máximo a los 600 mil pesos anuales; y tan sólo el 23% tuvo ingresos netos totales superiores a los 800 mil pesos, es decir más de dos salarios mínimos.

Finalmente el impacto del programa sobre el nivel de ingresos de los hogares es pobre si se le compara con las metas. En efecto, el Banco Mundial estimaba que el ingreso por hectárea después de cinco años de proyecto debía alcanzar los US$766, y los

resultados encontrados llegaron a US$332. Sin embargo, esta comparación pierde un poco su validez al tener en cuenta el fuerte proceso de devaluación iniciado en 1985.

C. El desempeño institucional

Durante toda la ejecución del Programa, el desempeño institucional se vió limitado por las dificultades para captar los recursos de crédito externo, cuya tasa de ejecución no superó el 14%, provocando serios desfases entre la programación y la ejecución de los proyectos.

Estas dificultades se deben, en primera instancia, a las condiciones de contratación del crédito de la Fase II, las cuales determinaban que para obtener un reembolso de un peso, se debía constatar una inversión con recursos nacionales de dos pesos. En segundo lugar, las diferencias en las modalidades de solicitud de los reembolsos de crédito, realizado individualmente por las entidades ejecutoras son ineficientes llegándose a tardar más de un año.

A pesar de estas dificultades, el Programa DRI logró éxitos importantes en la coordinación interinstitucional que contribuyeron a unificar la acción de un conjunto heterogéneo de entidades estatales en torno a unos objetivos ambiciosos de desarrollo social. Sin embargo, estos éxitos se vieron mermados por la deficiencia en las actividades de programación de las acciones que son funciones de carácter burocrático, con fines de presupuesto exclusivamente, sin cumplir la función integradora entre los distintos componentes. De otra parte, el programa DRI tiene una débil capacidad evaluadora que le impide la reorientación de las acciones programadas que no se cumplen o que no dan los resultados esperados.

IV. CONCLUSION

La experiencia del programa DRI, durante la Fase II, ilustra bien las posibilidades y limitaciones de un programa de esta naturaleza. Además, la evaluación de impacto debe constituirse en un insumo para el diseño y la planificación de las acciones que se emprenderán en el marco del Plan de Desarrollo Integral Campesino.

En este artículo se hizo evidente que el impacto del programa se vió limitado, en primera medida, por una visión de los grupos campesinos atendidos, desarticulada del contexto económico y social regional en el cual ellos se encuentran inmersos. Ello, por una parte, le impide al programa identificar los cuellos de botella de sus acciones y por la otra, le resta de manera muy aguda la capacidad predictiva y planificadora que le permita reorientar el rumbo de las cosas haciendo más eficiente su esfuerzo.

Esta carencia de perspectiva regional le resta efectividad a los subprogramas centrales del proyecto DRI como son los de producción y desarrollo tecnológico, que según su propósito son los que permiten alcanzar los objetivos de mejoramiento del nivel de ingresos de los hogares y de erradicación de la pobreza de los hogares rurales del país.

Finalmente, durante el desempeño de la Fase II, las condiciones macroeconómicas fueron desfavorables en doble vía: primero, estas medidas provocaron una disminución de los recursos estatales al programa retrasando y recortando las acciones y, en segundo lugar, se afectó la situación productiva de los agricultores a través del incremento de los costos de producción reduciendo así el impacto global del programa.

Por lo tanto, ante la frecuente imposibilidad de modificar las condiciones macroeconómicas, es indispensable que el Fondo DRI integre la dimensión económica y regional en el diseño de sus programas para lograr un mayor impacto económico y social, lo cual es posible a través de la puesta en marcha de un sistema eficiente de evaluación y seguimiento de las situaciones regionales en las cuales él opera.

Informes Especiales

Distribución nacional del ingreso en 1988: Una mirada en perspectiva

Juan Luis Londoño de la C.

I. INTRODUCCION Y RESUMEN[1]

En este artículo se presenta un estimativo global de la desigualdad del ingreso existente en Colombia en 1988 y se lo compara con estimaciones previas de la literatura colombiana y con indicadores de desigualdad para una muestra de 95 países con distinto grado de desarrollo.

El principal resultado, que sorprenderá a muchos e invita a un re-examen optimista de la experiencia del país en este período, es que la desigualdad global en la distribución del ingreso ha venido reduciéndose vertiginosamente, en forma tal que Colombia ya no haría parte, hoy en día, del grupo de países con peor distribución del ingreso del mundo, como sí lo habría sido a mediados de los años sesenta.

II LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN 1988, EN PERSPECTIVA

En este trabajo se calculó una distribución del ingreso para 1988. Es interesante examinar este estimativo en una perspectiva comparativa que permita discernir la importancia de los cambios intertemporales en un país y la posición relativa frente a otros países.

A. Comparaciones históricas

Las comparaciones intertemporales de cifras sobre distribución del ingreso no son fáciles, pues es bien sabido que las metodologías y consistencia de las cifras tomadas para diferentes períodos no son siempre uniformes. Ello ha llevado a muchos investigadores al escepticismo sobre la posibilidad de hacer juicios sobre cambios en la distribución del ingreso, o a tratar de hacer comparaciones sólo entre observaciones que se pre-juzguen de similar calidad.

Tras un detenido estudio de la experiencia empírica del país en esta materia he considerado que existen otras posiciones defensables, como es hacer una revisión exhaustiva de los cálculos hechos por diferentes autores en distintos momentos, considerándolos como extracciones sucesivas de muestras que, todas con error, tratan de reflejar un universo distributivo complejo. Si existen diversas

[1] La influencia de Miguel Urrutia, el interés interlocutor de Ulpiano Ayala, la dedicación de Luis Angel Rodríguez, y la paciencia de María, Juliana y Daniela contribuyeron por igual a la realización de este proyecto de julio a septiembre de 1989. La responsabilidad por los datos e interpretaciones aquí presentados es únicamente del autor.

estimaciones distributivas para un mismo año, se tomó el promedio de ellas[2]. Este ejercicio se hizo para el agregado nacional y para las zonas urbanas y rurales y se describen muy brevemente a continuación.

1. La Distribución Nacional

a. La evolución de los coeficientes Gini

El examen exhaustivo de la investigación estadística sobre distribución del ingreso nacional en el país en los últimos veinticinco años se sintetiza en el Gráfico 1.

Como resulta evidente del gráfico, durante este período predomina una clara tendencia de largo plazo hacia la reducción del coeficiente Gini, que sugiere que la distribución del ingreso habría tenido una tendencia inequívoca a la mejora en el último cuarto de siglo. El coeficiente Gini mide el grado de desigualdad en los ingresos de una población: un coeficiente de uno denota el máximo grado de desigualdad, y un coeficiente de cero denota que todos los ingresos son iguales. Como también lo muestra el Gráfico 1, dicha tendencia de largo plazo parecería haber registrado un interregno temporal en los años 1972 y 1973, cuando la literatura estadística sugiere que la desigualdad global podría haber aumentado. Es bastante probable que en la consideración única del par de años 1964 y 1972-1973 haya estado el sustento estadístico con el que algunos investigadores sugirieron la inexistencia de cambios en los niveles de desigualdad para el caso colombiano[3] en la década de los setenta.

Como también resulta claro en el gráfico –que incorpora por vez primera información de la década de los ochenta– la distribución habría continuado mejorando durante los últimos diez años, aunque a un ritmo menos rápido que en la década de los setenta.

b. Evolución de los perfiles de ingreso

Cambios tan importantes en la estructura global de desigualdad podrían haber estado asociados con el desplazamiento generacional de la población alrededor de un perfil de ingresos estable. Si existe una etapa del ciclo de vida en la cual los ingresos fuesen menos dispersos entre las personas, y el envejecimiento paulatino de la población hubiese hecho relativamente mayor ese grupo de edad, la dispersión global de ingresos podría haber disminuido. Pero la reducción global de la desigualdad también podría haberse manifestado en modificaciones significativas en los mismos perfiles de ingreso a lo largo del ciclo de vida que un hombre típico podría haber esperado en los diferentes años.

En el Cuadro 1 se presenta una estimación de funciones generatrices de ingreso, equivalente a la presentada 15 años atrás por Fields y Schultz[4], para los hombres a nivel nacional. El Gráfico 2, donde se ilustran los resultados principales de la comparación, sugiere que la disminución de la desigualdad se habría manifestado principalmente a través del segundo mecanismo: las diferencias de ingresos entre distintos grupos de edad se habría reducido considerablemente. En efecto, el nivel de los perfiles de ingreso –que mide los efectos de la educación sobre el diferencial de ingresos entre una persona media y otra sin educación ni experiencia– registró una disminución, reflejando el descenso en la rentabilidad de la educación. Y la curvatura del mismo perfil –que refleja el rendimiento a la experiencia laboral o entrenamiento en el trabajo– se habría aplanado considerablemente. Así, mientras a comienzo de los setenta un ocupado podría haber esperado doblar sus ingresos reales entre el comienzo de su ciclo laboral y los 46

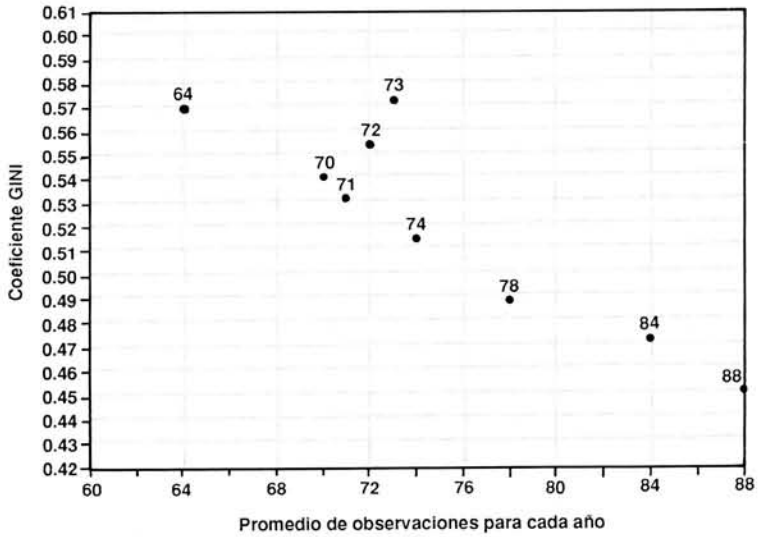
---

[2] Se tuvo eso sí el cuidado de recalcular el coeficiente Gini con una fórmula uniforme para todas las observaciones (con base en deciles), que fue así mismo usada para los cálculos de la comparación internacional de la sección siguiente. Esta corrección estadística, aparentemente inocente, cambia en forma considerable algunos de los datos y hace más clara la delineación de tendencias.

