LA SITUACION SOCIAL EN COLOMBIA [1/]

Mauricio Alviar R

Doris Polania

1991

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico de las últimas cuatro décadas en Colombia dio origen a un cambio radical de composición de la población urbana y rural. En 1951 la población urbana representaba el 38.7% de la población total. En 1985 este porcentaje era de 67.2%. La población en las cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) se duplicó en este período, pasando de representar el 13% de la población total en 1951 al 23% en 1985 [2/].

El proceso de urbanización también produjo cambios en la composición sectorial del empleo. En efecto, el empleo en actividades del sector primario fue perdiendo importancia frente al generado por actividades de tipo manufacturero e industrial lo mismo que de servicios, ubicadas fundamentalmente en las áreas urbanas. Así, el sector secundario pasa de ocupar el 16% de los trabajadores en 1951 a representar el 21.4% del empleo total en 1985. Entre tanto, el sector primario que agrupaba el 55% de los

---

[1] Informe presentado a la Cruz Roja Internacional

[2] Urrutia, Miguel (ed). 1990

ocupados totales, en 1985 sólo representaba la tercera parte de la fuerza laboral [3]/.

El proceso de industrialización, el crecimiento económico y la recomposición de la población urbana y rural, no han significado un desarrollo social y humano paralelo y armónico. Por el contrario, aún persisten grandes desequilibrios sociales, de carácter regional y local. La distribución del ingreso todavia dista mucho de ser la ideal. Estos desequilibrios hacen más vulnerables a los grupos de bajos ingresos los cuales participan de una manera desventajosa en todos los mercados, se encuentran marginados de los servicios públicos y, en consecuencia, más expuestos desprotegidos ante las calamidades de orden natural.

I. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

En la década de los ochentas, el empleo en Colombia presenta un comportamiento que se puede diferenciar en dos subperiodos. El primero va hasta 1986 y se caracteriza por el crecimiento sostenido de la tasa de desempleo que llega a su punto máximo en ese año (15%). En ese momento habia en el país urbano 515100 personas buscando empleo y 2921900 trabajando. El segundo subperiodo va desde septiembre de 1986 hasta la fecha y se caracteriza por una disminución permanente en la tasa de desempleo llegando en

---

[3] Ibid p. 29

septiembre de 1989 a 8.7% y volviendo a aumentar un poco en diciembre de 1990 y junio de 1991, ubicándose en 10.6% y 10.7% respectivamente.

El comportamiento ascendente de la tasa de desempleo presentó un rasgo sobresaliente: incremento de la participación laboral y la estabilidad de la tasa de ocupación. Esta situación llevó a muchos analistas a considerar que la situación de desempleo obedecía más a razones de carácter demográfico y socioculturales y que, por lo menos, en ese momento, tal desempleo no estaba relacionado con problemas en el lado de la demanda de mano de obra, es decir en el nivel de actividad de la economía. Se afirmaba que la economía si 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 lo que generaba las altas tasas de desempleo [4]/.

Sin embargo, en un país como Colombia en donde cerca del 50% del empleo es generado por el sector informal, el comportamiento del desempleo no puede interpretarse sólo como un problema de la oferta de mano de obra. La estabilidad en la tasa de ocupación puede revelar cambios en la composición del empleo producidos, a su vez, por cambios en la demanda de fuerza de trabajo del sector formal.

---

[4] Coyuntura Social. Indicador laboral. Fedesarrollo. Bogotá, No.1, diciembre de 1989. p 69-70

A. EL SECTOR INFORMAL

Dos concepciones aparecen cuando se trata de definir la informalidad. La primera de tipo jurídico, hace referencia al carácter de ilegalidad de los negocios en el sentido en que estos no cumplen con la legislación en materia de seguridad social, impuestos o normas urbanísticas. La segunda concepción es de carácter económico y se refiere a producción en pequeña escala y a establecimientos de menos de diez trabajadores. Ambas concepciones no coinciden siempre puesto que existe un buen número de pequeños negocios que desarrollan sus actividades en un contexto de perfecta legalidad.

Las cifras disponibles indican que al menos cinco de cada nueve trabajadores en las grandes ciudades colombianas están vinculados a establecimientos de menos de diez trabajadores. En las diez grandes áreas metropolitanas parecen existir hoy en día alrededor de 1'200.000 unidades de tipo informal. La informalidad en este sentido es un fenómeno generalizado a nivel urbano y tiene presencia en todos los sectores económicos, en particular el comercio, los servicios y la industria los cuales agrupan el 80% del empleo informal [5]/.

---

[5] Economía Colombiana. El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo. Separata No.10. agosto-septiembre de 1986. p. 60-62

Según la Misión de Empleo, la ocupación en los pequeños negocios ha dejado de ser la opción de supervivencia de algunos grupos de la población y es cada vez más una alternativa para todos. Las diferencias de sexo, estado civil, parentesco y ciudad de origen entre el sector formal e informal se han ido reduciendo y se ha comenzado a percibir la informalidad como complementaria de la economía formal [6].

Si bien las actividades informales se extienden a todos los sectores productivos su peso relativo varía de sector a sector. Las estadísticas del DANE indican que el comercio y hotelería es la rama con mayor grado de informalidad (67%). Le siguen en orden de importancia, la construcción, agropecuaria, transporte, y servicios personales [7].

De otro lado, las actividades informales son desarrolladas sobre todo por los grupos en edades extremas. Así, en 1990 el 84.2% de las mujeres y el 72.6% de los hombres de más de 60 años trabajaban en dichas actividades. Por su parte, los jóvenes entre 12 y 29 años representaron el 48% de los empleados del sector informal.

---

[6] Ibid p. 62

[7] Indicador Laboral. Coyuntura Social. No 4. FEDESARROLLO. Bogotá, mayo 1991. p.17

La Misión de empleo, en 1986, estimó que el 27% de los trabajadores del sector informal de las cuatro mayores ciudades del país devengaban menos de un salario mínimo, el 47% percibía entre uno y dos salarios mínimos y el 26% tenía ingresos superiores a dos salarios mínimos.

En junio de 1990, el 48.5% de la población ocupada en las siete áreas metropolitanas estaba vinculada a negocios de menos de diez trabajadores. La informalidad laboral afecta, en mayor medida, a la fuerza de trabajo femenina (50.7%) en contraste con la masculina (47.1%) [e/].

Aunque no siempre se puede asociar el sector informal con pobreza, es factible que las actividades de subsistencia en este sector se deban a los desequilibrios generados en el sector formal de la economía. A este respecto es bueno hacer algunos comentarios respecto a la situación de pobreza que se observa en el país teniendo en cuenta que el crecimiento económico no necesariamente produce mejoras en el ingreso y en la situación social de toda la población.

---

[e] Ibid p.16

B. POBREZA Y MARGINALIDAD

En un trabajo reciente, Rodriguez [9/] presenta aspectos interesantes sobre la pobreza urbana en Colombia, entendida ésta, como los hogares o personas que están por debajo de la línea de pobreza. En 1972 el 60% de la población del país percibía ingresos inferiores al valor de la línea de la pobreza; en 1990 cerca del 49% registraba ese estado de privación (véase Cuadro 1). Es importante anotar que tal reducción se logró fundamentalmente en la década de los setenta ya que en los ochentas la crisis que sufrió la economía nacional impidió que el país consiguiera alguna reducción relativa en la pobreza [10/].

El debilitamiento de las actividades urbanas en los primeros años de la década de los ochenta agravó las condiciones de un buen número de habitantes de las cabeceras municipales. En 1972 había casi seis millones de personas bajo la línea de la pobreza. En 1990 la cifra rebasaba los diez millones.

Considerando el país en su totalidad puede decirse que a comienzos de la década de los ochentas la población pobre de Colombia ascendía a 16.1 millones, dos millones por encima de la

---

[9] Rodríguez, Jorge Armando. Bases para la creación de una Red Especial de Protección Social a hogares en condiciones de pobreza. Mimeo. FEDESARROLLO. Bogotá, septiembre 27 de 1991

[10] Ibid p. 6

registrada en 1972. Aproximadamente las tres quintas partes de los pobres se ubicaban en zonas urbanas y el resto en el área rural.

En el mercado de trabajo se reflejan bastante bien los cambios observados en la actividad económica urbana. A este respecto conviene examinar la relación entre desocupación y pobreza que se manifiesta en la insuficiencia de los ingresos. En el Cuadro 2 se presenta la tasa de desempleo para los pobres y los no pobres. En efecto, se observa que el desempleo de los pobres es sistemática y considerablemente mayor que el de los no pobres. En 1990, la tasa de desempleo del grupo de los pobres se ubicó en 18.1%, once puntos por encima del grupo de los no pobres reflejando, por un lado, la alta vulnerabilidad de un segmento de la población al desempleo y por otro, la relación directa entre pobreza por ingresos y desocupación.

Si se analiza la pobreza desde el punto de vista de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) [11]/ se observa que ha habido un avance significativo cuando se compara el período intercensal de 1973-1985. Definida la pobreza en estos términos, en 1985 se tenía que en Colombia el 45.6% de la población total era pobre y el 22.8% estaba en situación de miseria [12]/.

---

[11] Para una mayor comprensión de la metodología NBI véase Urrutia Miguel (ed) p.61

[12] Urrutia, Miguel (ed) Op. cit p.58

En las ciudades, los porcentajes anteriores se sitúan en niveles mucho más bajos 32.3% y 12.6% respectivamente. Los adelantos más significativos se han observado en las cabeceras municipales, en particular, en lo concerniente a la adecuación de las viviendas y disminución del ausentismo escolar.

En el Cuadro 3 se muestra el indicador de NBI para las diferentes secciones del país. Así, se muestra como en Bogotá, primer centro industrial y político del país, se registra el menor número de personas con NBI. En tal sentido, es de esperar que aquellas regiones en donde ha habido un desarrollo industrial importante o existe una agricultura tecnificada o comercial o son zonas de economía cafetera, presentan índices relativamente bajos en comparación de aquellas en donde el desarrollo económico aun es esquivo. En efecto, regiones como Valle, Quindío, Caldas, Antioquia, Atlántico y Santander presentan índices de NBI que no superan el 40% de la población total y aquellas en miseria el 20% (véase Cuadro 3).

En el proceso de satisfacción de las necesidades básicas, el área rural siempre ha quedado atrasada. No obstante, se han logrado avances importantes en lo relacionado con el suministro de servicios públicos, especialmente la energía eléctrica. Se afirma que la reducción de la pobreza en el sector rural se debió al aumento en el empleo y al crecimiento de la pequeña producción. Por su parte, en las ciudades, aunque aumentó el desempleo, el

dinamismo del sector informal, en particular de la microempresa, pudo absorber la mano de obra desplazada [13]/.

C. EL DESEMPLEO EN LOS JÓVENES Y LAS MUJERES

Según los estudios más recientes, el desempleo abierto en Colombia afecta principalmente a las clases baja y media baja. En 1987, las tasas de desempleo por estratos sociales eran las siguientes: Bajo-bajo (11.1%), Bajo (12.5%), Medio-bajo (10.3%), Medio-medio (7.5%), Medio-alto (4.6%) y Alto (2.7%) [14]/. Esta situación de desempleo de los estratos bajos recae principalmente en los jóvenes quienes no poseen ni el dinero ni la experiencia para montar sus propios negocios y combinan la búsqueda de trabajo con el estudio, y en las mujeres adultas que mientras tanto se dedican a actividades hogareñas. Ambas poblaciones, los jóvenes y las mujeres, representan el 66% del desempleo urbano en Colombia.

En realidad la tasa de desempleo de los jóvenes es la mayor de todos los grupos poblacionales (24.7%), muy superior al 11.5 % para el total de la población en las cuatro principales ciudades en junio de 1988. No obstante lo anterior, el problema del desempleo juvenil tiende a disminuir, toda vez que concurren diversos

---

[13] Ibid. p 76

[14] López, Hugo. Grupos vulnerables al desempleo abierto en Colombia: los jóvenes y las mujeres. Revista Planeación y Desarrollo. Bogotá, Vol.XXI No. 1 y 2, enero-junio 1989.

factores. En primer lugar, ha habido una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población urbana y, en segundo lugar, la mayor cobertura de la educación genera un efecto de retención de los jóvenes en el aparato escolar [15]/.

Por otra parte, la duración media del desempleo juvenil es relativamente corta. Medida por el tiempo de búsqueda de empleo fue de 21.8 semanas contra 33.1 semanas para el total de desempleados en diciembre de 1988. Debido a la combinación estudio-búsqueda de trabajo, a la menor duración media del desempleo juvenil y a las tendencias demográficas, este problema parece tener solución al menos en el mediano plazo. Vale la pena advertir que en los últimos meses, al desempleo juvenil, se le ha concedido el carácter de explicatorio de la situación de violencia que vive la ciudad de Medellín en donde las tasas de escolaridad de la educación secundaria son particularmente bajas en especial en las comunidades de más bajos ingresos [16]/.