[3] Véanse los diversos trabajos de Albert Berry sobre el tema. En especial la introducción al libro "Economic Policy and income distribution in Colombia" editado por A. Berry y R. Soligo. Westview Press, 1980.

[4] Fields G. y Schultz T., "Income Generating Functions in a low income country: Colombia", publicado en Review of Income and Wealth, marzo de 1982.

Gráfico 1
LA DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL
Colombia 1964-1988



Fuente: Cálculos del autor

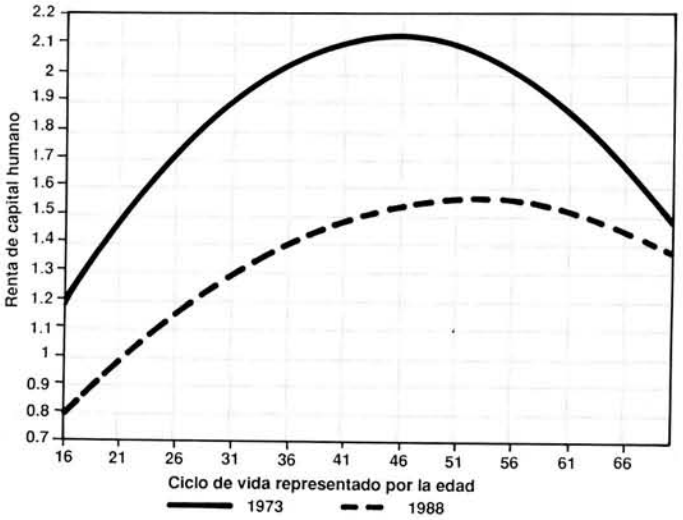
Cuadro 1
FUNCIONES GENERATRICES DE INGRESOS INDIVIDUALES PARA HOMBRES
Coeficientes de Regresión

	1973			1988					
	Empleados	Independientes	Total	Empleados		Independientes		Total	
				IL	IT	IL	IT	IL	IT
Constante	5.123	5.220	5.136	124979	121772	74407	71286	132173	127145
Educación	0.173	0.179	0.174	0.093	0.097	0.125	0.129	0.097	0.101
Experiencia	0.074	0.076	0.075	0.045	0.046	0.049	0.052	0.045	0.047
Experiencia^2	-0.108	-0.107	-0.108	-0.058	-0.057	-0.059	-0.060	-0.058	-0.058
Rural	-0.535	-0.825	-0.612	0.048	0.042	-0.562	-0.567	-0.200	-0.210
Empleador		0.070						-0.490	-0.470
R^2	0.326	0.278	0.309	0.344	0.355	0.307	0.312	0.315	0.314

Nota: IL = Ingresos Laborales
IT = Ingresos Totales
Empleados: Obreros, Empleados y Servicio Doméstico.
Independientes: Cuenta propia y empleadores.

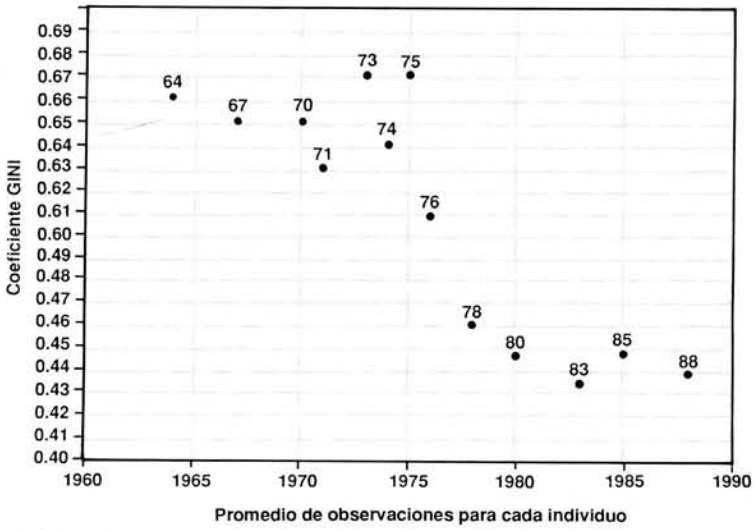
Fuente: Para 1973, Fields y Schultz, "Income Generating Functions on a low income country: Colombia". Para 1988, cálculos del autor.

Gráfico 2
EVOLUCION DEL PERFIL DE INGRESOS
para hombres 1973-1988



Fuente: Cálculos del autor

Gráfico 3
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AREA URBANA
Colombia 1964-1988



Fuente: Cálculos del autor

años de vida, al finalizar los ochenta esas expectativas habrían cambiado considerablemente. Los ingresos reales habrían de aumentar menos (70%) y durante un período más largo, pues los máximos ingresos se encontrarían ahora a los 51 años.

La reducción considerable en las diferencias intergeneracionales de ingresos sería pues una manifestación interesante del cambio distributivo de los últimos tres quinquenios. Es probable que, con todo y haberse reducido su rentabilidad, el aumento del nivel educativo medio de la población podría haber hecho de la experiencia laboral un factor menos discriminante en el mercado de trabajo.

2. Las distribuciones rural y urbana

Hemos seguido el criterio esbozado anteriormente para presentar la síntesis de la literatura estadística colombiana sobre la marcha de la distribución del ingreso en las zonas urbana y agrícola del país.

La distribución de ingresos urbanos, que cuenta con un mayor número de observaciones en la literatura estadística que la referente a la agricultura, presenta en el Gráfico 3 una tendencia de largo plazo de indudable mejora, con reducción tendencial de algo más de 12 puntos en el coeficiente Gini. Este comportamiento de largo plazo ha estado compuesto por tres fases que se delinean con alguna claridad. Desde comienzos del sesenta hasta mediados del setenta el progreso distributivo es positivo pero lento, registrando incluso períodos temporales de reversión de la mejora como 1973 o 1975. El progreso distributivo se acelera sustancialmente entre la segunda parte de los años setenta y los primeros años de la década de los ochenta. El último quinquenio presenta nuevamente un progreso lento, con un algún deterioro que coincide con la parte más aguda de la recesión, y se revierte posteriormente.

La evolución aparente de la distribución del ingreso en la agricultura registra una varianza mucho más considerable que en el caso urbano, lo cual podría reflejar mayores dificultades estadísticas, o simplemente una volatilidad más acentuada de los ingresos de este sector. A pesar de ello, el Gráfico 4 sugiere que la tendencia de largo plazo para la distribución del ingreso en la agricultura es también, inequívocamente, a la disminución. Entre 1960 y 1988 el coeficiente Gini se habría reducido alrededor de 9 puntos. Pero la definición de fases en el ritmo de progreso distributivo es menos clara para este sector, básicamente por las enormes diferencias reportadas por los investigadores del período 1970-1973, que deberían examinarse con más detalle antes de emitir un juicio sobre el subperíodo, que dependería excesivamente de la selección arbitraria de uno u otro año.

3. Comentario final

Los datos de los gráficos anteriores sugieren la existencia de tendencias claras de largo plazo para la distribución del ingreso de Colombia, tanto a nivel nacional como rural y urbano, aunque períodos cortos registren una mayor volatilidad. En principio, ello no es discordante de la experiencia internacional en estudios sobre distribución, que sugiere centrar la atención en la operación de fuerzas económicas básicas de largo plazo. Dichas fuerzas, cuya operación e identificación al parecer toman su buen tiempo, podrían ser contrarrestadas en períodos cortos por fuerzas más complejas de analizar.

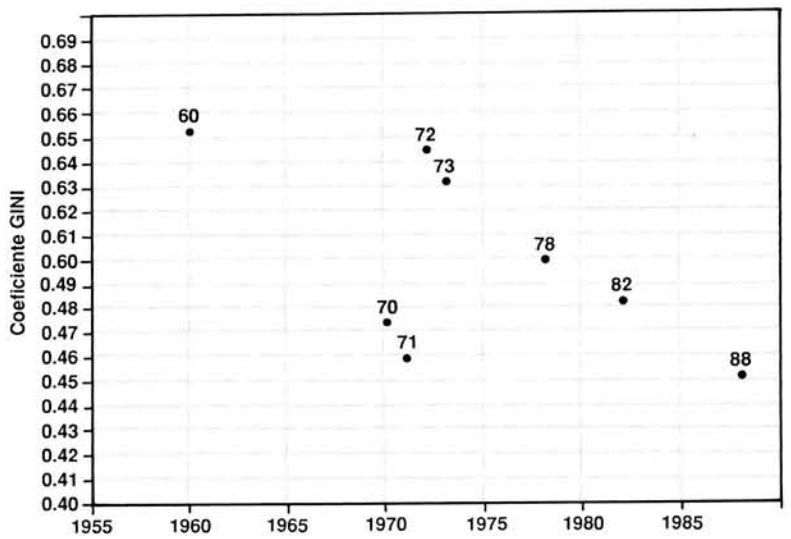
Finalmente, ya que el progreso distributivo agregado resulta mayor que aquel registrado en los subcomponentes rural y urbano considerados individualmente, aparecería que la evolución de los ingresos relativos rural-urbano (fruto a su vez de un componente de productividades y otro de precios relativos) podría haber sido elemento esencial de la historia estadística[5].

B. Comparaciones internacionales

Los trabajos pioneros sobre distribución del ingreso en Colombia en los años sesenta generaron la idea que Colombia sería uno de los países con distribu-

[5] Asi lo sugiere el trabajo de Berry y Soligo, citado anteriormente.

Gráfico 4
LA DISTRIBUCION DEL INGRESO AGRICOLA



Fuente: Cálculos del autor

ción del ingreso más desigual en el mundo entero. Aunque la distribución del ingreso colombiana se comparó con un número reducido de países, la idea del carácter extremo de la desigualdad colombiana se ha mantenido bastante arraigada en los círculos especializados y en la opinión pública en general.

Con base en los resultados ya presentados de la investigación empírica sobre distribución del ingreso en el país, se compara a continuación ésta con la de otros países.