En cuanto a la mujer, es claro que su participación en el mercado laboral ha venido aumentando en el tiempo. En 1976 representaba el 37.4%, en 1980 39.4% y en 1988 el 42.1%. Asimismo, la fuerza de trabajo femenina ha crecido tendencialmente a tasas superiores a la masculina. En efecto, entre 1976 y 1988 el promedio

---

[15] Ibid p.10

[16] Para mayor ilustración véase Indicador de Educación. Coyuntura Social No.5. FEDESARROLLO, Bogotá, noviembre de 1991.

anual de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral femenina fue de 5.3% contra 3.7% de la masculina [17].

A largo plazo, el vertiginoso crecimiento de la participación laboral femenina obedece a fenómenos estructurales. Entre otros factores, la Misión Chenery destaca:

> "El tamaño medio de los hogares urbanos se redujo de 5.4 a 4.6 personas en el breve lapso de diez años. El menor número de hijos impulsó la mayor participación laboral de las mujeres, especialmente en edades adultas. Por otra parte las modalidades civiles bajo las cuales los colombianos establecen lazos familiares se modificaron notablemente en la última década. Como las mujeres separadas y en unión libre presentan los mayores niveles de actividad laboral, el viraje hacia dichas modalidades civiles contribuyó a la expansión de la participación femenina. De hecho la reducción del porcentaje de mujeres casadas (de 40.6% a 34.3% en las mayores de 14 años) y solteras (42.7% a 39.0%), y el aumento simultáneo de aquellas unidas libremente (5.3% a 9.8%) estuvo asociado con un 25% de aumento en la participación femenina en este período" [18]

---

[17] Ibid p.14

[18] Ibid p.14

Si bien la mujer ha aumentado su participación en la oferta laboral, también lo ha hecho en el empleo. Así, en 1976 representaba el 36.4% en 1980 el 38.2% y en 1988 el 40.4%. De la misma manera la participación femenina en el desempleo es creciente al pasar de 45% en 1976 a 50% en 1980, 52% en 1985 y 55% en 1988. Esta situación de la mujer colombiana resulta ser muy particular cuando se compara con otros países de América Latina. En Chile las mujeres representan sólo el 33% de los desempleados (1985), en Venezuela el 22.3% (1987) y en Costa Rica el 29.1% (1986) [17].

Sin embargo, si la tradición cultural que depositaba en el hombre la tarea de sostener económicamente el hogar en tanto la mujer se ocupaba de las labores domésticas se ha roto, la organización familiar vigente sigue correspondiendo al viejo modelo, con lo que la mujer participa en el mercado laboral en una clara desventaja frente al hombre. Ello la empuja a inscribirse en los sectores más atrasados de la economía, limitando sus ingresos y sus posibilidades de ascenso ocupacional.

---

[17] Ibid p.16

II. EDUCACIÓN

La educación en Colombia ha logrado progresos importantes en las últimas cuatro décadas en cuanto a cobertura y eficiencia interna. No obstante lo anterior, aún quedan muchos problemas por resolver en cuanto a la misma cobertura, calidad de recursos humanos, físicos y financieros.

Desde comienzos del siglo se dio una lenta mejoría en la tasa de alfabetismo del país, pasando el porcentaje de analfabetos de 57.6% en 1918 a 44% en 1958. Durante loa años cincuenta y sesenta el Estado dedicó el grueso de su esfuerzo a la ampliación de la cobertura de la educación primaria, gratuita desde comienzos de siglo.

El sistema educativo colombiano tuvo un acelerado crecimiento entre 1951 y 1976, en todos los niveles. En este período, la matrícula en primaria pasó de 874.978 alumnos a 4'.223.995, la secundaria de 95.731 a 1'.373.642 y la superior de 11.296 a 247.291. El incremento sin embargo, se ha hecho notablemente más lento en los últimos diez años llegando a ser negativo para la primaria.

El proceso de crecimiento del sistema educativo fue desigual y con una distribución inequitativa entre los distintos niveles educativos y las regiones. En los primeros se observó un sesgo

hacia la educación superior y en las segundas hacia las regiones que tenían un mayor peso relativo poblacional y hacia subsidios estatales que, por alumno, han sido superiores para los grupos de ingresos medios y altos.

El esfuerzo en busca de mayor calidad y cobertura del servicio educativo ha ocurrido con el liderazgo del Estado aunque con diversos énfasis según el nivel educativo. En primaria la acción gubernamental ha sido directa en la oferta de cupos, la que cubre en más de sus cuatro quintas partes. En secundaria ha sido más indirecta según las modalidades [20].

A. PLANEACIÓN EDUCATIVA

El mayor esfuerzo estatal por aumentar la cobertura de la educación no estuvo exento de agrias polémicas con el clero y los defensores del Concordato. Sin embargo, el Estado asumió la función de organizar, administrar la educación y orientar la educación, teniendo como parámetros de su acción la eliminación de las discriminaciones por ingreso y la unificación de la educación por sexo. Así, en los años cuarenta se nacionalizó la educación primaria, se crearon las categorías salariales para docentes y se

---

[20] Ministerio de Educación Nacional. Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros. Bogotá 1988.

diversificó la educación superior introduciéndose formalmente la educación tecnológica.

En la década del cincuenta en medio de las contradicciones, la violencia y la polémica ideológica el sistema educativo siguió embarcado en el proceso de modernización iniciado dos décadas atrás. Las Misiones Lebret y Currie produjeron, de esta manera, los dos primeros diagnósticos sistemáticos sobre las condiciones del sector resultando en el primer plan quinquenal para el sector educativo elaborado en 1957 por la recientemente creada oficina de Planeación del Ministerio de Educación. Colombia iniciaba así la planificación educativa, siendo en ello pionera en el subcontinente.

En los años siguientes, básicamente los correspondientes al Frente Nacional, la planeación se orientó a impulsar la infraestructura educativa, en particular para la educación primaria, teniéndose como meta principal la erradicación del analfabetismo en el país. En este periodo el Estado colombiano se consolidó como el principal oferente de educación primaria y sus recursos se dirigieron fundamentalmente a la construcción de aulas y capacitación de docentes.

En la década de los ochenta la planeación esta marcada por el propósito de lograr un Sistema Nacional de Educación teniéndose como objetivo llegar a las zonas más apartadas del país y romper el

esquema centralista dando más autonomía a los entes locales para la administración del servicio de la educación.

B. COBERTURA

La cobertura [21]/ que presentaba la educación primaria en 1954 era la siguiente: sobre una población en edad escolar de 2.5 millones apenas algo más de un millón estaba matriculado. Algo más de la mitad eran hombres y el 66% del total de alumnos se ubicaba en las ciudades. A mediados de la década de los cincuenta era ya posible contabilizar el avance que se estaba dando al respecto. La asistencia escolar creció más rápido que la población infantil y, a partir de 1955 el ausentismo comenzó a mostrar niveles inferiores a los observados en 1945.

Algunas cifras revelan el enorme progreso que mostró la cobertura de la educación primaria en la segunda mitad de este siglo: entre 1933 y 1945 la tasa de crecimiento de la matrícula en primaria era del 2.38% anual o sea, un incremento similar al de la población total del país; entre 1951 y 1964 la matrícula en

---

[21] 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.

primaria creció a tasas superiores al 7% anual y entre 1965 y 1976 dicho crecimiento fue del 5.8% [22/].

De esta manera Colombia entró a la década de los ochenta con un satisfactorio nivel de cobertura en primaria (90% de los niños entre 6 y 11 años tenía, en 1985 acceso a la primaria) habiendo resuelto en treinta años la penuria de establecimientos y personal docente que a fines de los años cuarenta dejaba por fuera del sistema educativo a casi la mitad de la población del país.

En el Cuadro 4 se observa el esfuerzo que ha hecho el país por aumentar la cobertura en los tres niveles: primaria secundaria y superior entre 1975 y 1985. Se puede decir que el esfuerzo ha sido mayor en los niveles secundario y superior. El ritmo de crecimiento de los matriculados en estos dos niveles entre 1975 y 1985 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 aumentó en un 25%.

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 superior son los adecuados. Colombia comienza a comportarse como el promedio de los países de similar nivel de ingreso en sus tasas de cobertura, aunque hay países como Filipinas

---

[22] Urrutia Miguel (ed) Op. cit p. 127

que en 1985 tenía unas tasas de cobertura para la educación secundaria y superior de 65% y 38% respectivamente.

Por otro lado, el análisis de la cobertura para el nivel primario por regiones y por zona urbana y rural muestra los grandes desequilibrios que existen en el país. De una parte, las áreas rurales presentan coberturas significativamente más bajas que las urbanas. De otra, entre departamentos hay diferencias en cobertura que alcanzan más de treinta puntos. Los departamentos de la Costa Atlántica son justamente los que presentan las coberturas más bajas. Todo esto sugiere que hacia el futuro el esfuerzo estatal debe dirigirse a las zonas más desprotegidas. Ello ésta en concordancia con el reciente plan de universalización de la educación primaria que da prioridad a cubrir el déficit educativo en estas regiones [23]/.En cuanto a la secundaria también se observa una presencia bajísima en el área rural con una cobertura de 6.8% [24]/.

C. EFICIENCIA INTERNA

LA eficiencia interna es la capacidad que tiene el sistema educativo de retener y promover con fluidez a los alumnos

---

[23] Coyuntura Social. No 1, diciembre de 1989. FEDESARROLLO, Bogotá, p.31

[24] Coyuntura Social No.1 p.32

ingresados de grado a grado, hasta culminar cada nivel en le tiempo programando para ello. Los indicadores de eficiencia interna complementan los de cobertura, pues no sólo consideran la matricula 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 terminan 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.

Es de destacar que en el período 1961-1963 se presentó una mejora sostenida en la eficiencia interna de la educación primaria. Así, a comienzos de la década la retención estudiantil para el sector urbano en primaria era de 41.3% y en los primeros años de la década de los ochenta ese porcentaje se ubicó en 62.4%.

No obstante estos logros aún hay mucho por hacer especialmente en el área rural donde en ese mismo período tan sólo un niño de cada cinco que empiezan la primaria logra terminarla. Asimismo, el grado promedio de escolaridad 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 capases de repetir los signos escritos pero que no desarrollan mayores niveles de comprensión [25].

---

[25] Ibid p.33

El panorama de la educación secundaria en la eficiencia interna es distinto al de primaria. Si bien no existen estadisticas que permitan observar la evolución de la retención si se puede analizar lo que ha sucedido con la promoción y deserción grado a grado. Al respecto se observa que no ha habido mejoras sustanciales en estos indicadores. Esto ha traido por consecuencia que la retención de 39% para la cohorte 1978-1983 sea aún más baja. Igualmente el grado de escolaridad de la secundaria es tan sólo de 3.2 años. Así, en promedio, los estudiantes están alcanzando a cursar sólo la mitad del bachillerato lo que trae consecuencias negativas en su formación y en la inserción laboral posterior.

D. MUJER Y EDUCACIÓN

Hacia 1960 los programas escolares para los hombres y las mujeres estaban fundamentalmente unificados, aún subsistiendo algunas diferencias como la inclusión en los programas para niñas de materias como bordado, costura, culinaria y puericultura. Pero no fue sino hasta 1974 que el sistema educativo colombiano eliminó la diferenciación por sexo "poniendo fin a la tradición de siglo y medio de educación femenina que le asignaba a la mujer como propias de su sexo las labores del hogar" [20].

---

[20] Urrutia Miguel (ed) Op cit p. 111

No obstante la evolución del nivel educativo de la mujer desde 1950 ha sido asombrosa. En 1951 el porcentaje de mujeres analfabetas era de 44%, frente al 41% para los hombres. En 1964, tales porcentajes eran 31.4% y 29.8% respectivamente. En 1988, la proporción era de 12% para los dos sexos.

La rápida inserción de la mujer colombiana en el sistema educativo se dio tanto a nivel de primaria como de la educación superior. A finales de 1980, el 50% de alumnos matriculados en universidades eran mujeres.

Aunque en la década del setenta las mujeres se concentraban en carreras típicamente femeninas como Enfermería o Pedagogía, hoy existe un número muy significativo de mujeres en carreras como Arquitectura, Economía y Derecho. A pesar de lo anterior, no cabe duda que si el cambio cultural que facilite la inserción de la mujer en el campo social y económico aún esta por darse, corresponde al sistema educativo una gran responsabilidad en la posibilitación del mismo.

III. COLOMBIA ANTE LOS DESASTRES NATURALES [27/]

Colombia no ha estado exenta de la ocurrencia de múltiples desastres naturales desde tiempos inmemoriales hasta nuestros días. Miles de colombianos han resultado muertos o heridos. Las pérdidas económicas suscitadas por los desastres retrasan notablemente el desarrollo económico. Terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, deslizamientos, huracanes, maremotos, contaminación, incendios y explosiones son los principales fenómenos peligrosos que amenazan el país.