El primer paso fue allegar la mayor cantidad posible de información sobre distribución del ingreso en otros países. Para ello contamos con la recopilación reciente del archivo más completo posible sobre el tema realizado por investigadores en las Naciones Unidas[6]. Esta información bruta, que es por sí misma del mayor interés, se presenta en el Cuadro 2 para los 95 países de la muestra.

El segundo paso fue tratar de identificar la existencia de regularidades en el comportamiento de los índices de distribución entre países. Aunque el nivel de ingreso de los países es un indicador muy imperfecto del grado de desarrollo y del tipo de estructura económica que estaría determinando los resultados distributivos[7], puede usarse como una aproximación de primer orden. ¿Existe alguna relación de los índices de desigualdad con el ingreso

6 El análisis de los datos se presenta en F. Campano y D. Salvatore. Economic Development, income inequality and Kuznets' U-shaped hypothesis. Journal of Policy Modelling 10 (2). 1988. Los datos originales, donde se presenta la composición por deciles para cada país, fue cedida amablemente por uno de los autores. Con base en ellos se calculó el índice de concentración de Gini, alrededor del cual se hace la discusión en este acápite.

7 Para un examen crítico y cuidadoso de las limitaciones del uso de la relación entre desigualdad e ingreso para análisis históricos de largo plazo remitimos al lector al trabajo de Londoño (1989) Income distribution in Colombia: Turning points, catching up and other kuznetsian tales. Harvard University.

Cuadro 2
COEFICIENTE GINI PARA 142 PAISES

País	Fecha	Ingreso (1980 US$)	Coefic. GINI	País	Fecha	Ingreso (1980 US$)	Coefic. GINI	País	Fecha	Ingreso (1980 US$)	Coefic. GINI
ETIOPIA	1970	107	0.4010	NIGERIA	1970	1115	0.4530	ARGENTINA	1970	4983	0.4420
MALAWI	1967	115	0.3720	GUATEMALA	1981	1125	0.4820	AUSTRALIA	1968	8135	0.3140
BURMA	1970	137	0.4140	GUATEMALA	1970	855	0.4990	TRINIDAD	1975	5007	0.4670
NEPAL	1977	150	0.3900	REP. DOMIN.	1977	1135	0.4910	ISRAEL	1980	5601	0.3360
BANGLADESH	1974	164	0.3910	REP. DOMIN.	1969	729	0.4790	ISRAEL	1976	5365	0.3350
BANGLADESH	1974	148	0.3830	TUNISIA	1975	1141	0.4940	ISRAEL	1960	4122	0.3770
BANGLADESH	1967	173	0.3370	SURINAM	1962	1175	0.3200	ESPAÑA	1981	5633	0.3250
TANZANIA	1975	209	0.4610	MAURITANIA	1981	1236	0.5290	ESPAÑA	1974	5097	0.3570
TANZANIA	1969	211	0.4350	TAIWAN	1972	1374	0.2820	ESPAÑA	1965	3215	0.3860
INDIA	1976	215	0.4290	IRAK	1976	1426	0.6110	IRLANDA	1980	5664	0.3820
INDIA	1964	190	0.4030	PANAMA	1972	1489	0.4130	HONG-KONG	1981	5798	0.4540
UGANDA	1970	221	0.4590	ALGERIA	1968	1512	0.5330	HONG-KONG	1976	3903	0.4310
PAKISTAN	1971	258	0.3260	ARGELIA	1961	4172	0.4620	HONG-KONG	1971	2723	0.4180
PAKISTAN	1964	200	0.3770	FIJI	1972	1587	0.4150	HONG-KONG	1968	596	0.6730
SIERRA LEONE	1969	264	0.5640	COSTA RICA	1971	1676	0.4380	ALEMANIA	1980	5910	0.1730
SRI LANKA	1981	271	0.4180	GABON	1968	1807	0.6020	ALEMANIA	1978	12467	0.3350
SRI LANKA	1973	226	0.4080	CHIPRE	1966	1903	0.1940	ALEMANIA	1975	3200	0.2050
NIGER	1973	303	0.4320	BRASIL	1982	1914	0.5780	ALEMANIA	1970	10230	0.3870
BENIN	1959	313	0.4370	BRASIL	1972	1358	0.6060	VENEZUELA	1971	6021	0.4610
ZAIRE	1970	370	0.4500	SEYCHELLE	1978	2006	0.4570	ITALIA	1977	6291	0.3680
EGIPTO	1964	385	0.4260	SURAFRICA	1968	2039	0.5740	ITALIA	1976	6204	0.3500
MADAGASCAR	1960	402	0.5150	COREA	1985	2129	0.3180	NUEA ZELANDA	1982	7285	0.3870
INDONESIA	1976	402	0.4340	COREA	1981	1719	0.3040	NUEA ZELANDA	1972	6948	0.3500
INDONESIA	1971	291	0.4250	PORTUGAL	1974	2200	0.4020	JAPON	1979	8781	0.2740
KENIA	1977	405	0.4390	CHILE	1968	2210	0.4520	JAPON	1972	7103	0.3070
SUDAN	1968	520	0.3980	MEXICO	1977	2267	0.5000	AUSTRIA	1976	9087	0.4020
GHANA	1969	541	0.3110	BARBADOS	1970	2391	0.4140	AUSTRIA	1974	8752	0.4040
TAILANDIA	1975	585	0.4900	LIBIA	1962	2642	0.2660	INGLATERRA	1982	9537	0.3540
TAILANDIA	1962	300	0.4920	PUERTO RICO	1963	2667	0.4420	INGLATERRA	1968	7771	0.3350
GUYANA	1956	612	0.4110	URUGUAY	1983	2960	0.3820	FRANCIA	1975	10598	0.4420
ZAMBIA	1968	615	0.4480	URUGUAY	1967	2466	0.4200	FRANCIA	1970	9105	0.4140
SENEGAL	1960	644	0.5610	YUGOSLAV.	1978	3027	0.3350	BELGICA	1977	10964	0.3970
FILIPINAS	1985	645	0.4620	YUGOSLAV.	1968	1744	0.3430	BELGICA	1975	10374	0.4100
FILIPINAS	1975	613	0.4540	POLONIA	1983	3199	0.2450	FINLANDIA	1981	11048	0.3140
MARRUECOS	1971	673	0.5000	POLONIA	1976	2586	0.2630	FINLANDIA	1977	9354	0.3030
ECUADOR	1970	802	0.6570	GRECIA	1974	3293	0.3540	CANADA	1981	11053	0.3700
SALVADOR	1977	811	0.4070	GRECIA	1958	1387	0.3740	CANADA	1977	10246	0.3780
SALVADOR	1969	730	0.4560	REUNION	1977	3363	0.5800	EE.UU.	1978	11408	0.3920
ZIMBAWE	1975	845	0.5320	BULGARIA	1982	3812	0.2570	EE.UU.	1972	10114	0.4100
ZIMBAWE	1968	616	0.6160	SINGAPUR	1978	3978	0.4080	HOLANDA	1981	11844	0.3120
MALASIA	1970	893	0.5020	IRAN	1975	4379	0.5900	HOLANDA	1977	11591	0.2950
JAMAICA	1958	918	0.5610	HUNGRIA	1982	4610	0.2890	DINAMARCA	1981	12850	0.3280
"COLOMBIA"	1970	937	0.5370	HUNGRIA	1975	2125	0.2420	NORUEGA	1982	14225	0.3480
BOSTWANA	1982	964	0.5030	CHECOSLOV.	1981	4751	0.2550	NORUEGA	1976	12017	0.3660
BOSTWANA	1982	705	0.5290	CHECOSLOV.	1975	2780	0.1960	NORUEGA	1963	7348	0.3560
PERU	1972	1019	0.5690	CHECOSLOV.	1970	2401	0.1910	SUECIA	1981	14887	0.3510
TURQUIA	1973	1026	0.5050	AUSTRALIA	1979	9901	0.4040	SUECIA	1970	12729	0.3810
C. DE MARFIL	1970	1031	0.5210	AUSTRALIA	1976	9704	0.4000				

FUENTE : Campano y Salvarote (1988)

per-cápita del país? El Gráfico 5 sugeriría que aunque dista de ser perfecta, se puede visualizar una relación no lineal entre desigualdad e ingreso, que permitiría esperar que los niveles máximos de desigualdad se encontrarían en países con grados de desarrollo intermedio. En efecto, aunque la variabilidad de resultados distributivos también crece (indicando que la existencia de relaciones inevitables entre crecimiento e inequidad no es válida), en promedio es de esperarse un incremento de la desigualdad en las primeras fases del período de desarrollo, que tras alcanzar un máximo a niveles de ingreso cercano a los 918 dólares de 1980, desciende en forma sistemática, posteriormente.

A pesar del carácter simplificado de la relación esbozada, ¿puede sacarse alguna implicación para apreciar los niveles de desigualdad registrados por Colombia a lo largo del último cuarto de siglo?

La información disponible sugiere al menos dos resultados interesantes. Primero, el grado de desarrollo –medido una vez más en forma imperfecta por el ingreso per-cápita– alcanzado por Colombia al comienzo del período analizado (años 60) no estaría lejos de aquellos típicos de países cuyo estadio de desarrollo registraría los niveles de desigualdad más altos. La comparación de la desigualdad de un país en estas condiciones con países de grado de desarrollo menor o mayor podría haber estado entonces sujeta a interpretaciones inadecuadas.

Segundo, los cambios acaecidos en materia distributiva en el país durante estos veinticinco años sugerirían que la apreciación sobre el carácter extremo de la desigualdad colombiana podría haber sido válida en los años sesenta, pero no podría mantenerse con mucha firmeza como apreciación válida del grado de desigualdad en los actuales momentos. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 3, los Gini observados en los años sesenta resultaban mucho más altos que los usualmente asociados con países de niveles de ingreso similares. Pero la discrepancia entre unos y otros se habría ido eliminando con el tiempo, hasta el punto que el grado de desigualdad actual del país ya no sería sorprendente en comparaciones internacionales, e incluso aparecería por debajo de esta burda "norma".