Por causa de ellos Colombia ha afrontado muchos desastres. En todos los casos se hubieran podido reducir los efectos devastadores de dichos fenómenos pero, sólo después del terremoto de Popayán ocurrido en marzo de 1983 el país y el Gobierno tomaron conciencia de la importancia de elaborar un plan de prevención y atención de desastres con miras a minimizar sus efectos tanto sobre las vidas humanas como la economía del país.

En este sentido, el decreto 919 de mayo de 1989 organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia creado por la Ley 46 de 1988 y codifica todas las normas vigentes relativas a prevención y atención de desastres.

---

[27] Para desarrollar esta sección, contamos con la colaboración de la Oficina Nacional de Atención y Prevención de Desastres, en particular, de la doctora Maria Clara Valencia. La responsabilidad de esta sección es, sin embargo, exclusiva de los autores.

A. TIPOS DE DESASTRES OCURRIDOS EN COLOMBIA

1. Erupciones volcánicas: En Colombia se conoce la existencia de por lo menos 38 volcanes ubicados en varios sectores que se enumeran de norte a sur:

-Sector Parque Natural de los Nevados: área que abarca parte de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima. Allí aparecen los volcanes Cerro Bravo, Nevado del Ruiz, Nevado del Cisne, Nevado de Santa Isabel. Páramo de Santa Rosa, Nevado del Tolima y Machín.

-Sector norte central de la Cordillera: volcán Nevado del Huila

-Sector al occidente de Popayán: se encuentran los volcanes Puracé, Coconucos, Pan de azúcar y Sotará, entre otros.

-Sector sur de la cordillera central: comprende los volcanes ubicados entre los límites de los departamentos Cauca y Nariño y la ciudad de Pasto; los principales son Petacas, Doña Juana, Las Animas, Bordoncillo, Galeras, Azufral, Juanoy y Morazurco.

- Sector frontera con Ecuador: estos volcanes se ubican sobre la Cordillera Occidental. Los más conocidos son Cumbal, Chiles y Cerro Negro de Mayasquer.

Por lo menos doce de estos volcanes están activos y muchos tienen fumarola en la actualidad. Los de mayor grado de actividad son el Nevado del Ruiz y el Galeras, los demás tienen poca actividad.

El 13 de noviembre de 1899 el volcán Doña Juana hizo erupción. Nadie estaba prevenido y cincuenta personas murieron quemadas. En 1985 la población de Armero fue arrasada por la avalancha de lodo y piedra que bajó desde las cumbres del volcán Nevado del Ruiz. Más de veinticinco mil muertos, miles de heridos y damnificados y pérdidas millonarias. Todavía hoy se discute sobre la posibilidad de haber evitado esta tragedia. 140 años atrás mil campesinos murieron cuando una avalancha cubrió los terrenos donde cincuenta años más tarde se construyó Armero.

Como consecuencia de la erupción del volcán Nevado del Ruiz que borró del mapa a la población de Armero, el país se ha ido preparando para responder a los embates de la naturaleza en materia vulcanológica. Complementando los sistemas de vigilancia del Observatorio Vulcanológico de Colombia que monitorea al Ruiz y del Observatorio del Sur que vigila el Galeras se está montando la red de vigilancia de los otros volcanes activos del país.

2. Terremotos:

Aún no es posible predecirlos con precisión pero sabemos que seguirán ocurriendo. Lo que si se puede es reducir sus efectos con

construcciones adecuadas y actuaciones prudentes y oportunas. Más de 26 millones de colombianos viven en zonas de riesgo sísmico alto o intermedio. Actualmente se esta montando la primera Red Sismológica Nacional via Satélite. Recordemos algunos de los terremotos más trágicos ocurridos en Colombia.

-1906 Costa Pacífica

Uno de los más fuertes terremotos del mundo afectó gran parte de Colombia y Ecuador. Produjo un maremoto gigantesco y según investigadores colombianos, 2500 personas murieron en toda la zona afectada.

-1917 Bogotá

Ocurrió en la noche. Por cuarta vez cayó la iglesia del cerro de Guadalupe y la cúpula del Templo de Chapinero. Muchos bienes se perdieron.

-1950 Norte de Santander

Acababan de conmemorarse 75 años del terremoto de Cúcuta cuando tres fuertes sismos, en menos de doce horas ocasionaron la muerte de 126 personas y dejaron sin vivienda a miles de santandereanos.

-1967 Huila

Se afectaron 7000 viviendas, 182 colegios, 51 iglesias y 23 hospitales y centros de salud.

-1962 1979 Zona Cafetera

Manizales, Pereira y Armenia fueron las ciudades más afectadas dejando, el último terremoto 37 personas muertas y 493 heridas.

-1983 Cauca

300 muertos, 508 heridos. Durante la mañana del Jueves Santo, en pocos segundos el país perdió cerca de 400 millones de dólares por el terremoto que sacudió al departamento del Cauca y semidestruyó a la ciudad de Popayán.

3. Maremotos: en Colombia ocurren maremotos cuando un fuerte terremoto mueve el fondo del Océano Pacífico. Las olas llegan minutos después a la costa por lo que se pueden tomar medidas preventivas para la población. Actualmente se esta desarrollando el Sistema de Detección y Alerta de Maremotos.

-1906 y 1979 Costa Pacífica

En ambos años y con características parecidas, a los pocos minutos de haber ocurrido un terremoto en el océano llegaron varias olas de grandes proporciones que destruyeron una gran parte de la ciudad de Tumaco y de otras poblaciones de la costa. En diciembre de 1979 fueron 400 los muertos en Tumaco.

4. Deslizamientos: muchas de las tragedias ocurridas por deslizamientos se han podido evitar ya que estas ocurren en zonas de alto riesgo donde incluso están prohibidos los asentamientos

humanos. Las condiciones sociales y económicas de una gran capa de la población obligan a esta a ubicarse en zonas altamente peligrosas en las ciudades y con parámetros de construcción muy precarios que los hace aún más vulnerables a los embates de la naturaleza.

A menudo se escucha decir a los pobladores de estas zonas de alto riesgo, que no tienen para donde irse y tienen que convivir con la muerte poniendo en peligro la vida de niños, mujeres y ancianos. En ciudades como Bogotá, Medellín y Cali es común ver en las laderas de las montañas un gran número de viviendas en condiciones absolutamente infrahumanas en terrenos inadecuados para la construcción. Algunos de los más lamentables deslizamientos ocurridos en Colombia se presentan a continuación.

-1974 Quebradablanca

Numerosos vehículos que viajaban entre Bogotá y Villavicencio quedaron atrapados el 28 de julio a causa del derrumbe de un cerro erosionado. Murieron cerca de 200 personas según cifras oficiales.

-1983 El Guavio

150 obreros que trabajaban en la represa del Guavio murieron bajo cien metros cúbicos de tierra. Una brigada de rescate también murió en el mismo episodio.

-1987 Medellín

Un deslizamiento de la ladera arrasó con la vida de 200 personas en un barrio popular de Medellín y dejó un gran número de damnificados.

5. Huracanes: En 1988 un huracán en la Costa Atlántica pasó muy cerca de la isla de San Andrés y Providencia. No había sucedido en tiempos modernos. Vale la pena destacar la labor de prevención que se desarrolló en la isla logrando que no se perdiera ni una sola vida.

6. Inundaciones:

Es difícil conocer con suficiente anticipación el día y la forma en que ocurrirá una inundación. Sin embargo, se sabe que la temporada de invierno es la más intensa en inundaciones. Las temporadas invernales en Colombia se producen en los siguientes meses:

-Región Andina. Primera temporada de invierno: abril, mayo y algunas semanas de junio. Segunda temporada: septiembre, octubre y noviembre

-Llanos Orientales: la temporada invernal se presenta, especialmente en los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, octubre y noviembre.

-Región Pacífica: desde febrero hasta octubre

-Región Caribe: en abril, mayo, octubre y noviembre

Las inundaciones en Colombia se presentan con mayor frecuencia en regiones ribereñas de planicies inundables tales como los valles de los ríos Magdalena y Cauca. También son frecuentes los daños en los valles de los ríos Sinú, San Jorge, Arauca y Meta; y en menor escala los correspondientes al río Putumayo y el Amazonas.

Los ríos de la zona Andina, cuyo recorrido se hace a través de terrenos con pendientes fuertes, son bastante propensos a inundaciones repentinas. También son frecuentes las inundaciones en los Llanos Orientales, en las llanuras de las costas, en la Amazonia y la Orinoquia.

Es importante señalar que las inundaciones, si bien se presentan en épocas de invierno, también obedecen a factores de carácter ambiental en el sentido de que el uso de la tierra es irracional. Desde hace muchos años los procesos de colonización han producido efectos nocivos en la tierra y en general en el ambiente. Colombia es un país con una riqueza forestal invaluable. Hoy tenemos amplias zonas montañosas completamente descubiertas que le han hecho perder a la tierra su capacidad de absorción de agua y regularización de caudales. En consecuencia, en las temporadas de invierno el agua simplemente rueda por las montañas arrasando material sólido hacia las vertientes de los ríos generando así un

verdadero desequilibrio ecológico y las periódicas tragedias que el país tiene que soportar.

En los últimos años se ha emprendido una campaña para proteger las cuencas hidrográficas. Colombia también es un país inmensamente rico en recursos hídricos. Pero no se trata sólo de proteger las cuencas sino más importante aún es darle a la tierra el uso para el cual ella sea más apta. Mucha parte de la explicación de los desastres producidos por inundaciones y también de desastres de tipo social como la migración campo ciudad, se encuentra en el hecho de que todavía no se le ha dado a la tierra un uso racional.

A este respecto nada se ha hecho y los Planes de Prevención no mencionan el problema del uso racional de la tierra. Lo curioso es que sobre este aspecto se podrían evitar muchas tragedias y la acción de los organismos de prevención sería más fructífera en esta materia que en lo referente a erupciones volcánicas y terremotos ya que la ocurrencia de estos fenómenos todavía es imposible predecir. Lo cierto es que el problema del uso racional de la tierra va más allá del campo puramente técnico y trasciende el ámbito de lo económico y lo político.

B. QUE HA HECHO COLOMBIA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

Realmente, como se dijo arriba, Colombia apenas comienza a concretar acciones para prevenir y atender los desastres naturales. En 1989 se crea el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres cuyo objetivo es producir una serie de normas y directrices tendientes a minimizar los efectos destructores de diferentes fenómenos naturales a los que esta expuesto el país.

El Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres esta integrado por la Oficina Nacional, el Comité Técnico Nacional, el Comité Operativo Nacional, los comités regionales, algunos ministerios y casi la totalidad de las entidades descentralizadas. También hacen parte del Sistema la Defensa Civil, la Cruz Roja y las entidades y personas privadas que por sus funciones tengan relación con las actividades de atención y prevención de desastres.

La Oficina Nacional elabora un Plan que en términos generales contiene los siguientes aspectos:

-Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas

-Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional

-La educación, capacitación y participación comunitaria

-Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local

-La coordinación interinstitucional e intersectorial

-La investigación científica y los estudios técnicos necesarios

-Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención

La complejidad y magnitud de los problemas que plantean los desastres requiere la acción integrada de todo el país. El Sistema es el conjunto integrado de instrumentos institucionales técnicos científicos y organizativos públicos y privados que deben responder, desde el ámbito de su competencia, por la tarea de evitar o reducir los efectos de los desastres.

El Sistema tiene como instrumentos la coordinación a los Comités Locales de Emergencias en todos los municipios y a los Comités Regionales de Emergencias en los departamentos. Estos comités, así como las entidades nacionales y el Gobierno Central tienen como una de sus principales tareas incorporar el criterio de prevención de desastres en los planes de desarrollo.

La Oficina Nacional coordina todo el Sistema, integrando el aporte de organismos nacionales e internacionales y experiencias como la del Fondo de Reconstrucción -Resurgir-, en la recuperación de la zona afectada por el Nevado del Ruiz.

Algunas regiones y municipios del país han logrado importantes avances en la atención y prevención de desastres gracias a la puesta en marcha de los Comités de Emergencias. Tales avances se manifiestan en las siguientes acciones:

-Identificación de zonas de riesgo de la región o el municipio

-Definición de prioridades para la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y la construcción de obras de protección

-Instrucción a la población para reforestar y proteger las cabeceras de los ríos y para estar preparados para las emergencias.

La Oficina Nacional ha desarrollado una importante campaña educativa a través de cartillas didácticas. Entre otras publicaciones aparecen: Mi amigo el Volcán, Mi amigo el Viento, Mi amiga el Agua y Plan escolar de Prevención de Desastres.