Cuadro 3
COMPARACION INTERTEMPORAL DE DESIGUALDAD GLOBAL EN COLOMBIA

	GINI observado	GINI esperado[1]
1964	0.571	0.4721
1970	0.541	0.4724
1971	0.532	0.4724
1972	0.555	0.4723
1973	0.574	0.4720
1974	0.516	0.4719
1978	0.490	0.4713
1984	0.474	0.4707
1988	0.453	0.4692

[1]Predicción con la siguiente regresión:

Gini = -0.44 + 0.2678 LNY - 0.01965 LNY2 - 0.1897 DS
(6.0) (5.0) (-5.4) (-8.3)

R^2 = 0.4409

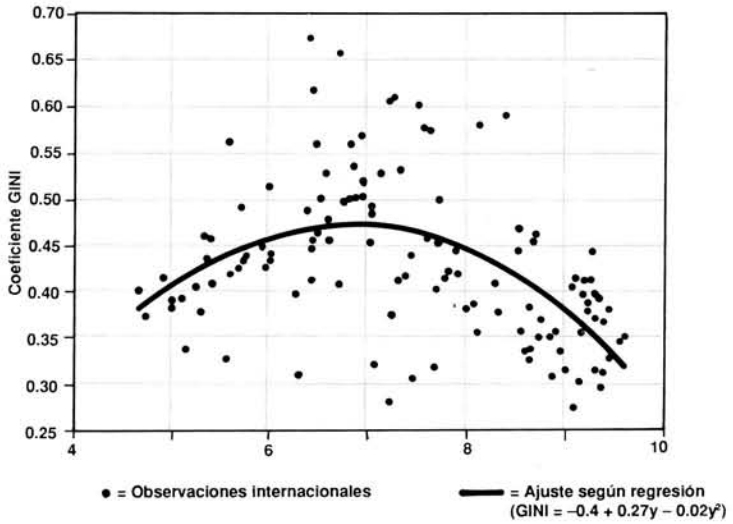
donde LNY = Logaritmo del ingreso per cápita en dólares de 1980.
DS = Dummy para país socialista
Debajo de los coeficientes aparecen las estadísticas "t".

Finalmente, al contrastar una reducción del Gini en Colombia en estos últimos 25 años de alrededor de 12 puntos con la que se observa típicamente en una revolución socialista (19 puntos según la regresión reportada en el Cuadro 3) puede apreciarse la magnitud del cambio ocurrido en el país.

III. ALGUNAS CONJETURAS FINALES

Este artículo pretendió simplemente describir los datos básicos de la distribución personal del ingreso en 1988, y comparar estos indicadores con datos históricos y de otros países. A pesar de sus reducidas aspiraciones, los resultados son bastante sugestivos en términos históricos, analíticos y de política económica. Tras esclarecer las principales tendencias empíricamente verificables surgen por supuesto muchas más preguntas que respuestas.

Gráfico 5
LA DESIGUALDAD Y EL INGRESO
Comparación Internacional



¿Se mantendrán las tendencias distributivas descritas una vez se realicen sobre las otras estimaciones los rigurosos chequeos de consistencia que se hicieron con la estimación para 1988? De ser firmes estas tendencias, ¿cuáles podrían haber sido las fuerzas económicas asociadas con tal transformación en la estructura social del país en tan corto período –25 años es ciertamente un período corto en términos históricos–? ¿Cuál habría sido la historia previa a 1964, y sus determinantes? ¿Reflejan estos cambios transformaciones estructurales en otras partes de la economía que permitan esperar la continuación de tales tendencias en la década de los noventa? ¿Cuál habría sido el rol de las políticas estatales vis a vis las tendencias espontáneas del juego de los mercados? ¿Cuáles serían los elementos esenciales en una agenda distributiva para los próximos veinticinco años? Por supuesto, el examen detenido de estas preguntas queda por fuera del alcance de este artículo esencialmente descriptivo de cuya lectura esperamos resulte el ímpetu para enfrentar tan importantes preguntas.

Tendencias de muertes violentas en Colombia*

Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo

I. INTRODUCCION

Colombia es un país particularmente violento. Así lo sugiere la elevada frecuencia de homicidios reportados a diario por los medios de comunicación, y el hecho de que el gobierno nacional creara dos comisiones investigadoras de las causas de la violencia, una en 1958 y otra en 1986. Más aún, así lo demuestran la comparación con datos de otros países (tal como se documentará más adelante en este estudio) y el hecho de haber vivido Colombia una de las confrontaciones más largas (aproximadamente de 1946 a 1965) y más costosa en vidas (alrededor de 200.000 personas) que haya conocido el hemisferio occidental desde la revolución mexicana[1].

Sin embargo, la intensidad y variedad de homicidios de todo tipo en Colombia ha dado lugar a pocos estudios de corte académico, algunos muy meritorios, pero que dejan todavía muchas incógnitas importantes por despejar, de modo particular en lo que atañe a los últimos años[2]. De ahí que resulte particularmente atractivo consultar una fuente de datos privilegiada por su cobertura nacional, cual es el archivo anual de certificados de defunción que lleva el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), sobre el cual se basa el informe que aquí se presenta. Para una descripción de una investigación más comprensiva sobre el mismo tema ver Losada y Vélez, 1988, donde se presenta, además, la metodología y la naturaleza de la información utilizadas.

II. OBJETIVOS DEL PRESENTE ARTICULO

En general, el artículo pretende aportar conocimientos para entender el problema de la violencia social en Colombia, como una de las primeras

---

* Este trabajo se financió por una donación de COLCIENCIAS y con el apoyo del DANE. Es un resumen del informe Muertes Violentas en Colombia, 1979-1986. Instituto SER de Investigación, 1988.

[1] Ver Ramsey (1981: 19). El primero en comparar la violencia colombiana con la de otros países parece haber sido Héctor Abad Gómez en 1962, citado por Guzmán, Fals y Umaña (1977: vol. II, p.408). Ver también Oquist (1978: 63).

[2] Entre los estudios sobre la violencia política y social de las décadas del 40, 50 y 60, cabe destacar Guzmán, Fals y Umaña (1977; edición original de 1962 y 1964), Oquist (1978), Arocha (1976), Sánchez y Meertens (1982), Henderson (1984) y Ortiz (1985). El estudio más destacado sobre la violencia de las décadas del 70 y 80 es el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (ver Sánchez 1987).

causas de muerte, en particular para ciertos grupos de edad en el país. Para ello se procesaron y analizaron estadísticamente los registros de los certificados de defunción que recopila el DANE, referidos a los años 1979-1986. Adviértase que los datos para 1985 y 1986 han permanecido inéditos hasta la fecha. El DANE puso a nuestra disposición la cinta magnética que los contiene.

Se espera que los resultados producidos sirvan para la toma de decisiones con relación a las estrategias y contenidos de los programas que adelante el gobierno, a través de sus diferentes agencias, y que tengan que ver con la seguridad del ciudadano.

En particular, esta investigación busca describir la evolución diacrónica entre 1979-1986 de los principales tipos de muerte violenta, tanto a nivel nacional como a nivel seccional y municipal. Este estudio permite entonces, precisar en términos de lugar, la magnitud y el tipo de problema de la inseguridad en el país, y eventualmente, si ese problema se detecta en ascenso, proyectar lo que llegaría a ser en el futuro cercano si no se crean nuevos programas, o se realizan acciones diferentes o más eficaces, que las adelantadas hasta el momento por las diversas agencias del gobierno a las cuales atañe dicho problema. Uno de los subproductos de este ejercicio consiste en una regionalización del país con base en los municipios más violentos y otra con base en los municipios más pacíficos[3].

III. EL HOMICIDIO EN COLOMBIA

En el país las muertes violentas (en el lenguaje de la Organización Mundial de la Salud, muertes "por causas externas") con respecto a la suma total de defunciones del país, representan un peso relativo cada vez mayor en los ocho años estudiados, así: En 1979 representaban el 14.1% del total de defunciones en Colombia; en 1980, el 15.0%; en 1981, el 15.8%; en 1982, el 16.5%; en 1983, el 16.9%; en 1984, el 17.8%; en 1985, el 19.0%; y en 1986, el 20.6%.

Entre las causas de muerte violenta en Colombia, el homicidio merece un análisis más cuidadoso porque, en los últimos años, su frecuencia ha adquirido un perfil alarmante. Esta afirmación, teñida por un juicio de valor, puede no ser compartida, pero tiene su fundamento en los datos discutidos a continuación. Se presentará, primero, una serie histórica sobre la evolución de las tasas de mortalidad por homicidio en Colombia y se las contrastará con las tasas de otros países. Luego se analizarán las tasas de violencia homicida por municipios para el período 1979-1986 y se darán a conocer dos mapas, uno en el que se han dibujado las áreas del país de mayor violencia relativa, y otro que muestra los municipios más pacíficos.

A. Las tasas de homicidio de los años 1955-1987

Por primera vez, y a continuación, se presenta en el país, una serie histórica sobre la frecuencia relativa de los homicidios en Colombia desde 1955 hasta 1988 (34 años). La fuente de datos para esta serie son los Demographic Yearbook publicados por las Naciones Unidas, y nuestros propios cálculos[4] (Gráfico 1).

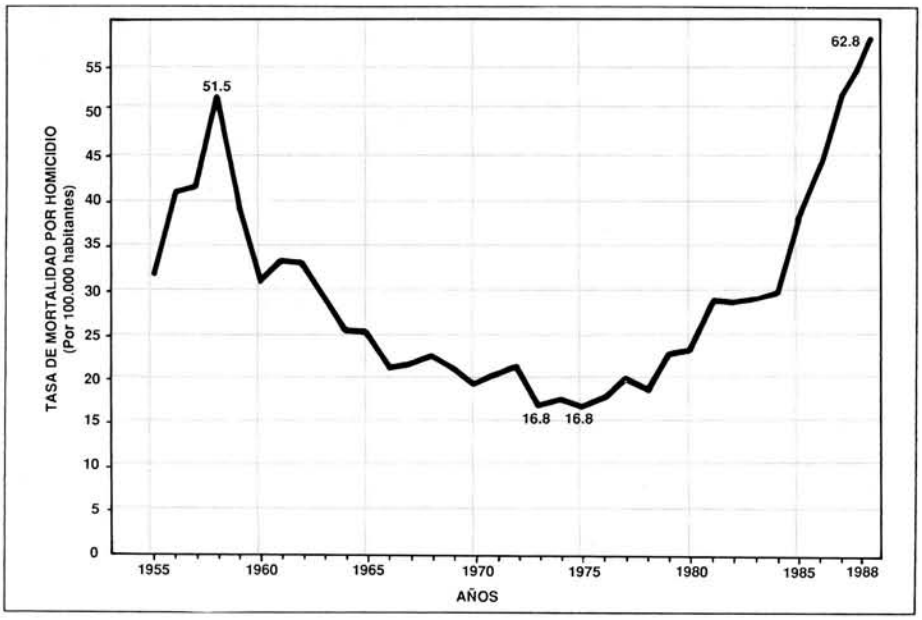
La evolución de las tasas de homicidio colombianas muestra un ascenso fuerte entre 1955 (mediados del gobierno de Gustavo Rojas Pinilla) y 1958 (inicios del Frente Nacional). Se alcanzó a una impresionante tasa de 51.5 muertos por homicidio

---

[3] Reyes y Bejarano (1988) han producido una regionalización de la violencia política, que conviene comparar con la que aquí se presenta.

[4] Se consultaron los volúmenes del Demographic Yearbook correspondientes a los años 1959-1967, 1970, 1972, 1974, 1978 a 1982. Este anuario informa, entre otros temas, sobre las causas de muerte en aproximadamente 70 países del mundo. Por desgracia las series por país no son siempre continuas. Más aún, los datos de un país, por ejemplo, las tasas de mortalidad por homicidio (categorías BE50 hasta 1975, y desde entonces AM54) varía de un anuario a otro, implicando algún tipo de ajuste o corrección cuyos criterios se desconocen. En los anuarios consultados sólo se encuentra información sobre Colombia, relativa a la tasa de homicidios, para los años 1955 a 1969, y 1977. En el Anexo 1 del estudio de Losada y Vélez (1988) se suministra información estadística detallada sobre los datos de homicidios y sobre las proyecciones de población que han permitido calcular las tasas para los años 1970-1988.

Gráfico 1
TASAS DE MORTALIDAD POR HOMICIDIO EN COLOMBIA
1955-1988



Fuente: 1965-1969. Demographic Yearbook (NN.UU.) varios años.
1970-1988. Cálculo de los autores, con datos sobre homicidios del DANE (1973-1986) y de la Policía Nacional (1970-1972 y 1987-1988).

por cada 100.000 habitantes. Luego se observa un nítido movimiento pendular: bajan las tasas rápidamente hasta 1966. Siguen después descendiendo pero con un ritmo lento hasta llegar a su nivel más bajo en los años 1973-1975 (con 16.8 homicidios por cada 100.000 habitantes). A partir de entonces se inicia un ascenso relativamente lento entre 1976 y 1980, con un período de estancamiento entre 1981 y 1984, y un ritmo muy acelerado de crecimiento desde 1985, que en 1988 no revela indicio alguno de estar cediendo. En este último año se registra una tasa de homicidios de 62.8 por cada 100.000 habitantes, mayor aún que la detectada en el pico de 1958. No hay duda: las estadísticas indican que se ha desatado sobre el país una ola de aguda violencia socio-política.

Valga aquí una breve reflexión: algunos afirman que la violencia homicida en Colombia tiene sus raíces más profundas en "factores estructurales", principalmente en la muy desigual distribución de la tierra, el capital y los ingresos. Sin embargo, ante una curva como la del Gráfico 1 cabe preguntarse: ¿Cómo es posible que "factores estructurales" que no han cambiado de manera radical en los últimos 30 años, sean las principales determinantes, primero, del notable descenso de la tasa de homicidios observado entre 1958 y 1973-1975, y luego, a partir de esta fecha, del impresionante ascenso de dicha tasa?. Por el contrario, el Gráfico 1 sugiere que las causas profundas de la violencia se encuentran en factores distintos a esos que han permanecido constantes a lo largo del período.

¿Cómo se comparan los índices colombianos de homicidio, recién relatados, con los de otros países? En forma muy poco favorable[5].

En países desarrollados de Europa Occidental tales como Francia, Bélgica, España, Italia, Noruega y Suiza, las tasas de homicidio han estado en la década del 70 por debajo de 5 homicidios por cada 100.000 habitantes. Entre los países desarrollados figuran como "violentos" (relativamente) Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia, con tasas, al comenzar la década del 80 de 11.3, 9.0 y 9.6 respectivamente. Llama la atención en este contexto el caso de la República Democrática de Alemania (Alemania Oriental), cuyas tasas entre 1971 y 1975 oscilan entre 31.6 y 36.7 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Los datos disponibles de países latinoamericanos ponen en evidencia una gran variedad de situaciones. Así, al empezar la década actual exhibían tasas por debajo de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes Uruguay, Ecuador y Paraguay. En cambio, Chile registró tasas de 45.7 en 1977, 46.4 en 1978 y 41.0 en 1979, y México de 44.7 en 1975 y 49.4 en 1978.

Al confrontar la tasa colombiana de muertes por homicidio con las que figuran en los Demographic Yearbook para los aproximadamente 70 países allí incluidos, prescindiendo de si son industrializados o no, y si se encuentran en América Latina o no, se observó que la tasa colombiana figura consistentemente entre las cinco más altas, a todo lo largo de los años 1955-1969. De 1970 hasta 1978 la tasa colombiana aparece entre la 6a. y la 10a. posición. Para luego, al iniciarse los ochentas, volver a ocupar el 3er. lugar entre las naciones del mundo sobre las cuales existe información[6].

México es un país que, a semejanza de Colombia, con frecuencia ha ocupado los primeros cinco puestos en la lista de tasas nacionales de homicidios. Así lo ha hecho también Chile, sobre todo en la década del 70. Los dos casos deben tenerse en cuenta para interpretar correctamente el caso colombiano. O sea, es cierto que Colombia ha mostrado, en los últimos 34 años, una de las tasas de homicidio más altas del mundo (en algunos años la más elevada de todas las conocidas). Pero esa condición ha caracterizado también a algunos países de América Latina, en especial a México, y en menor grado, a Chile. Este hallazgo no pretende quitarle gravedad a los datos colombianos, de modo particular a la tendencia ascendente de la tasa de homicidios registrada en los últimos años, pero proporciona alguna guía para conjeturar hasta dónde un país puede sufrir una situación de elevada violencia sin desintegrarse, o aún estando sometido a una dictadura militar.

El elevado y sostenido nivel de violencia homicida que caracteriza a Colombia (y a otros países) parece dar algún piso a la hipótesis de la "cultura de la violencia". Según esta hipótesis, las raíces de fondo del alto nivel de violencia, documentado en esta sección, son culturales. Sin embargo, esta hipótesis tropieza con el hecho de que la violencia homicida no distingue uniformemente todas las regiones del país. Tanto es así que, como se demuestra a continuación, al lado de regiones que son un infierno de violencia prosperan otras que son un oasis de paz.

B. Regionalización de la violencia homicida

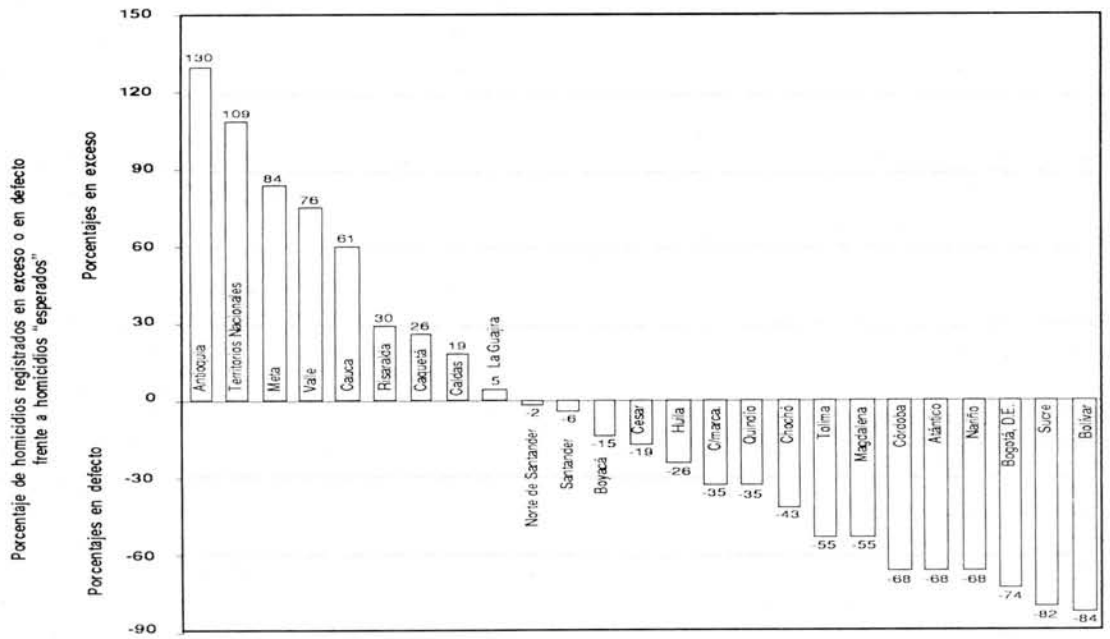
Antes de intentar alguna explicación para las elevadas tasas de homicidio observadas en el país, especialmente en los últimos años –trabajo que no se presenta en este artículo–, conviene precisar la descripción del fenómeno mediante una delimitación de tipo territorial o geográfico. Se examinará, por tanto, primero la frecuencia relativa de homicidios por departamentos, y luego por municipios, hasta llegar a una regionalización tanto de zonas de violencia, como de zonas pacíficas.

---

[5] Las aseveraciones que siguen se fundamentan en los Demographic Yearbook, anteriormente citados.

[6] El último Demographic Yearbook que se pudo consultar es el de 1982. Como ejemplo de tasas extremas pueden citarse las de El Salvador en 1980, que es de 129.4, de Guatemala en el mismo año que llega a 63.0 y la de Zimbabwe en 1979 que subió a 126.2.