La política de corto plazo de la Oficina Nacional pretende lograr los siguientes propósitos, entre otros:

-Constituir los Comités Locales y Regionales donde aún no existan

-Elaborar Planes de Prevención de Desastres en Planteles educativos, estadios y teatros

-Concluir el Inventario Preliminar de Amenazas a nivel nacional, departamental y municipal

-Red Sismológica Nacional en operación

-Red Vulcanológica Nacional en operación

-Red automatizada de Alertas Hidrometeorológicas en operación

-No autorizar más asentamientos humanos en zonas de alto riesgo

En síntesis, se puede decir que Colombia ha avanzado en el proceso de la concepción y adopción de acciones tendientes a reducir los efectos de los desastres naturales aprovechando las enseñanzas de las experiencias dolorosas que ha vivido el país. No obstante, aún queda mucho por hacer. En materia de prevención, por ejemplo, en lo que se refiere al uso racional de los recursos naturales, las inundaciones de amplias zonas agrícolas y ganaderas se repiten año a año sin que todavía haya una clara conciencia del uso racional de la tierra.

IV. SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS

La violencia en Colombia ha sido un fenómeno persistente que ha marcado nuestra historia a lo largo de muchas décadas. Así lo revelan las cifras sobre homicidios, de las más altas del mundo, y su tendencia creciente observada en la última década.

En Colombia, la violencia es un fenómeno bien complejo porque desborda las explicaciones convencionales e involucra una gran cantidad de actores. En efecto, la sociedad civil colombiana ha enfrentado durante las dos últimas décadas los conflictos armados de diferentes fuerzas que se pueden clasificar como sigue: Fuerza Pública (Ejército y Policía), grupos guerrilleros, narcotráfico, grupos paramilitares, delincuencia común y muy ligado al fenómeno del narcotráfico aparece el sicariato.

El fenómeno de la violencia y la violación de los derechos humanos también tiene características regionales. Es así como los departamentos de Antioquia y Valle y sus respectivas capitales han sufrido con mayor rigor las consecuencias de la violencia expresada en actos terroristas, en masacres y en asesinatos indiscriminados. No cabe duda que, en la actualidad, el derecho a la vida constituye el problema central de la vigencia de los derechos humanos en Colombia. Las cifras de homicidios así lo señalan (véase Cuadro 5).

Durante los años 1975-1978, se observan unos niveles relativamente similares de violencia homicida en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Esos niveles, los más bajos del periodo 1975-1990, se mueven en la franja de los 8 a 32 homicidios por 100000 habitantes. Pero a partir de 1979 los niveles de violencia homicida en Medellín, seguidos inicialmente por los de Barranquilla, empiezan a superar con claridad los de las otras dos ciudades. Sin embargo, hacia 1984, disminuyen las tasas de Barranquilla, pero empiezan a subir las de Cali, en tanto que las de Medellín continúan en ascenso. Por último, de 1987 en adelante, la diferencia entre Medellín y las otras tres ciudades se acrecienta año por año en forma considerable [20/].

Dado que se trata de ciudades en donde la violencia homicida relacionada con actividades guerrilleras ha tenido, en términos cuantitativos, una incidencia mínima, el incremento aludido no parece atribuible a la violencia política. Entonces, qué lo explica, sobre todo en ciudades donde el aumento es tan visible como Medellín y Cali? La hipótesis que se plantea alude al narcotráfico como principal factor asociado con ese aumento por tres razones: primero, dada la ilegalidad del negocio y las enormes ganancias que ofrece, es posible que los conflictos al interior de la organización tiendan a resolverse por la fuerza. Segundo, el

---

[20] Coyuntura Social No. 5. Indicador de Justicia y Criminalidad. Fedesarrollo. Bogotá, 1991

narcotraficante emplea la fuerza contra las autoridades y personas que obstaculizan su actividad. Tercero, al fomentar el consumo de la droga se estimula la violencia que ejercen los drogadictos bien sea para satisfacer sus necesidades o en los momentos de enajenación. Esta hipótesis no ha sido comprobada pero tampoco hay suficientes elementos para descartarla.

Otros fenómenos que han deteriorado el ambiente social y económico del país son el secuestro y la extorsión. Estos se han constituido en los delitos de mayor impacto social incidiendo negativamente sobre la tranquilidad ciudadana al atentar contra la libertad individual de las personas y el patrimonio económico de los colombianos.

La extorsión y el secuestro presentan una dinámica de crecimiento según el número de casos registrados. Entre 1980 y 1990 se presentó un incremento del 54.7% de los casos de extorsión denunciados y el secuestro pasó de un promedio de 1000 secuestros denunciados por año entre 1985 y 1987 a 1789 por año entre 1988 y 1990. Es decir, en los últimos tres años se ha producido un incremento total del 78.9% en la incidencia anual de este delito (véase Cuadro 6).

La delincuencia común, los grupos guerrilleros y el narcoterrorismo son los principales agentes del secuestro y la extorsión. La guerrilla ha incrementado su participación en estos

delitos debido a sus crecientes necesidades financieras y publicitarias; los narcotraficantes recurrieron al secuestro para presionar decisiones gubernamentales en su favor. La delincuencia común tiene la mayor participación en el secuestro, situación que se ha visto agudizada por los vínculos de estas organizaciones con los grupos guerrilleros y el narcoterrorismo, que les han permitido especializarse para cometer tales delitos.

Hasta ahora ha sido muy difícil combatir esos delitos porque el grado de impunidad que reina en el país es elevado y la eficacia y los recursos de los organismos de seguridad del Estado no son los óptimos.

De los grupos sociales más afectados por la situación de violencia y violación de los derechos humanos sobresale el de los jóvenes. La juventud se ha visto involucrada en procesos violentos ya sea como sujeto activo o pasivo, como víctima o victimario. Este fenómeno ha sido aún más complejo en las grandes ciudades y en los sectores marginados de éstas en donde la situación ha derivado en la proliferación de actividades delincuenciales y conductas violentas entre los jóvenes.

A este respecto, es importante citar el caso de la ciudad de Medellín en donde han surgido grupos de jóvenes denominados "pandillas juveniles" con actividades delictivas tales como robos, violaciones, homicidios a cambio de dinero, entre otros. Asimismo,

se ha observado un incremento en las muertes violentas en el grupo de edad comprendido entre los 15 y 24 años en particular desde 1985

El Estado colombiano debe hacer un gran esfuerzo en materia educativa porque se ha visto que los índices de escolaridad están muy por debajo del ideal lo mismo que los de retención en la educación secundaria, en particular, en la ciudad de Medellín. Los jóvenes sin acceso a la educación y al empleo están más expuestos a desarrollar conductas violentas [29].

V. CALIDAD DE LA VIVIENDA

Para analizar la calidad de la vivienda se tienen en cuenta 3 aspectos que son la estructura de la edificación, la conexión a los servicios públicos y el espacio disponible. A continuación se presentan algunos índices que muestran la evolución de estos componentes. A continuación se presentan algunos índices que muestran la evolución de estos componentes:

---

[29] Alviar, Mauricio. Medellín: violencia, educación y empleo. Coyuntura Social No 5. FEDESARROLLO. Bogotá, noviembre de 1991

VIVIENDAS SEGUN MATERIAL PREDOMINANTE EN LA CONSTRUCCION

	CENSO 1951			CENSO 1964			CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.
Piso tierra	25	66,7	52,7	16,1	57,1	38,6	21,9	51,1	33,7	6,7	40,8	17,1
Mat. precario	75,3	97,9	90,3	29,1	69,9	51,5	19,3	60,6	36	12	52,5	24,4

Material precario incluye: Paredes de Bahareque, madera, adobe, telas, desechos, etc.
Fuente : DANE

VIVIENDAS POR DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS

	CENSO 1951			CENSO 1964			CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.	Cab.	Rest.	Tot.
Acueducto	66,9	7,4	28,8	65,8	13,3	38,7	86,9	27,6	62,7	89,8	28	69,7
Energia	64,3	4,2	25,8	65,4	5,6	34,5	87	15	57,6	95	40,8	78,2
Sanitario	70,2	11,3	32,4	69,1	14,1	40,7	91,6	25	68,1	93,6	39,5	77
Alcantarilla.							72,2	8,1	46,1	80,7	11,9	59,2

Fuente : DANE

POBLACION EN VIVIENDAS CON HACINAMIENTO CRITICO

	CENSO 1964	CENSO 1973	CENSO 1985
Cabeceras	29,9	26,7	16,1
Resto	47,1	46,4	26,4
Total	38,8	34,2	19,4

Fuente : DANE

Desde el punto de vista de la estructura física se observa una disminución en el porcentaje de viviendas en condiciones inadecuadas, especialmente en el área urbana que para 1951 el 75.3% de éstas eran de material precario y ya en 1985 sólo el 12% son de materiales no permanentes. Por otra parte, en el área rural aún persisten las viviendas en condiciones inadecuadas de las cuales el 40.8% son de piso en tierra y el 52.5% con paredes de material precario. Es importante destacar que dependiendo de la localización territorial, un material puede ser considerado de baja calidad en el área urbana y éste mismo puede ser aceptable en el área rural.

En cuanto al acceso a los servicios públicos básicos como son el de acueducto, energía y sanitario su cobertura se ha incrementado en todo el periodo, especialmente entre 1964 y 1973. Posteriormente se destaca el servicio de energía que en 1985 alcanzó el 95% en el área urbana y el 40.8% en el área rural.

En este mismo año sólo el 2.7% de las viviendas en la zona urbana carecían por completo de servicios públicos, mientras que el 51.2% de las viviendas en la zona rural carecían parcial o totalmente de ellos [30/].

En cuanto al hacinamiento crítico, que hace referencia a la ocupación de un mismo cuarto de 3 o 4 personas en promedio, se presenta un cambio sustancialmente positivo entre 1973 y 1985 tanto en el área urbana como en la rural, pero sigue siendo comparativamente alto con otros países. Entre las posibles causas se encuentra las altas tasas de fecundidad relacionada con ingresos bajos, al igual que la disminución considerable del área construida en apartamentos y casas.

Por otra parte, la propiedad de la vivienda en el área urbana presenta una notable caída entre 1951 y 1973, que se recupera luego hasta 1985 por la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) en 1972, y en general por la puesta en marcha de programas de vivienda popular por parte del gobierno, especialmente entre 1983 y 1985. El siguiente cuadro presenta las formas de tenencia de las viviendas, con base en los datos censales del DANE:

FORMA DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS

Censo	Prop	Inquilinos	Otras formas

30/ Ver DANE (1989) Cuadro 22. pág 35.

	Cabecera	55	42,8	2,2
1951	Resto	74	15,5	10,6
	Total	67,1	25,3	7,6
	Cabecera	54,1	38,8	7
1964	Resto	67,9	11	21,1
	Total	61,3	24,4	14,3
	Cabecera	48,7	41,8	9,5
1973	Resto	61	12,3	26,7
	Total	53,2	31,1	15,8
	Cabecera	64,8	31,1	4,1
1985	Resto	74	6,7	19,4
	Total	67,6	23,6	8,8

Fuente: DANE

A. POLITICA DE VIVIENDA

La política de vivienda se ha orientado a aumentar la capacidad de endeudamiento de las familias, a través de los planes ofrecidos por instituciones estatales para la adquisición de vivienda. Estos planes han beneficiado principalmente a los estratos de clase media.

El plan de Vivienda Social del presente gobierno busca beneficiar a los sectores más pobres de la sociedad mediante subsidios directos a la demanda con el apoyo del sector privado y la comunidad en el proceso de construcción de las mismas.

El programa se extenderá a 3 grupos de la población. Se busca el otorgamiento de crédito a las familias con ingresos entre 2 y 4

salarios mínimos. Para la población urbana con menos de 2 salarios mínimos se pondrán en ejecución programas autogestionarios y subsidios adicionales para la provisión de lotes. En el área rural estos subsidios se orientarán también hacia el mejoramiento de las viviendas, dotación de agua potable y en general a sistemas primarios de saneamiento [31]/.

Para llevar a cabo los programas en materia de vivienda, se crearon nuevas instituciones con el objetivo de brindarles apoyo. De esta forma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) se transformó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana (INURBE).

Se espera la ampliación del número de viviendas para los estratos más pobres de la sociedad lo que implica la construcción y el mejoramiento de 539.000 viviendas distribuidas 443.000 en el área urbana y el resto en la zona rural.

VI. LA SITUACION DE LA SALUD, EL SANEAMIENTO AMBIENTAL, LA NUTRICION, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

A. CAMBIOS EN LAS TASAS DE MORTALIDAD Y TASAS DE FECUNDIDAD

---

[31]/ Ver La Revolución Pacífica. op. cit.

La mortalidad en los primeros años de vida contempla las muertes durante el período neonatal (durante los primeros 28 días de vida) y la ocurrida en el período postneonatal (desde el día 29 hasta los 11 meses). En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los tipos de mortalidad:

CONTRIBUCION DE LA MORTALIDAD NEONATAL, POSTNEONATAL
A LA TASA DE MORTALIDAD

Tasa Mort. Infantil				Contribución	
Año	Total	Neo.	Post.	Neo.	Post.
1973	64	23,9	40,1	37,3	62,7
1974	62	24,6	37,4	39,7	60,3
1975	59,8	24,2	35,6	40,5	59,5
1976	57,7	22,6	35,1	39,2	60,8
1977	55,8	21,3	34,5	38,2	61,8
1978	53,8	22	31,8	40,9	59,1
1979	52	22,1	29,9	42,5	57,5
1980	50,2	21,2	29	42,2	57,8
1981	48,5	20,9	27,6	43,1	56,9
1982	46,9	19,1	27,8	40,7	59,3
1983	45,2	19	26,2	42	58
1984	43,9	19,7	24,2	44,9	55,1

Fuente: Estudio Sectorial de Salud. Minsalud. Mimeo 1989.