Gráfico 2
PORCENTAJE EN QUE EL NUMERO REGISTRADO DE HOMICIDIOS, POR DEPARTAMENTO DIFIERE DE LO ESPERADO SEGUN EL TAMAÑO DE SU POBLACION
Homicidios en 1986 – Población según censo



1. El nivel departamental

A fin de establecer qué grandes divisiones político-administrativas de Colombia se caracterizan por un nivel alto o por un nivel bajo de violencia homicida, se hizo lo siguiente: Se calculó cuántos homicidios cabría "esperar" en 1986 en cada una de esas divisiones si el número total de homicidios registrado en el país, en ese mismo año, se hubiese distribuido por departamentos (y Territorios Nacionales) de acuerdo exactamente al porcentaje de población allí residente. Luego se comparó esta cifra "esperada" con la de hecho observada (ie. homicidios registrados por el DANE) y se calculó la diferencia. Utilizando esta diferencia entre lo "esperado" y lo "observado", se construyó el Gráfico 2.

Se desprende, pues, del Gráfico 2 que el número de homicidios registrados en Antioquia, los Territorios Nacionales, Meta, Valle y Cauca, excede significativamente lo que cabría esperar, dada la cantidad de población residente en esas divisiones político-administrativas[7]. En contraposición, casi todos los departamentos de la costa caribe (en particular, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre), el

[7] En el caso de los Territorios Nacionales (es decir, intendencias y comisarías, en conjunto), téngase en cuenta que en ellos se incluyen zonas al parecer muy disímiles desde el punto de vista de la violencia homicida, tales como Arauca, y San Andrés y Providencia. Cumple advertir, además, que en algunos de esos territorios puede darse, por la soledad en que viven muchos de sus pobladores, un subregistro importante de homicidios.

Distrito Especial y Nariño, se distinguen como zonas relativamente pacíficas, es decir, zonas donde el número de homicidios registrados es notablemente inferior al que podría haberse esperado en función del número de habitantes.

Conviene señalar que una tercera parte de todos los homicidios registrados en Colombia entre 1979 y 1986 tuvo lugar en Antioquia, y una quinta parte de los mismos sucedió en el Valle. Estos hallazgos, y los recién indicados, sugieren con fuerza que el problema de la violencia homicida no se encuentra generalizado indiscriminadamente por todo el país, sino que se concentra en algunas regiones. Por eso importa delimitar estos hallazgos con mayor precisión examinando las cifras por municipio.

2. El nivel municipal

La información sobre homicidios por municipio se estudia, primero, en términos absolutos, y luego por tasas, o sea, teniendo en cuenta el número de habitantes de cada municipio.

En el Cuadro 1 se encuentra la lista de los 25 municipios colombianos donde, durante los años 1979-1986, se registró el más alto número de homicidios. Obsérvese cómo casi todos ellos son centros urbanos de considerable tamaño[8].

Salta, pues, a la vista como preocupante, y muy grave en términos absolutos, el caso de Medellín: con menos de la mitad de la población de Bogotá, la capital antioqueña está viendo en su seno mucho más víctimas de homicidio (44% más) que la capital del país. A lo largo de los ocho años estudiados se registraron en Medellín, en promedio, 1.199 homicidios por año, o sea, más de tres diarios. Pero no es sólo la ciudad de Medellín la afectada por esta epidemia, sino su área metropolitana, en cuanto que, en el Cuadro 1, también figuran Bello e Itagüí.

Para agravar los problemas de Antioquia, en la lista del Cuadro 1 se leen los nombres de otros dos municipios, Turbo y Apartadó que, aun cuando no son ciudades populosas, muestran un elevado número de homicidios. Pero precisamente porque estos dos municipios no son tan poblados, las muertes por homicidio cobran en ellos mayor importancia relativa.

El Distrito Especial de Bogotá ocupa el segundo puesto en la lista del Cuadro 1. Se trata de una ciudad donde, en promedio, se registran (en los años aquí considerados) 830 homicidios por año. Sin embargo, si se tiene en cuenta el gran volumen de población domiciliada allí, la tasa de muertes por homicidio en Bogotá es menor que la de Medellín. En Bogotá, por cada 100.000 habitantes, mueren por homicidio en promedio, 20.8 personas; en Medellín, 81.7.

Cali ocupa un lugar destacado como ciudad donde los homicidios, en especial en los años 1984-1986, adquirieron una frecuencia desproporcionada. Aunque su número es la mitad del de Medellín, habida cuenta de la masa de población residente en Cali, ese número es un tanto superior a lo esperado. Su tasa promedio de homicidios (por cada 100.000 habs.) es de 38.2. Pero adviértase esto: en 1979 Cali registró 258 homicidios en todo el año. En los años siguientes, ese guarismo va creciendo progresivamente hasta llegar a 1.054 en 1986 (un incremento del 308% en ocho años). En contraste, Medellín en 1979 contó 615 muertes por homicidio (más del doble de Cali), y alcanza 2.291 en 1986 (o sea, un aumento del 272% entre 1979 y 1986, un poco menor que el de Cali). Se sigue, pues, que Medellín ha sido, en los últimos años, y sigue siendo, bastante más violenta que Cali, pero esta última ha conocido hasta 1986 una agudización de su violencia homicida mayor que aquella. En una y otra capital el número de homicidios crece con fuerza particular a partir de 1984.

Sorprende encontrar en la lista del Cuadro 1 dos municipios más, de marcado carácter rural: Bolívar (en Cauca) y San José del Guaviare. En el primero

[8] Después de 1986 en Córdoba se han presentado expresiones de violencia identificadas como masacres que parecen tener origen en causas ajenas a la cultura tradicional de la región.

Cuadro 1
MUNICIPIOS COLOMBIANOS CON LA MAS ALTA FRECUENCIA DE HOMICIDIOS ENTRE 1979 Y 1986

Municipio	Número total de homicidios registrados entre 1979 y 1986	Promedio de homicidios por año
Medellín	9.590	1.199
Bogotá, D.E.	6.639	830
Cali	4.126	516
Barranquilla	2.366	296
Pereira	1.041	130
Cartago	997	125
Santa Marta	947	118
Bucaramanga	832	104
Buenaventura	742	93
Valledupar	719	90
Maicao	683	85
Tuluá	665	83
Manizales	651	81
Cúcuta	642	80
Villavicencio	632	79
Turbo	596	74
Bello	563	70
Apartadó	550	69
Palmira	522	65
Popayán	517	65
Bolívar (Cauca)	495	62
Itagüí	475	59
Cartagena	462	58
San José del Guaviare	417	52
Riohacha	414	52

Fuente: DANE (cinta magnética).

se censaron en 1985, 46.882 personas, y en el segundo, 31.082. No obstante, el número de homicidios en su seno es de tal magnitud que los lleva a irrumpir en el cuadro citado. Más adelante se propondrán algunas conjeturas al respecto.

Conviene ahora mirar los datos de todos los municipios del país ya no en términos absolutos, sino en contraste con el número de pobladores de cada municipio, o sea, en términos de tasas. Se calculó, entonces, para cada municipio del país su tasa de homicidios en cada uno de los ocho años 1979-1986. Luego, para cada año se hizo una lista que incluye los 50 municipios con tasa más elevada. Acto seguido se compararon las ocho listas así obtenidas y se identificaron los municipios que figuraban en al menos seis de las ocho listas (denominados a continuación como "extremadamente violentos") y los que aparecían solamente entre dos y cinco veces (municipios "bastante violentos").

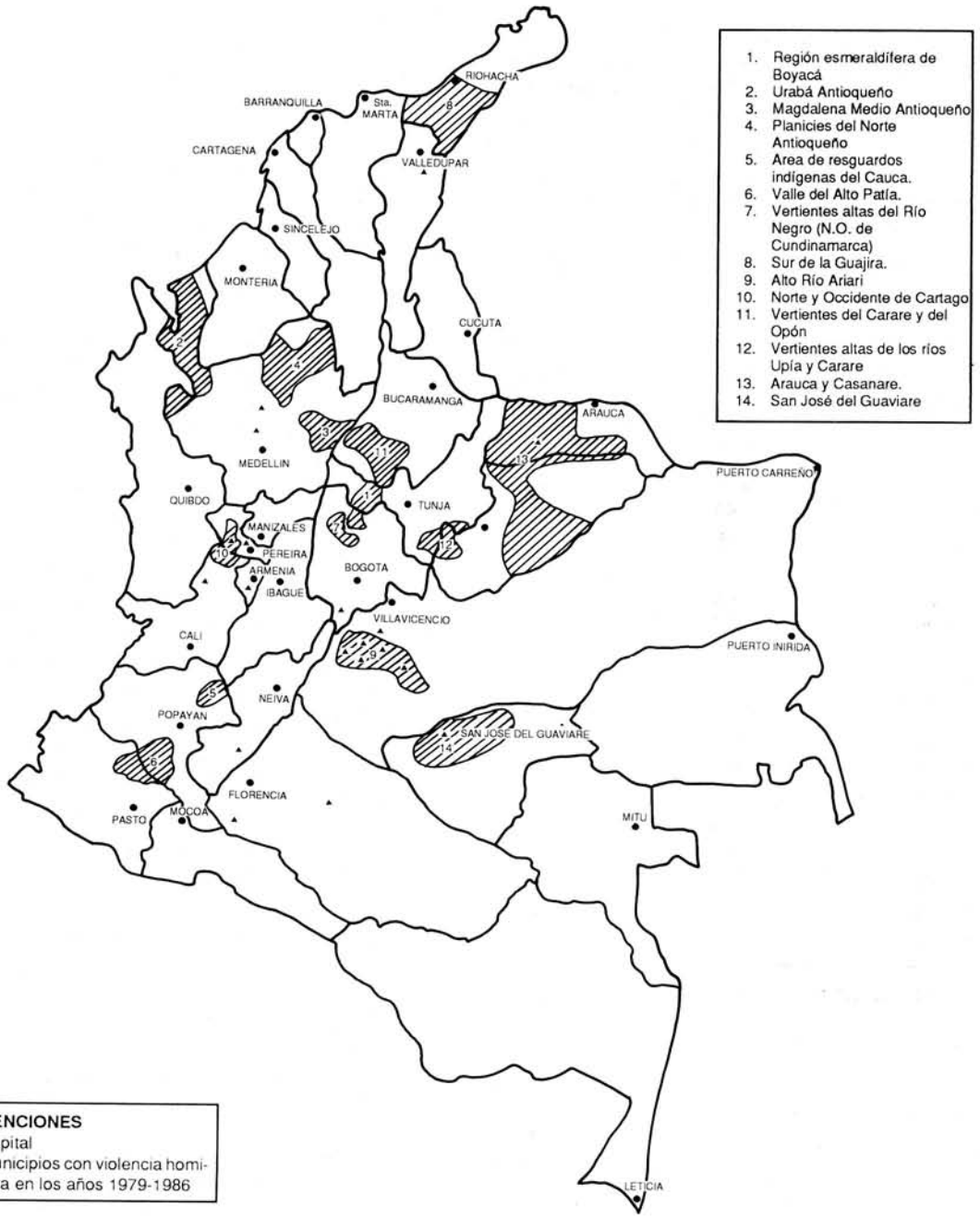
En los años 1979-1986 sobresalen 10 municipios como "extremadamente violentos", es decir, ostentan durante seis o más años, tasas de homicidios extremadamente altas. Son Muzo, Otanche, Maripí y San Pablo Borbur en Boyacá; Apartadó en Antioquia; Toribío y Jambaló en Cauca; Apía y La Celia en Risaralda; y Saravena en Arauca[9].