Se observa un descenso considerable de la mortalidad postneonatal de 40.1 por mil en 1973 a 24.2 por mil en 1984. Esto sugiere un control efectivo de la desnutrición y de las enfermedades de tipo infeccioso. Mientras que la mortalidad neonatal disminuyó tan sólo 8%. Este tipo de mortalidad se relaciona directamente con los factores biológicos de la madre (edad, intervalos entre embarazos, etc) y la atención que ella recibe durante su embarazo.

El crecimiento poblacional está limitado por la mortalidad y la supervivencia de la especie, por lo que se espera que la natalidad compense el desgaste por muertes. En Colombia la tasa bruta de mortalidad pasó de 30.5 por mil a 9 por mil, siendo la reducción de la mortalidad infantil del orden de 200 por mil a 61 por mil entre 1938 y 1978 [32/].

Ya para mediados del siglo, Colombia empieza a experimentar una notable disminución en la tasa de mortalidad, esto debido en gran parte al despliegue de campañas masivas de salud contra la prevención de enfermedades y especialmente por el incremento del gasto público en este sector, que tuvo su efecto más importante en la respuesta positiva de la población a los diferentes programas de salud. También se puede explicar este comportamiento de la tasa de mortalidad por el mismo proceso de urbanización que vivió el país, lo que trajo consigo un aumento muy significativo de la población urbana sobre la rural, en mejores condiciones tanto de educación, servicios públicos y salud.

Este mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos para esta época, se refleja también en el aumento de la esperanza de vida al nacer que entre 1944 y 1985 ha ganado 23 años. Es claro que este descenso de la mortalidad es una respuesta positiva a los patrones de fecundidad que ya para la década de los 60 alcanzaba una tasa de crecimiento anual del orden del 3.2%. Era evidente la preocupación de la población por controlar la

---

[32/] Ver Urrutia Miguel (1991).

natalidad, situación que motivó al gobierno para ampliar la cobertura de sus programas de planificación familiar que fueron ejecutados por Profamilia en el área urbana y por el Fondo de Desarrollo Integral (DRI) en el área rural.

En principio el programa consistía en la distribución de anticonceptivos. Para reforzar este programa -que ya para 1974 era exitoso- la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME), impartió entrenamiento al cuerpo médico sobre el tema. Una muestra del impacto de estos programas se refleja en las estadísticas de 1978-1980 donde se observa que de la población femenina de 15 a 19 años del área rural, el 84% conocía los diferentes métodos anticonceptivos. Un ejemplo de lo anterior es la Costa Pacífica -en donde se implementó el programa con muy baja cobertura- que alcanzó niveles del 85% de conocimientos sobre el tema. Actualmente en el país, el 99% de las mujeres en unión, conocen algún método anticonceptivo como la píldora y el dispositivo intrauterino (DIU) [23]/.

Esta baja de la tasa de fecundidad tiene muchos factores de explicación pero sin duda el más claro es el nivel educativo que alcanza la población, permitiéndole realizar un análisis más objetivo sobre la concepción de un hijo dentro del hogar, al tiempo

---

[23]/ Ver ENP. op. cit.

que le permite reflexionar sobre la capacidad económica para mantenerlo. Del mismo modo, la inserción de la mujer en el mercado laboral replanteó el número de hijos deseados en el hogar, como lo registran las encuestas sobre la Prevalencia del Uso de Anticonceptivos (ENP), que muestra para 1986 un promedio de hijos deseados de 2.4 entre las mujeres de 15 a 19 años y de 4 para las mujeres de 40 a 45 años. Lo anterior varía por regiones. Es así, que en la actualidad el promedio más alto lo registra la Costa Atlántica con 3 hijos promedio, mientras que para el resto es de 2.4 hijos. De la misma manera se encuentran diferencias sustanciales entre el campo y la ciudad en donde el primero supera al segundo por un hijo y entre niveles educativos siendo 1.1 el promedio de hijos deseados en el superior y para mujeres sin ninguna educación 2.3 en el área urbana y 3.4 en el área rural.

Por otra parte, el acceso de la mujer al mercado laboral aumenta el promedio de edad para contraer nupcias. En 1986 la edad ideal para formalizar compromisos era de 25 años en mujeres con niveles de educación superior, es decir una vez terminada la carrera, mientras que en mujeres sin ninguna educación la edad promedio era de 18 años.

La tasa de fecundidad, entendida como el número total de nacimientos por mujer al final de su período reproductivo, (50 años) ha disminuido de 7.04 hijos en 1964 a 4.6 hijos en 1973 y a 3.4 hijos para 1980, que representa una disminución del 50% en casi 20 años.

B. SANEAMIENTO AMBIENTAL

Las condiciones de saneamiento ambiental inciden directamente en la desnutrición, ya que afectan principalmente el aprovechamiento biológico de los alimentos, en la medida en que aumentan el riesgo de contraer enfermedades.

Dentro de las prioridades de la política social del gobierno [34/] se espera ampliar la cobertura de agua potable y los servicios de acueducto y alcantarillado para mejorar las condiciones sanitarias de la población. Bajo esta óptica es necesario garantizar el acceso a estos servicios a precios directamente relacionados con la capacidad de gastos de las familias en estos rubros. De este modo es posible establecer en el área urbana tarifas de agua y alcantarillado, que no sean prohibitivas para los estratos más bajos. En general el sistema tarifario debe buscar subsidiar a los más pobres, al tiempo que debe permitir el cubrimiento de los costos de operación por parte de la población, excluyendo los costos fijos de inversión y conexión por la ampliación de su cobertura que deberán ser asumidos por el estado.

C. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un elemento básico de las condiciones de vida de la población es su estado nutricional, puestoque la alimentación se relaciona en

---

34/ Ver La Revolución Pacífica (1991).

forma directa con el desarrollo físico y social del individuo, la esperanza de vida, la mortalidad infantil etc.

En los siguientes cuadros se muestra la evolución de las condiciones alimentarias de los colombianos entre 1950 y 1985; hasta 1975 el indicador utilizado es el consumo aparente de alimentos. Para años posteriores existe únicamente datos de población bajo riesgo de inseguridad alimentaria:

DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS Y CONSUMO DE CALORIAS

Período	50/55	56-60	61-65	66-70	71-75
Disponibilidad Pércapita de Alimentos	552	520	501	501	545
Consumo Anual de Calorías	2171	1996	1944	1943	2170

La Disponibilidad Pércapita de Alimentos está dada en kilos por año. El Consumo Anual de Calorías es diario pércapita.
Fuente: García (1979). Cuadro 2.

POBLACION BAJO RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Período	1972	1981	1984/1985
Población Urbana	19	30	30
Población Rural	72.3	20	
Población Total	40.1	20	

Fuente: García (1979). Cuadro 8.

Es claro el deterioro tanto en la disponibilidad de los alimentos que pasa de 522 a 501 kilos por año, como el consumo de calorías per-cápita que disminuye de 2117 a 1943 calorías diarias entre 1950 y 1970. Diversos autores, entre ellos García (1979), trata de dar explicación a lo anterior por el crecimiento demográfico que vivió el país desde la década de los 50, y por la crisis del sector externo entre 1958 y 1969 que limitó en forma considerable la posibilidad de importar alimentos.

Combinando el criterio establecido por el ICBF con el habitat geográfico y el nivel de ingresos se observa que en 1972 en el área urbana el 19% de la población más pobre se encontraba con riesgo de inseguridad alimentaria mientras que para el área rural el porcentaje era de 72%, lo que representaba el 40.1% del total de la población colombiana con desnutrición [35]/.

Posteriores estudios [36]/ estiman el riesgo de inseguridad alimentaria según la adecuación calórica, basada en la determinación de un umbral promedio de los hogares (estratificados por percentiles de ingreso) del 90% de la recomendación dietética.

De esta forma se observa que para 1981 el 20% más pobre de la población total se encontraba bajo riesgo de inseguridad alimentaria, mientras que sorprende la recuperación del sector rural que pasa del 72% en 1972 al 20% en 1981, lo que sugiere que

---

[35]/ Ver Urrutia Miguel (1991).

[36]/ Ver Córdoba y Uribe (1990).

el problema alimenticio en este período se desplaza del campo a la ciudad, debido a la mejora sustancial del ingreso rural.

Es clara la relación directa que existe entre distribución del ingreso y la situación nutricional del país, más aún cuando es evidente que los problemas más graves de alimentación se restringen a los estratos más pobres de la sociedad.

Sin duda la dieta alimenticia de los colombianos presenta cambios sustanciales como se observa en el siguiente cuadro, en donde se muestra la disponibilidad aparente de alimentos y no el consumo:

DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS PER-CAPITA NETA DIARIA DE ALIMENTOS

ALIMENTOS	1972	1984	1987
Res	29.80	36.10	36.30
Cerdo	7.20	7.70	7.67
Carnero y Cabro	0.30	1.80	0.49
Aves	2.20	7.60	11.42
Pescado	6.70	3.60	10.13
Huevos	13.60	14.80	20.60
Leche Fresca	321.80	259.20	284.87
Trigo	45.20	51.20	56.10
Cebada	15.80	9.90	16.05
Maíz	79.90	81.90	74.84
Arroz	53.80	130.70	169.86
Papa	60	124.90	126.57
Yuca	105.70	111.80	83.76
Ñame	21.60	6.80	8.59
Ajo y Cebollas	10.50	16.40	21.33
Tomate	8.90	15.60	23.91
Plátano	127.30	107.90	109.58
Bananos	2.00	3.80	39.89
Cítricos	17.50	9.00	11.47
Piña	5.20	7.30	11.09
Azúcar	76.20	88.50	109.09
Panela	103.10	7.10	97.04
Frijol	5.80	6.80	7.94
Soya	0.10	2.20	22.16
Maní	0.10	0.30	0.46
Lenteja	1.80	1.60	2.46
Aceite de Algodón	4.60	1.90	2.84
Aceite de Ajonjolí	2.20	0.30	0.46
Aceite de Soya	1.80	12.10	5.45
Aceite de Palma	5.00	11.50	13.31
Manteca	2.00	1.00	0.84

Esta es la disponibilidad aparente en gramos.
Fuente: ICBF. Cuadro EN-2.

La tendencia es al consumo de alimentos más nutritivos como es el caso de los huevos y la carne. Así mismo, el arroz y el trigo han desplazado al ñame, la yuca y el maíz; de igual manera el consumo del azúcar ha desplazado el de panela y el de manteca ha sido sustituido por el de aceites vegetales. En cuanto al consumo

de la leche se observa una disminución, aunque sigue siendo alto, quizá por el consumo de leche en polvo. En general estos cambios en la dieta coinciden con la disminución de la desnutrición en los años ochenta.

D. SITUACION NUTRICIONAL

En Colombia las acciones encaminadas al control de la desnutrición empezaron realmente con la creación del Instituto Nacional de Nutrición en 1947. En esta época el problema fundamental de la desnutrición lo constituía la falta de disponibilidad de alimentos, para lo cual se creó una estrategia de ayuda alimentaria con mucho éxito. Entre 1962 y 1974 se desarrolló el Programa Integrado de Nutrición Aplicada (PINA), que tenía poca cobertura. En 1975 se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), financiado con recursos del presupuesto nacional y con crédito externo. Su objetivo principal era estimular el consumo de productos procesados de origen nacional, entre los estratos sociales más pobres de la población. En el área rural el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), mantenía programas de salud primaria, al tiempo que estimulaba el consumo y la producción de alimentos del pequeño productor.

Desde 1984, la política de salud y nutrición está siendo canalizada a través del "Plan Nacional para la Supervivencia y el

Desarrollo Infantil" (SUPERVIVIR), que busca prevenir y controlar las enfermedades de mayor impacto en la mortalidad infantil.

Este plan se basa en programas de crecimiento y desarrollo, de atención materna y perinatal. Pero la realidad es que los centros de salud con cobertura a los estratos bajos de la población, no están en posibilidad de prestar servicios de asistencia adecuados.

Otro programa que pretende combatir la desnutrición en los niños es la creación de los Hogares de Bienestar Familiar a través del ICBF.

Así mismo, existe un programa de información sobre la vigilancia nutricional, permitiendo el control de los grupos de población más vulnerables a la desnutrición.