Examinando la distribución geográfica de municipios "extremadamente violentos" y "bastante violentos" (10 aquellos y 82 éstos), se pueden identificar 15 regiones particularmente afectadas por la violencia homicida. Sin embargo, no se pretende haber identificado todas las regiones de violencia. Con respecto a cada una de las 15 regiones aludidas se proponen a continuación, de manera tentativa, algunas características de la región o algunos interrogantes, que pueden estar relacionados con esa violencia (Mapa 1):

1) Región esmeraldífera de Boyacá (Muzo, Otanche, Maripí, San Pablo Borbur y municipios vecinos), de vieja y aguda violencia por parte de grupos de esmeralderos. Zona también de cultivo de estupefacientes, que parece extenderse hacia Paime, San Cayetano y Villagómez

[9] Véanse algunas tasas de estos municipios: Toribío 556.2 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1985 y 217.8 en 1986; Muzo 212.9 en 1985 y 451.0 en 1986; Apartadó 138.8 en 1984 y 362.7 en 1986.

Mapa 1
REGIONES DE VIOLENCIA HOMICIDA INTENSA



(poblaciones del noroccidente de Cundinamarca). Incursionan algunos grupos guerrilleros y existen grupos armados de autodefensa[10].

2) El Urabá antioqueño (Turbo, Apartadó, Mutatá y Murindó). Zona de agricultura comercial intensiva en capital, y de colonización, con agudos conflictos sindicales, e intensa actividad tanto de guerrilleros como de grupos armados de autodefensa o de sicarios a sueldo.

3) Zona antioqueña del Magdalena Medio (Puerto Berrío, Caracolí, Maceo y Yalí), de colonización, con presencia guerrillera y de grupos armados de autodefensa.

4) Planicies del Norte antioqueño, regadas por los ríos Porce-Nechí y Cauca (Anorí, Valdivia, Guadalupe, Tarazá, Zaragosa y Campamento): Tierra muy fértil, codiciada por narcotraficantes, con intensa actividad guerrillera y de grupos de autodefensa.

5) Area de resguardos indígenas del Cauca (Toribío y Jambaló): Con conflictos de tierras, presencia guerrillera y actividad de sicarios. Agricultura campesina deprimida.

6) Valles del Alto Patía (Bolívar, Balboa y Patía, en Cauca; y El Rosario, en Nariño): Con cultivos de coca. Existe actividad de grupos guerrilleros.

7) Vertientes altas del Río Negro, al noroccidente de Cundinamarca (El Peñón, La Peña, Vergara, Supatá y Nimaime): Cultivo de plantas alucinógenas. Presencia de narcotraficantes.

8) Sur de la Guajira (Riohacha, Barrancas, Villanueva y Maicao): Cultivos de alucinógenos en las estribaciones de la Sierra Nevada. Existen complejos conflictos entre grupos indígenas e intenso contrabando.

9) Alto Río Ariari, en el Meta (El Castillo, Puerto Lleras, Fuente de Oro, San Juan de Arama y Lejanías): Presencia guerrillera. Grupos armados de autodefensa. Cultivo de plantas alucinógenas.

10) Norte y Occidente de Cartago (Cartago, El Aguila y Ansermanuevo, en el Valle; y Apía, La Celia y Balboa en Risaralda): Rezagos de la vieja violencia liberal–conservadora. Cultivos de plantas alucinógenas. Compra de tierras por narcotraficantes.

11) Vertientes del Carare (La Belleza, Jesús María, Cimitarra y Albania) y del Opón (Santa Helena del Opón, La Paz y El Guacamayo): Con fuerte actividad guerrillera, conflictos de tierras y grupos armados de autodefensa.

12) Vertientes altas de los ríos Upía y Cusiana, en límites de Boyacá (Campohermoso, Páez y Pajarito) y Casanare (Chámeza, Monterrey y Sabanalarga): Frente guerrillero. Cultivos de coca y marihuana.

13) Llanos de Arauca y Casanare, más exactamente casi toda la intendencia de Arauca (Saravena, Arauquita y Tame) y gran parte del Casanare (Sácama, Hato Corozal, Orocué, San Luis de Palenque, Trinidad y Pore): Con intensa actividad guerrillera. Grupos de autodefensa. Producción de alucinógenos.

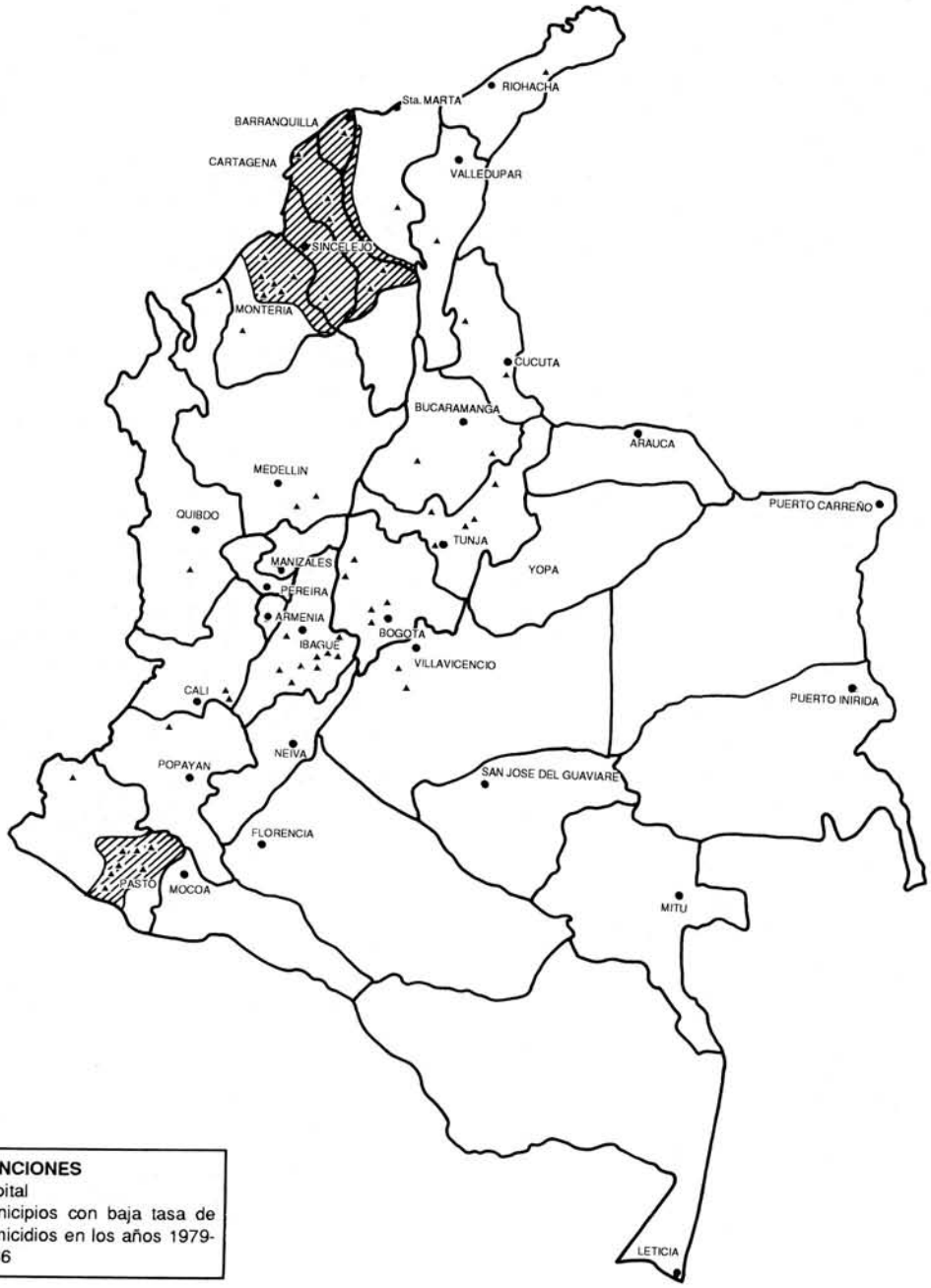
14) San José del Guaviare: Presencia activa de guerrillas y producción de plantas estupefacientes. Alianza narcoguerrillera.

15) Caquetá: Aparecen tres territorios (un municipio, Paujil, y dos corregimientos, Cartagena del Chairá y Valparaíso) que aunque no colindan geográficamente se agrupan en una región por las condiciones particulares del departamento: cultivos de coca y marihuana. Intensa actividad guerrillera.

Estas 15 regiones no son las únicas donde se sufre la violencia homicida, pero se las puede considerar

[10] El informe de los "violentólogos" destaca, a modo de ejemplo de la superposición de tipos de violencia, esta región. Ver Sánchez (1987: 82-86).

Mapa 2
MUNICIPIOS Y REGIONES CON TASA DE HOMICIDIOS MUY BAJA



como núcleos principales de ella. No figuran entre ellas, por ejemplo, ni Medellín ni Cali porque, comparado con el gran volumen de población residente en estas dos ciudades, el alto número de homicidios registrado en ellas se diluye[11]. Tampoco aparecen escenarios de violencia tan mencionados como Puerto Boyacá o Corinto, por aludir a sólo dos casos entre varios. Pero véase lo que sucede precisamente con estos dos ejemplos: según la fuente de datos aquí utilizada (DANE), al primero nunca se le encontró entre los 50 municipios más violentos de los años 1979-1986 (en varias ocasiones se acerca a este grupo), y al segundo sólo una vez (en 1986). Es posible que existan lagunas importantes en los datos, así como puede suceder también que el despliegue periodístico a algunos hechos violentos ocasionales genere una imagen del municipio donde ocurren como si esos hechos fuera un fenómeno repetido y permanente.