Con base en la "Referencia Antropométrica Internacional" de la OMS que define desnutrición como cualquier valor de peso o talla situado a dos desviaciones típicas o más por debajo de la media, se encuentra que en Colombia para 1986 uno de cada 4 niños (23%) entre los 3 meses y los 3 años padece algún tipo de desnutrición [37]; el 21% de los niños tiene retraso en el crecimiento, del cual el 1.7% es severo, 4.5% moderado y 14.8% leve.

De otra parte, el 28.4% de los niños se encontraba bajo riesgo de desnutrición para el mismo período. Asociando este retraso a la

---

37/ Ver Boletín DANE. No. 424. Pág. 241.

edad y el lugar de residencia del niño, se encuentra que para el grupo con mayor edad prevalece la desnutrición crónica, presentándose con mayor frecuencia en la zona rural que en la urbana, siendo en la primera 3 veces mayor que en la segunda.

En Colombia se han establecido diversidad de programas con el fin de combatir la desnutrición, pero ciertamente han carecido de continuidad y cobertura. Cabe destacar que el "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición" (PAN) entre 1975 y 1982, contempló estrategias multisectoriales para combatir el flagelo de la desnutrición. Analistas del caso [39/], consideran que es importante que el gobierno lance programas ambiciosos de control de la salud para niños menores de 6 años y madres embarazadas, que permitan combatir los graves problemas de desnutrición que afecta especialmente a estos sectores de la población.

E. POLITICAS DE SALUD

Dentro de las prioridades de los últimos 4 gobiernos se ha incluido en la política social programas tendientes a mejorar las condiciones de salud de los colombianos. Es así que en el programa de gobierno "Para Cerrar la Brecha", se aumentó la cobertura de los servicios de salud -con la concepción de la mejora sustancial de las condiciones sanitarias- con planes como "El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición" (PAN), el "Programa de Desarrollo Integrado" (DRI) y "El Plan de Integración de Servicios". Estos

---

[39/] En Debates de Coyuntura Social. No. 3.

programas orientaban sus objetivos a mejorar la calidad de vida de la población del área rural y de la marginalidad urbana. Ya el programa de gobierno de 1979-1982 "Plan de Integración", se concentró en la búsqueda de la eficiencia de estas instituciones y posteriormente en el gobierno del período 1893-1986 con su plan de gobierno "Cambio con Equidad", se buscaba expandir y mejorar los servicios de salud, pero en este período el gasto de gobierno en este sector estuvo por debajo del gasto en vivienda, lo que hizo necesario recurrir a las Cooperaciones Internacionales para financiar estos programas sectoriales. "El Plan de Economía Social" 1987-1990, buscó ampliar la cobertura de la atención primaria al tiempo que se orientó hacia la modernización de las instituciones. Prueba de esto es el la reestructuración del Servicio Nacional de Salud (S.N.S).

En la Constitución de 1991 (art. 49) se establece que el Estado debe garantizar el acceso de todas las personas a los servicios básicos de salud, buscando la eficiencia en los mismos.

El plan de gobierno actual "La Revolución Pacífica", contempla dentro de su política social una mayor cobertura de los servicios de salud, vivienda, educación y agua potable, con el firme propósito de llegar a "los más pobres".

En materia de salud, el gobierno concibe el progreso más por la reorganización de las instituciones encargadas de prestar asistencia a los más necesitados que por aumento de la

disponibilidad de infraestructura física y personal médico. De esta manera su política a seguir pretende un mayor acercamiento de las instituciones prestadoras de servicios de salud, en especial las públicas, al tiempo que se busca hacerlas competitivas entre sí. Se trata de impulsar acciones de salud más acordes con los problemas reales que sufre la población. Se impulsará el proceso de descentralización -ley 10 de 1990- que busca la creación de Direcciones Seccionales y Locales de salud, que estén en condiciones de garantizar una mejora sustancial en la gestión administrativa de las instituciones relacionadas con salud.

Cada una de ellas manejará fondos de salud y estará en capacidad de contratar la prestación de los servicios de salud con instituciones privadas o públicas, generando de este modo la competitividad entre las mismas. En general para responder a las necesidades de salud se partirá del "Plan de Nacional de Atención Primaria", basado en campañas para promocionar cambios en los estilos de vida de la población [39/], brindar una mayor disponibilidad de medicamentos esenciales y la provisión de insumos básicos a través de las boticas comunitarias, al tiempo que se fortalecerán los servicios hospitalarios y de urgencias. Del mismo modo se busca atender los problemas nutricionales de la población

---

39/ Es claro que la salud depende más del estilo de vida que de la intensidad con que sean usados los servicios de salud. Esto le dá importancia a las campañas que impulsen cambios en los habitos de los individuos hacia la posibilidad de mejorar aspectos tales como los patrones alimenticios, el abuso del alcohol, el cigarrillo, etc.

más pobre, especialmente las mujeres gestantes en el período de lactancia y los menores de 7 años.

Por otra parte es importante que el Estado invierta en el campo investigativo de la salud, especialmente hacia la medicina tropical y problemas específicos de la población colombiana. Así como en la adopción y adaptación de los adelantos tecnológicos internacionales al contexto nacional, sin dejar de lado la búsqueda de mecanismos adecuados para la constante evaluación de los programas de salud tanto privados como públicos [49/].

F. SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social entendida como "el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad, con el fin de garantizar a sus miembros -por medio de organizaciones apropiadas- una protección suficiente contra ciertos riesgos a los que ellos están expuestos", fue implantada tardíamente en Colombia con respecto a otros países como Chile. Sólo hasta 1945 se creó la Caja Nacional de Previsión para reconocer seguros económicos (invalidez, vejez, muerte, etc) y atención médica para los empleados del estado. En 1946 se creó el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) con la mismas funciones pero cubriendo a los trabajadores del sector privado. En 1957 se establecieron las Cajas de Compensación Familiar que reciben los aportes de las empresas para el pago de subsidios familiares. Estas

---

49/ Ver La Revolución Pacífica. op cit.

cajas también desarrollan programas sociales en salud, educación, vivienda, recreación, etc.

En Colombia la seguridad social se divide en 2 sectores que son el público y el privado. El sistema de seguridad social público protege al trabajador y su familia, pero no al ciudadano en general. A este sistema pertenece el Instituto de Seguros Sociales (ISS) que está obligado a cubrir seguros económicos como el de invalidez, vejez y muerte, seguro de enfermedad general y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Su financiación se realiza por medio de aportes patronales y de los trabajadores.

Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y sometidas a control por parte del estado. Sus funciones principales son recaudar y pagar subsidios a los trabajadores que devenguen menos de 4 salarios mínimos, así como recaudar y entregar los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), escuelas industriales e institutos técnicos.

También desarrolla programas de salud, nutrición, mercadeo de productos alimenticios, educación, recreación, capacitación yvivienda entre otros. Se financia con el aporte del 4% sobre nómina de las empresas, destinando el 55% de sus recursos al pago de subsidios familiares. Actualmente el 100% de las cajas existentes desarrollan programas de salud, el 86% programas de

formación en diferentes áreas, el 90% programas de recreación y el 50% programas de educación formal [41/].

De otro lado surge la seguridad privada como complemento para la atención de la población que no está afiliada al ISS ni a las cajas de Compensación Familiar. Estos seguros privados son tomados por las personas para hacer frente a una eventual enfermedad o accidente. Existen 2 modalidades que son los Seguros Privados de Salud y los Servicios Integrales de Salud.

Los primeros están orientados a cubrir los costos de posibles enfermedades no congénitas o preexistentes, al igual que los accidentes. Estos seguros tienen diferentes opciones en cuanto a la cobertura médica, es decir el máximo valor que se cubre por gastos médicos. Actualmente en el país existen 17 Compañías de Seguros vinculadas a la salud, entre las que se destaca Seguros Médicos Voluntarios, con sus planes de salud relativamente económicos. La regla general de los seguros de salud es que a mayor prima mayor nivel de cobertura médica.

De esta forma las diferencias básicas entre el ISS y estos seguros privados está en que la prima establecida por estos seguros no se relaciona directamente con el ingreso del individuo, mientras que el aporte que se hace al ISS siempre es un porcentaje fijo del salario percibido por el trabajador. Por otra parte, la cobertura médica de los seguros privados se fija de acuerdo a la prima, es

---

41/ Ver Coyuntura Social No. 1. pág. 62.

decir el aporte del asegurado, y la del ISS es ilimitada y no depende de los aportes del trabajador.

En cuanto a los Seguros Integrales de Salud, ofrecen el servicio para ser utilizado en el futuro, existan o no enfermedades imprevistas o accidentes. Es un forma de medicina prepagada que no necesita de hechos inciertos para ser utilizado, pero no cubre enfermedades congénitas o preexistentes. Por ejemplo el monto de dinero por una consulta se paga con "tiquetes" emitidos por la respectiva Compañía de Seguro. Los niveles de cobertura están establecidos por el tiempo de afiliación, pero no es ilimitado. Esta es una modalidad de seguridad social menos costosa que los Seguros Privados de Salud, pero no dá la opción de escoger ni el médico ni el centro hospitalario.

G. PROPUESTA DE REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

En Colombia se enfrentan diversidad de problemas en materia de Seguridad Social, entre los que destacan los siguientes:

En primer lugar su baja cobertura acompañada de una alta burocracia como es el caso del Instituto de los Seguros Sociales (ISS). La multiplicidad de instituciones especializadas en materia de Seguridad social, como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar, Fondos Pensionales a nivel nacional, departamental y municipal. Así mismo, se encuentra que existe una desigualdad

respecto a su cobertura, como es el caso del ISS que tiene afiliados cerca de 3 millones de personas mientras que algunas Cajas de Compensación sólo alcanzan a tener 30 afiliados.

También existen diferencias muy significativas en lo que respecta al valor de la cotización, cuando se encuentra que algunos trabajadores no aportan para su protección, mientras que otros tienen obligación de aportar el 20% de su salario [42]/. De la misma forma existen diferencias en el nivel de cobertura que prestan, es decir en los beneficios que otorgan a sus afiliados. Todo lo anterior unido al déficit financiero que presentan actualmente estas instituciones y aún más grave, a su ineficiencia en la prestación de servicios. Este flagelo se hace evidente en el ISS, que sin duda es explicado en parte por sus altos costos administrativos.

Frente a estos problemas se han planteado diferentes alternativas de reforma al sistema [43]/. No se pretende ampliar significativamente la cobertura de la Seguridad Social en el país, porque su costo sería muy alto, debido al déficit financiero que registra actualmente.

Lo esencial de las reformas se centra en la búsqueda de una unificación del sistema tanto público como privado en materia de legislación, lo que podría conducir en el futuro a una unificación del sistema nacional. Así mismo, se espera la creación de

---

[42]/ Ver Botero Zea (1991).

[43]/ Ver La Seguridad Social, una Reforma Pendiente. (1991).

condiciones de acceso y beneficio más razonables, como por ejemplo el retiro a los 60 años de edad para los dos sexos y la eliminación gradual de las pensiones de antiguedad. Bajo toda concepción de reforma se plantea la necesidad de aumentar los ingresos del sistema, mediante el incremento del valor de la cotización, junto a la implementación de políticas tendientes a reducir los costos administrativos de las instituciones encargadas de prestar estos servicios.

Por otra parte se busca crear un sistema pensional diferente. Este contempla en primer lugar un sistema básico de invalidez, vejez y muerte, mediante una cotización obligatoria, que garantice una pensión mínima a todos sus afiliados, con el concepto de redistribución y solidaridad [44/]. En segundo lugar, si el trabajador desea invertir a lo largo de su vida laboral, para ir capitalizando el dinero que va a recibir en el momento de pensionarse, lo puede hacer mediante aportes a los fondos pensionales -de carácter privado- que serán los encargados de administrar las pensiones de invalidez, vejez y muerte. Estos devolverán al trabajador no sólo lo capitalizado sino también los rendimientos producto de la colocación de estos recursos.

De esta manera se estaría garantizando al trabajador colombiano la doble pensión una mínima de carácter estatal y la

---

44/ Ver "Argumentos para una Reforma y Privatización del Sistema de Seguridad en Colombia (1991)". Patricia Correa. Próximo a publicarse en revista de FASECOLDA.

privada que puede representar altos ingresos para él. Además se estaría fomentando el ahorro en la economía.

VII. SITUACION DE LA MUJER

A. SITUACION SOCIO ECONOMICA

La condición de la mujer colombiana empieza a registrar cambios sustanciales sólo a partir de la segunda mitad del siglo, cuando empieza a ganar espacios en todos los ámbitos del país. Es por ejemplo un cambio significativo su nivel educativo, su contribución al hogar que pasa a ser también en la generación de ingresos, pero sin dejar de lado su doble papel de ama de casa y de mujer trabajadora, que en últimas ha contribuido a "la crisis de pareja". Este proceso de participación le ha permitido, en algunos casos, competir en igualdad de condiciones frente al hombre.

Uno de los fenómenos a considerar es el efecto negativo que sufrió la mujer en el proceso de migración del campo a la ciudad. Su participación en el mercado laboral se localizó en la base de la pirámide salarial, vinculándose principalmente al servicio doméstico, trabajos en restaurantes, hoteles, etc. Esto en gran parte por su bajo nivel educativo y por su "doble papel" que le dificulta su vinculación a empresas del sector formal. Otras de las

consecuencias de este proceso de migración fue la descompensación sexual de las ciudades que se tradujo en bajos índices de masculinidad y un fenómeno bastante importante como fue el de la madre-soltera, que para la ciudad de Bogotá alcanzó en 1973 casi el 28% [45]. Se podría pensar que este fenómeno responde también a la concepción de "independencia" que adopta la mujer.

B. MUJER Y SALUD

Las principales causas de mortalidad en las mujeres en edad fértil son las causadas por tumores malignos, que representan el 16%, especialmente el cáncer de cuello uterino-cervix y de mama. Los accidentes de trabajo representan el 7.3%, las enfermedades cerebro-vasculares el 6.4% y las complicaciones de parto el 6% [46].

No se debe desconocer que su creciente vinculación al mercado laboral ha generado nuevas enfermedades, como por ejemplo las causadas por la manipulación de insecticidas, pesticidas y elementos químicos que afectan severamente la salud reproductiva de la mujer.

C. PARTICIPACION EN EL MERCADO LABORAL

---

[45] Ver Sandroni p. op cit.

[46] Ver Boletín DANE No. 447.

Colombia es uno de los países en Latinoamérica que cuenta con una alta participación de la mujer en el mercado laboral, entendida como la población económicamente activa sobre población en edad de trabajar, registrándose ésta en un 47% en las siete ciudades principales para 1985, mientras que países como el caso de Chile era del orden del 32.4% en 1984 y Perú 36% en 1982 [47]. Esta participación constituye una clara aceptación del trabajo de la mujer al tiempo que se convierte en un cambio de concepción sobre la "mujer moderna". Pero junto a esta situación de la mujer el desempleo para ellas sigue siendo superior al del hombre, al tiempo que su inserción a la fuerza de trabajo del país se concentra principalmente en el sector informal.

Durante la década de los setenta la participación de la mujer se mantiene alrededor del 29% mientras que la tasa de desempleo alcanza su menor valor finalizando la década con 9.4%.
Ya para los ochenta, es notable la participación de la mujer que alcanza su máximo valor en 1985 con 50.3% en momentos en que el desempleo global alcanzaba el 18%, constituyéndose en el mayor incremento de toda la década [48].

Por otra parte, es de esperar que la menor participación se concentre en las mujeres de estrato socio-económico bajo, que para 1985 era del 22.5%, mientras que para el estrato más alto esta misma alcanzaba el 35.1%. Igual comportamiento se registra con la

---

[47] Ver Urrutia M (1991).

[48] Ver Urrutia M. (1991) op cit.

tasa de desempleo que estaba en 9.2% para las mujeres de estrato más bajo y 5.3% para el estrato más alto

Aunque el comportamiento creciente de la participación de la mujer esté acompañada de crecimientos en la tasa de desempleo, no se debe desconocer que en general la inserción de la mujer en el mercado laboral colombiano ha sido significativa. Esta inserción ha sido básicamente en el sector informal, como alternativa viable frente a la dificultad de trabajar -debido a su "doble papel"- que le impide en muchas ocasiones cumplir con las formas de organización del sector formal. Comparativamente en 1985 Bogotá supera con 25% como cuota de participación de las mujeres en el sector informal, a ciudades como Caracas, Panamá y San José de Costa Rica cuyo porcentaje era 13% en el mismo periodo.

Haciendo referencia a la inserción de la mujer en el sector formal se puede hablar de una evolución temporal desde su vinculación a la base piramidal de la empresa hasta alcanzar renglones de ocupación altos, que se traducen en mejoras de su condición laboral. Es así, que en la década de los ochenta la mujer representa el 34% de los empleados, el 31% de los obreros, el 17% del personal directivo y el 30% de los técnicos [49/].

En general su incorporación a la fuerza de trabajo hace que las mujeres de estratos bajos y con hijos pequeños se constituyan en un sector vulnerable dentro del mercado laboral, mientras que en

---

[49/] Ver Urrutia M. op. cit.

los estratos altos las labores domésticas son realizadas por el servicio doméstico. Sin embargo el cuidado de los niños es responsabilidad de las madres, independiente del estrato socio-económico.

D. DISCRIMINACION DE LA MUJER

El papel de la mujer se ha centrado fundamentalmente en la conducción del hogar, la procreación y la crianza de los hijos, siendo esta situación la subordinación a la que se vé enfrentada en el matrimonio. De otro lado su maternidad es utilizada por la sociedad como factor de discriminación, que cobra fuerza cuando ingresa al mercado laboral en donde debe cumplir con su "doble jornada" de ama de casa y de mujer trabajadora.

Es claro que el origen de la discriminación femenina en el mercado laboral está en la organización familiar que se basa en la división sexual del trabajo doméstico, y que subordina a la mujer. Esto se evidencia aún más en la legislación laboral colombiana, que en la práctica asume que la reproducción familiar es un fenómeno que solamente atañe a las mujeres, lo que en últimas está perpetuando su discriminación.

E. MUJER Y EDUCACION

En este campo la mujer colombiana ha ganado espacios considerables que comenzaron a sentirse en la década de los sesenta con su ingreso masivo a la educación superior, proceso que encuentra su máxima explicación en el proceso de industrialización y urbanización que vivió el país por esta época. Sólo hasta 1974 se eliminó la diferenciación de sexo en la educación, lo que repercutió en un acelerada inserción de la mujer a ésta, como lo muestran las estadísticas de 1980 en donde alcanza el 50% del total de matriculados en la educación superior.

En la actualidad el número de mujeres matriculadas tanto en la educación media como la superior es muy similar a la registrada para los hombres. Pero aún persiste la concepción de carreras con exclusividad respecto al sexo como es el caso de las carreras paramédicas -como la enfermería- para mujeres y las ingenierías para los hombres. En las carreras de educación intermedia su capacitación está dirigida al comercio y los servicios.

En la llamada eduación informal se refuerza la tradicional "división sexual del trabajo" y en ésta su especialización se dirige a ser más diestra en los oficios domésticos tales como la modistería, la muñequería y la culinaria.

F. MUJER Y PODER

La mujer sólo estaba confinada al espacio doméstico, por su naturaleza, entendida hasta entonces como la reproducción biológica. Era considerada incapaz jurídicamente hasta 1932. En 1945 se le otorga el derecho a la ciudadanía pero sólo hasta 1957 puede elegir y ser elegida. Estuvo obligada hasta 1974 a levar el apellido del cónyuge.

Por otra parte sólo hasta la segunda mitad del presente siglo la mujer empieza a incursionar en las esferas administrativas y de poder del país. Este proceso comienza a gestarse en 1936 bajo el gobierno de López Pumarejo quién le brinda a la mujer la oportunidad de ocupar cargos administrativos. En los últimos años la mujer ha alcanzado figuración en el plano político con la ocupación de ministerios y su participación en los cuerpos legislativos del país, al tiempo que ha logrado la dirección de organismos gubernamentales. Para 1975 la participación de la mujer en el congreso alcanzó el 3.5% muy similar a la de Gran Bretaña, Francia, Alemania y la India. En la década de los ochenta ocupó gobernaciones, alcaldías e importantes cargos en el sector financiero y el industrial. En este sentido, durante el gobierno de Belisario Betancur, se definió una"cuota" femenina en casi todos los viceministerios y se logró nombrar a dos mujeres ministros, al tiempo que un buen un buen número de ellas ocupaba cargos de primera línea en el gobierno.

En cuanto a su participación política sólo transciende a los límites de la elección y reelección al concejo de las ciudades

capitales, representante a la cámara, senado de la república. En este campo para la mujer es de vital importancia su descendencia familiar para llegar a la "celebridad". Lo anterior se ha evidenciado en las mujeres que han sido dirigentes de primera línea, las cuales han "heredado la celebridad" mediante el parentesco con personajes de la vida pública colombiana o mediante alianzas matrimoniales.

Aún así, su participación aunque importante no ha conseguido la trascendencia deseada quizá por la falta de movimientos feministas que realmente tengan como objetivo la búsqueda de reivindicaciones de la mujer, que mantengan su impacto constantemente en todos los ámbitos del país. Esto sin desconocer los movimientos aislados que han surgido en los últimos años.

Es importante resaltar que las acciones del estado que le han permitido a la mujer mejorar sus condiciones de vida, no son suficientes. Entre éstas se cuentan los programas de atención al menor que en últimas buscan facilitar su "doble papel" de madre y mujer trabajadora.

6. ORGANIZACION DE LA MUJER

En Colombia muy pocas de las organizaciones que son exclusivamente femeninas en su composición son realmente parte del movimiento social de la mujer, con planteamientos claros y

objetivos bien definidos, que busquen cambios radicales en sus condiciones de vida. Tampoco existen canales formales de comunicación inter-asociaciones, para la generación de procesos de coordinación que les aumente su eficacia y les permita su institucionalización.

En lo que hace referencia a asociaciones de carácter político, el objetivo es más de apoyo que de estructuración, para garantizarle su participación permanente en los mismos partidos políticos. Una importante proporción de las asociaciones de mujeres se dedica a hacer trabajo comunitario con diversidad de programas.

H. POLITICAS SOBRE MUJER

Mediante la concepción de la política social del gobierno actual, centrada en la persona humana como objetivo final, se hacen algunas consideraciones respecto a la problemática de la mujer. A través de la creación de la Consejeria para la Juventud, la Mujer y la Familia se han delineado programas con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

Se destacan entre otros, los de salud orientados principalmente a la prevención de embarazo precoz, de enfermedades como el cáncer de cuello uterino y a mejorar la atención materno-infantil. En relación con la educación se pretende reproducir los "estereotipos sexuales" de discriminación.

Así mismo se espera mejorar su habitat, especialmente en los estratos más bajos de la población femenina, buscando mejorar considerablemente los programas de apoyo a la mujer implementados por el ICBF. Para buscar soluciones a las violaciones de tipo jurídico a que se ven sometidas las mujeres, se han creado las Comisarias de Familia que brindan protección y asistencia en este campo [50]/.

VIII SITUACION DE LA INFANCIA Y LOS JOVENES

A. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS JOVENES

La juventud se entiende como la etapa de la vida entre los 13 y 25 años. En 1964 representaba el 18.2% de la población total del país, con 3.294.000 personas, y ya para 1985 se constituía en el 22.4% con 6.761.000 de jóvenes. En 1990 este porcentaje disminuye a 19.3%.

En 1985, creca del 70% de los jóvenes residía en el área urbana. Para este mismo año el 41% de ellos se encontraban en situación de pobreza y el 19.1% en miseria [51]/.

La juventud es un grupo social en extremo vulnerable por estar en la transición hacia una integración definitiva de la vida social y laboral, en condiciones que pocas veces ofrece oportunidades para

---

[50]/ Ver Helena de Tavera (1991).

[51]/ Ver Boletín DANE No.447.

esta integración. Los jóvenes entre los 14 y 25 años tienen el mayor riesgo de drogadicción y de otros problemas asociados como la prostitución, el embarazo precoz, diserción escolar y laboral, etc. Entre los jóvenes se produce el mayor índice de homicidios y se reclutan los agentes de la violencia y del tráfico de drogas. Es en esta última actividad en donde el joven se encuentra vinculado a diversas formas de delincuencia.

El efecto de una crisis cultural viene gestandose desde mediados del siglo, en el proceso de urbanización e industrialización que ha vivido el país, pero se hace sentir con más fuerza cuando se pierde la vigencia de las instituciones socializadoras básicas, como lo son la familia y la escuela. La carencia de identidad cultural colectiva, tan fuerte en las grandes ciudades, afecta de manera especial a la juventud, despojándolo de puntos de referencia básicos para estructurar sus valores.

Haciendo referencia a la educación se encuentra que la educación primaria no alcanza el 100% de cobertura, siendo esta deficiencia más significativa en el área rural, en donde el 22% de los niños no estudia. De otra parte está la ineficiencia de la escuela secundaria. Más de una quinta parte de sus cupos disponibles son utilizados para atender a jóvenes por encima de su edad, por repetición o por no haber llegado al sexto grado a tiempo.

B. TRABAJO Y JUVENTUD

En la década de los ochenta se encuentra que los jóvenes han venido perdiendo participación en el empleo total. Es así, que para 1980 representaban el 10.1 % y ya para 1984 sólo el 8%, para luego ir descendiendo hasta el 7% en 1989. Sin embargo, la mayor parte de los empleos juveniles son asalariados, lo que sugiere un mejoramiento en la calidad de el empleo juvenil.

Los jóvenes entre 15 y 19 años sufren la tasa de desempleo más alta de la población, que en 1985 era del 23.4% y disminuye hasta alcanzar en 1989 el 19.4%. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido, es preocupante que el número de jóvenes desocupados en la actualidad para las cuatro ciudades, sea 72.000. La cantidad de cesantes (51.4%) es casi igual a la de aspirantes (48.6%).