Conviene, entonces, escudriñar con mayor cuidado en el futuro la calidad de la información disponible sobre muertes por homicidio. Pero identificadas ya algunas regiones de intensa violencia reciente urge emprender una serie de estudios regionales que permitan profundizar en el porqué de su lamentable condición. Entre tanto, al reflexionar sobre las características de las regiones afectadas por mayor violencia relativa se concluye que casi todas ellas son eminentemente rurales. Los centros urbanos grandes de elevada violencia son la excepción[12]. Por otro lado, se nota, al menos como hipótesis, que los determinantes de esa violencia homicida son muy diversos y que interactúan en forma compleja[13]. Entre las zonas violentas las hay de colonización y de viejo poblamiento, de suelos agotados y de tierras fértiles, con abundantes y con escasos servicios estatales, de latifundio y de minifundio, mineras y agrícolas, con buenas y con pésimas comunicaciones, con narcoproducción y sin ella, con y sin guerrilla, con fuerte actividad de grupos de autodefensa y sin ellos.

3. Los municipios pacíficos

Ya que se cuenta con información sobre todas las tasas de homicidio municipales del país, es sugestivo hacer un ejercicio totalmente opuesto al realizado hasta este momento, a saber, levantar un mapa de los municipios que se distinguen por su carácter pacífico. Para lograrlo se siguió un procedimiento análogo al que permitió preparar el Mapa 1: Se hizo para cada año del período 1979-1986 una lista con los 50 municipios de más baja tasa de homicidio. Se cotejaron entre sí las ocho listas así obtenidas y se trasladaron al mapa, con una convención: los municipios "altamente pacíficos" son los que aparecen en dichas listas en cinco o más años, y los municipios "bastante pacíficos" son los listados entre dos y cuatro veces. (Mapa 2). Los municipios que sobresalen como muy pacíficos son Arboletes, Malambo, Sabanagrande, Ayapel, Cereté, Lorica, Sahagún, Pivijay, Plato, Cumbal, Pasto, Floridablanca, Corozal, Ovejas y El Espinal.

Se revela ahora algo notable: La costa caribe (especialmente sus zonas más planas, exceptuando la Guajira y el Golfo de Urabá) y las zonas montañosas de Nariño descuellan como regiones pacíficas en Colombia. No quiere afirmarse, obviamente, que allí se desconozcan los homicidios y menos que en esas regiones no existan los conflictos, y aun los conflictos sociales graves. Pero, por razones no bien claras todavía, el número de muertes por homicidio registrado en esas dos regiones arroja tasas singularmente bajas (máximo de 9.0 homicidios por cada 100.000 habitantes)[14].

También en otras latitudes del país es posible encontrar municipios "pacíficos", pero generalmente están esparcidos como un archipiélago de islotes por todo el país. Sobresalen, empero, dos casos

---

[11] En 1985, la tasa de homicidios en Medellín fue de 119.3 por cada 100.000 habitantes. 105 municipios del país tenían, en ese mismo año, una tasa más elevada que ésta. La de Cali fue 68.6.

[12] La correlación entre el número de habitantes de la cabecera municipal y la tasa de homicidios por municipio, para 1985, es igual a -0.40 (N = 448).

[13] Los miembros de la Comisión de Estudios sobre la violencia han destacado con fuerza la diversidad de formas de violencia que hoy azotan al país. Ver Sánchez. 1987.

[14] Algunos municipios del Mapa 2 pueden estar sufriendo algún tipo de subregistro. Pero esto no parece un problema generalizado en las dos regiones aludidas.

repetidos: Uno, las "ciudades dormitorio", aledañas a un gran centro urbano, tales como Cajicá, Funza y Soacha respecto a Bogotá; Floridablanca respecto de Bucaramanga; Soledad, Puerto Colombia y Sabanagrande respecto a Barranquilla; Dosquebradas respecto a Pereira; Villamaría respecto a Manizales; y Villa del Rosario respecto a Cúcuta. De otra parte llama la atención el caso del Tolima, departamento que sufrió duramente la violencia partidista de los años 40 y que ha conocido una intensa actividad guerrillera de carácter ideológico (por ejemplo, en la región de Sumapaz: Cunday, Icononzo, Villarrica, etc.). Sin embargo, en el Tolima actual ningún municipio se destaca como violento y 10 de sus 45 municipios están incluidos en el Mapa 2. Sorprende así mismo descubrir que Vélez y Barbosa, municipios que colindan con la región de intensa violencia de las hoyas del Opón y del Carare, clasifican como notablemente pacíficos.

He aquí, pues, otra área de estudios urgentes para el futuro: ¿Por qué en Colombia, país supuestamente violento, se encuentran no pocos territorios rurales y varios centros urbanos importantes (Cartagena, Pasto, Montería, Ibagué, Duitama, etc.), en donde cabe decir que se respeta en principio el derecho a la vida?. En la búsqueda de respuestas al porqué de la violencia, haría bien el país en mirar también sus regiones pacíficas, tan colombianas como las otras. Porque hay mucho que aprender de quienes saben vivir en paz.

BIBLIOGRAFIA

Arocha, J. *La violencia en el Quindío.* Bogotá: Tercer Mundo; 1976

Guzmán Campos, G., O. Fals Borda y E. Umaña. *La violencia en Colombia,* 8a. edición. Bogotá: Punta de Lanza. 2 Vols.; 1977

Henderson, J. *Cuando Colombia se desangró.* Bogotá: El Ancora; 1984

Losada, R. y E. Vélez. *Muertes Violentas en Colombia, 1979-1986.* Bogotá: Instituto SER de Investigación; 1988

Oquist, P. *Violencia, conflicto y política en Colombia.* Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos. 1978

Ortiz Sarmiento, C. M. *Estado y subversión en Colombia.* Bogotá: CEREC-CIDER. 1985

Ramsey, R. W. *Guerrilleros y soldados.* Bogotá: Tercer Mundo, 1981

Sánchez G., G. y D. Meertens. *Bandoleros, gamonales y campesinos.* Bogotá: El Ancora; 1982

Sánchez, G. y R. Peñaranda, (comps.). *Pasado y presente de la Violencia en Colombia.* Bogotá: CEREC; 1986

Sánchez, G. et al. *Colombia: Violencia y democracia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 1987

Reyes, A., Bejarano, A.M. "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: Una visión geográfica". *Análisis político,* 5; 1988: 6-27.

Publicaciones periódicas

Naciones Unidas. *Demographic Yearbook.* 1959 a 1982 (años selectos).


HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL
PEDIDO
PEDIDO
PEDIDO
PEDIDO
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 INFORMACION: TELS 2415531 Y 2826842

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Miguel Urrutia M.

SECRETARIA GENERAL
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES
Luis Ignacio Aguilar
Adolfo Barajas
María Elisa Bernal
Catalina Crane
Patricia Correa
Juan José Echavarría
María Errázuriz
María del Pilar Esguerra
Stefano Farné
José Leibovich
Eduardo Lora
Carlos Gerardo Molina
Luz Marina Monroy
Fabio Alberto Otálora
Juan José Perfetti

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Hernando Gómez Buendía
Roberto Junguito Bonnet
Edgar Moncayo Jiménez
Guillermo Perry Rubio
Luis Alberto Zuleta

ASISTENTES DE INVESTIGACION
María Angélica Arbeláez
Diego Erazo
Eliana Ianini
Lucía Llanes
Tránsito Porras
Juan Pablo Trujillo
Sandra Zuluaga

INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO
Jorge E. Acevedo B.

ASESOR DEL INSTITUTO
Eduardo Aldana V.

INVESTIGADORES
Blanca Lilia Caro
Henry Forero
Patricia Gómez de León
Rodrigo Losada
Norma Orejuela de Deeb
Alfonso Reyes
Carlos Rojas

INVESTIGADORES ASISTENTES
Juan Camilo Cárdenas
Zoraida Castillo
Catalina Echeverri
Luz Stella García
Roberto Gutiérrez
Piedad Luna
Cynthia Mercer
Luis E. Ospina
Claudio Peña
Gustavo Pinzón
Patricia Rodríguez
Javier Sánchez
Manuel Salazar
Gloria L. Santa

ASISTENTES DE INVESTIGACION
María Claudia Archila
José Vicente Cuervo
Nidia Gil
Sandra González
Marybell Gutiérrez
Martha Lucía Moreno
Carlos Muñoz
Ana Rodríguez

FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación son entidades privadas, independientes, sin ánimo de lucro y dedicadas a la investigación. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales que contribuyan al conocimiento y desarrollo del país.

Sus Consejos Directivos son responsables de vigilar la adecuada marcha de las instituciones y trazar y revisar los objetivos generales de éstas. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta de sus directores ejecutivos, quienes son los responsables legales de las instituciones. El Director y el Editor de *Coyuntura Social*, asesorados por un comité editorial, tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en la revista *Coyuntura Social* o en forma de debates, libros o folletos. Dichas publicaciones suponen un tratamiento competente de un problema y, por lo tanto, constituyen un elemento de juicio útil para el público, pero no implican que las instituciones apoyen sus conclusiones y recomendaciones.

FEDESARROLLO y el Instituto SER de Investigación mantienen una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de los investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y conclusiones de las publicaciones de *Coyuntura Social* deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a las instituciones, a los miembros de los respectivos Consejos Directivos, a sus directores o a las entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de *Coyuntura Social* aparezca una opinión sin firma, como en el caso del análisis de los indicadores sociales, se debe considerar que ella refleja el punto de vista del conjunto de investigadores que colaboran en la publicación en referencia.

INDICADORES SOCIALES

Gasto Público Social
Justicia y Criminalidad
Educación
Salud
Medio Ambiente
Seguridad Social
Situación Laboral

Evaluación de Programas Educativos	Rodrigo Losada
Evaluación Programas de Desarrollo Rural	María Errázuriz Leonardo Bautista
Distribución Nacional del Ingreso en 1988	Juan Luis Londoño
Tendencias de Muertes Violentas	Rodrigo Losada Eduardo Vélez