El grupo de jóvenes entre los 20 y 24 años, suele tener obligaciones familiares. Según la Encuesta Nacional de Hogares, la PEA de los jóvenes adultos representaba en junio de 1989 más de la tercera parte del hogar, pasando del 35.9% al 36.4%, lo que indica un amento en el número de vinculados al mercado laboral. Pero aún así, la demanda de trabajo muestra un comportamiento no tan dinámico como el de la oferta. Para 1989 la tasa de desempleo era del orden del 14.5%.

C. POLITICA DE APOYO A LA JUVENTUD

Este también es un tema que se ha considerado dentro de las prioridades de acción del gobierno, mediante la Consejeria para la Juventud, la Mujer y la Familia. Su objetivo primordial gira en torno a la posibilidad de ampliar las oportunidades que la sociedad pueda brindarle para su proceso de desarrollo.

La participación de los jóvenes en todos los aspectos de la vida nacional, será posible en la medida en que éstos esten agrupados en organizaciones. Bajo esta concepción se pretende impulsar la organización de los jóvenes dentro de modalidades organizativas libremente elegidas por ellos y con el mayor pluralismo en cuanto a sus orientaciones políticas, religiosas o de cualquier otra clase de intereses. Por parte, del gobierno deberá existir el compromiso de reconocimiento a estas organizaciones juveniles -de carácter formal- donde se cuente con ellos para conocer su opinión y para convocar su voluntad al servicio de la comunidad.

D. ATENCION AL MENOR

En lo que concierne a eduación el gobierno ha implementado una serie de programas tendientes a brindarle las condiciones necesarias para lograr su bienestar. Entre estos se encuentra el Programa de Escuela Nueva (PEN) con el objetivo de brindar al niño la posibilidad de adoptar una actitud reflexiva frente al

desarrollo de sus propios potenciales. De igual manera se busca que los docentes respondan positivamente a las nuevas metodologías de enseñanza. El soporte del programa consiste en la capacitación de todos los participantes sobre estas nuevas metodologías, al tiempo que se realiza la preparación del material curricular para su ejecución. Este programa es institucionalizado en 1982 por el Ministerio de Educación Nacional, fortaleciéndose en el área rural. Ya para 1987 se amplió su cobertura y se estableció como "El Plan de Universalización de la Educación Primaria".

Por otra parte, desde 1960 el gobierno inicia programas orientados a mejorar las condiciones de vida de la familia. Esto se vio reflejado en la creación de instituciones especializadas en programas materno-infantiles, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que nació en 1968. Su principal objetivo ha sido brindar apoyo a "la mujer trabajadora" a través de programas de atención al menor como son los Hogares de Bienestar Familiar.

Estos programas empezaron con la creación en 1972 de los Centros Comunitarios para la Infancia, con financiación del ICBF y otras entidades gubernamentales, en menor proporción. Lo que pretendía el programa era la atención de los niños de escasos recursos, principalmente en lo que hacia referencia al soporte nutricional y la estimulacion temprana. En su evolución se consiguió que la comunidad colaborara con estos centros. En ese año

se crearon 100 Centros Comunitarios y ya para 1975 eran del orden de 166, los cuales mantenían una cobertura mínima.

En 1974 se crearon los Centros de Atención Inmediata al Preescolar (CAIP) bajo la filosofía de la importancia que tiene en el desarrollo del niño su etapa evolutiva desde el nacimiento hasta los 7 años de edad. Para esta época la cobertura de los CAIP se extendía solamente a hijos de empleados públicos y trabajadores oficiales y privados. El financiamiento de estos CAIPS se hacía con los aportes obligatorios de patrones y entidades al ICBF. Ya para 1979 se amplía su cobertura hasta la población marginal. Estos Hogares Infantiles tienen como objetivo la atención de niños entre los 2 meses y los 7 años de edad, en jornadas completas diarias, durante todo el año. Allí se les brinda tanto el soporte alimenticio como la ayuda necesaria para lograr su desarrollo total.

En 1982 el ICBF organiza las Unidades de Protección y Atención al Niño (UPAN) bajo la concepción de mejorar las condiciones de vida de los estratos más bajos de la sociedad, en donde la comunidad debe participar activamente. Estas unidades se caracterizan porque los educadores son parte de la misma comunidad. Lo que se persigue con este programa es la concientización del papel de la familia tanto en la educación como en la orientación del menor. Con esta misma concepción se crean los Hogares de Bienestar Familiar, como parte del programa de "Erradicación de la Pobreza Absoluta". Estos hogares incorporan de manera directa a la

comunidad, al tiempo que son una fuente de generación de ingresos para las familias a través del pago de mensualidades a las madres comunitarias que trabajan en éstos.

La escencia del programa sigue orientada a brindar al niño las mínimas condiciones que le permitan el logro de su desarrollo pero dentro de su propia comunidad, brindando a ésta la oportunidad de conocer y analizar su propia problemática. Bajo esta perspectiva se busca comprometer a todos los miembros que conforman la comunidad, en la búsqueda de soluciones a su situación particular que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Para la creación de un Hogar se establece en una vivienda localizada en la misma comunidad, siendo la madre comunitaria una mujer de ésta y administrado por una junta o asociación de padres de familia, con el apoyo y la orientación del ICBF. De esta forma el diagnostico de la situación que se está viviendo es concebida por la propia comunidad, permitiendo de esta formam identificar el número de niños que requieren del programa, así como la selección de la madre comunitaria y la ubicación del futuro hogar.

Este programa mantiene un constante apoyo de las entidades del estado, entre las que se cuenta el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) quién se encarga de la capacitación de las madres comunitarias en diferentes aspectos como son nutrición, salud, etc. De otro lado se cuenta con el apoyo del Instituto Colombiano Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH) en la parte

de financiación. Así mismo cuenta con el apoyo político del gobierno que se refleja en el aumento del 1% del aporte obligatorio de las empresas al ICBF decretado en 1989.
Aún así, este programa enfrenta serios problemas como es el caso de la falta de apoyo que ha recibido por parte de los centros de salud localizados en las comunidades.

Es importante destacar que con la utilización de madres comunitarias -no funcionarias del ICBF- el empleo de casas de la misma comunidad para el establecimiento del hogar y no edificaciones del instituto, con la constante ayuda de la junta o asociación de padres en la administración de los mismos, se ha logrado reducir los costos del programa, razón que les ha permitido su supervivencia y la ampliación de su cobertura como lo muestra el siguiente cuadro:

MENORES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA
HOGARES DE BIENESTAR

Año	Cobertura Programada	Cobertura Alcanzada	Diferencia entre las dos
1987	100.000	122.576	22.576
1988	400.000	351.478	-48.522
1989	700.000	697.612	-2.388

Fuente: Plan de Economía Social. 1987. Archivo ICBF.

BIBLIOGRAFIA

Botero Zea. F (1991) "Es Urgente Reformar el Sistema De Seguridad Social". En La Seguridad Social. Una Reforma Pendiente. Ed. Fedesarrollo.

Cordoba R, Uribe T (1990) "La Inseguridad Alimentaria rbana en Colombia en 1984-85". Coyuntura Social No.2 mayo.

Correa P. (1991) "Argumentos para una Reforma y Privatización del Sistema de Seguridad Social en Colombia". Próximo a ser publicado en Fasecolda.

DANE (1989) "La Pobreza en Colombia".

(1989) "Encuesta Nacional de Prevalencia del Uso del Anticonceptivo y Primera de Demografía y Salud". ENP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) Plan de Desarrollo. "La Revolución Pacífica". 1991-1994.

Fedesarrollo Coyuntura Social Nos. 1, 2, 3, 4.

(1991) "La Nutrición". En Debates de Coyuntura Social No 3. Mayo.

(1991) "La Seguridad Social. Una Reforma Pendiente"

García J (1979) "Es Importante la Segridad del Suministro de Alimentos en Colombia?". Revista de Planeación y Desarrollo. Sep-Dic.

López H (1989) "Grupos Vulnerables al Desempleo Abierto en Colombia: Los Jóvenes y

las Mujeres". Revista Planeación y Desarrollo. Vol XXI. No. 1 y 2. Enero, Junio.

Ministerio de Educación Nacional (1988) "Análisis del Sector Educativo con Enfasis en sus Aspectos Administrativos y Financieros. Bogotá.

Paéz de Tavera H (1989) "Protagonismo de la Mujer". Abril. Fescol. Bogotá.

Rodríguez J (1991) "Bases para la Creación de una Red Especial de Protección Social a Hogares en Condiciones de Pobreza". Mimeo. Fedesarrollo.

Urrutia M (1990) "40 Años de Desarrollo ,Su impacto Social". Fedesarrollo.

Cuadro 1. Evolución de la Pobreza en Colombia 1972-1990
Personas según Linea de Pobreza
Miles de Personas

Año	Nacional			Urbano			Rural		
	Población Total (1)	LP (2)	% (2)/(1)	Población Total (3)	LP (4)	% (4)/(3)	Población Total (5)	LP (6)	% (6)/(5)
1972	23563.8	14138.3	60.0	14016.5	5943.0	42.4	9547.3	8195.3	85.8
1980	26901.0	13692.6	50.9	17836.8	7081.2	39.7	9064.2	6611.4	72.9
1990	32958.3	16116.6	48.9	23915.0	10044.3	42.0	9043.3	6072.4	67.1

Fuente: Sarmiento, L. "Magnitud de la Pobreza...", Op. cit p.148
Tomado de Rodriguez, Jorge Armando. Bases para la creación de una Red especial de protección social a hogares en condiciones de pobreza. Mimeo. FEDESARROLLO Bogotá, septiembre de 1991

Cuadro 2. Tasas de desempleo por grupos de pobreza*
Según Linea de Pobreza
1986-1990

Año	No pobres	Pobres
1986	9.4	22.1
1987	8.3	18.8
1988	7.0	17.3
1989	7.0	16.0
1990	7.5	18.1

*: Siete ciudades
Fuente: Muñoz, M. "Evolución de la pobreza en siete ciudades colombianas", mimeo
Junio de 1991

Cuadro 3. Personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
1973-1985

Departamento	Personas con NBI %		Personas en miseria %	
	1973	1985	1973	1985
Bogotá	56.9	23.5	26.4	6.2
Quindío	61.9	30.7	31.1	9.1
Valle	62.0	32.9	38.8	11.5
Risaralda	61.6	33.9	31.9	12.1
Santander	74.2	43.6	49.3	20.9
Caldas	61.6	36.1	31.9	12.0
Meta	77.7	47.7	55.2	23.8
Antioquia	64.2	40.4	38.9	19.4
Cundinamarca	76.1	48.9	50.1	22.1
Huila	75.3	48.7	50.2	23.9
Tolima	74.6	48.6	49.8	24.5
Atlántico	59.8	41.5	34.7	19.4
N. de Santander	73.3	52.1	49.2	27.7
Caquetá	86.0	61.4	63.1	33.7
Boyacá	82.4	60.6	59.1	31.5
Nariño	81.3	60.9	57.1	32.1
Cauca	81.7	61.1	58.7	33.6
Cesar	79.0	62.2	56.6	39.2
Bolívar	80.8	64.6	63.5	44.6
Magdalena	78.9	62.9	59.7	42.0
Guajira	82.5	61.9	52.2	27.8
Sucre	88.3	73.6	74.5	54.6
Córdoba	87.7	74.1	74.6	54.9
Chocó	93.0	82.8	65.5	44.0
Territ. Nales	86.4	66.3	58.3	31.5
Total Nacional				
Total	70.5	45.6	44.9	22.8
Cabeceras	58.9	32.3	30.6	12.6
Resto	88.4	72.6	67.8	44.4

Fuente: Urrutia, Miguel (ed.). Cuarenta años de desarrollo. Su impacto social. Bogotá 1991. p. 59

Cuadro 4. Evolución de la cobertura en 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	1262470	1674338	2093161
	Cobertura	30.74	35.22	42.32
Superior	Población (19-24)	2785138	3552009	3807834
	Matriculados	176098	217630	391490
	Cobertura	6.32	6.69	10.28

Fuente: DANE, Cincuenta años de Estadísticas Educativas
MEN, Oficina Sectorial de Educación
Tomado de Coyuntura Social No. 1, diciembre de 1989. FEDESARROLLO

Cuadro 5. Delitos contra la vida e integridad personal 1980-1990

Delitos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Homicidio común	8569	10194	9959	8951	9916	11919	14315	15694	19463	21510	21600
Lesiones	50752	49943	43687	40414	43386	41455	44351	46111	45865	41803	39018

Fuente: Revista Criminalidad de la Policía 1989 y DIJIN

Cuadro 6. Número de Secuestros 1986-1990

	1986	1987	1988	1989	1990
Secuestro Simple	821	703	845	846	904
Secuestro Extorsivo	182	259	759	781	1282

Fuente: DIJIN