Consejería Presidencial para la Política Social

Política Social, Pobreza y Desarrollo

La Política Social: 1998-2002

Volumen 1

Presidencia de la República

¡Siente tu bandera, cree en tu país!

Presidencia de la República
Consejería Presidencial para la Política Social
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Política Social, Pobreza y Desarrollo

La Política Social: 1998-2002

Autores:
Manuel A. Salazar Ferro
Consejero Presidencial para la Política Social

Luis Carlos Corral
Coordinador

Leyla Castillo
Alejandra Gélvez
Lucía Llanes
Luz Stella Rodríguez
Asesoras

POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DESARROLLO
La Política Social: 1998-2002

Bogotá, julio del año 2002
© Consejería Presidencial para la Política Social,
se autoriza el uso y la reproducción parcial
reconociendo la autoría

El presente trabajo de investigación y evaluación,
así como esta publicación, se ha hecho posible gracias
al apoyo técnico y financiero del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo

Coordinación Editorial
Dasheira García Reyes

Diseño, diagramación y finalización
Editorial Precolombi – David Reyes

Impreso por
Cargraphics – Impresión Digital

ISBN: 958-18-0232-0

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Índice

Prólogo 9

Evaluación de la Política Social 1998-2002 13
Consejería Presidencial para la Política Social

Introducción 15
1. Contexto Económico y Político 18
1.1 Evolución de la Economía Colombiana 1998-2002 18
1.2 Escalamiento del Conflicto Armado 24
1.3 Impactos de la Crisis sobre la Población 28
1.3.1 Comportamientos del Mercado Laboral 28
1.3.2 Pérdida de los Ingresos de la Población 35
2. La Política Social 1998-2002 39
2.1 Manejo del Gasto Público Social 39
2.1.1 Definición del Gasto Público Social 39
2.1.2 Evolución Sectorial del Gasto Público Social 42
2.2 La Política Social frente a la Crisis 56
2.2.1 La Red de Apoyo Social 56
2.2.2 Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 60
2.3 Políticas dirigidas a mejorar las Condiciones Estructurales de Vida de la Población Pobre 64
2.3.1 Educación Básica 65
2.3.2 El Régimen Subsidiado y Salud Pública 72
2.3.3 Vivienda de Interés Social 77
2.4 La Política Social para la Consolidación de la Prestación de Servicios Sociales 84
2.4.1 El Régimen Contributivo de Salud 84
2.4.2 Reestructuración del Sector de la Construcción y la Vivienda 88

2.4.3 Educación Superior 94
2.4.4 El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA 97
Conclusiones 98
Anexo: Indicadores Social 1998-2002 101
1. Indicadores Sociales Asociados al Contexto de la Crisis 102
2. Indicadores Asociados a la Formación de Capital Humano 105
3. Indicadores de Medición de Pobreza Estructural 112
Bibliografía 118

El Nuevo Esquema de Protección Social en Colombia 121
Manuel Salazar, Luis Carlos Corral, Lucía Llanes, Luz Stella Rodríguez

Introducción 123
1. Marco Conceptual: Nuevo Enfoque de la Protección Social 128
2. El Contexto del Sistema Social de Riesgo: La Crisis Económica y sus Efectos sobre la Población más Pobre 130
3. Contexto Internacional y Protección Social en Colombia 141
4. El Sistema Social de Riesgo en Colombia 145
5. La Red de Apoyo Social en Colombia: Primer Paso en la Creación del Sistema Social de Riesgo 148
6. Conclusiones 154
Bibliografía 155
Anexo No. 1 157
Anexo No. 2 158

Los Niños en Colombia 1990-2001: Una visión desde el concepto de desarrollo 159
Manuel Salazar, Lucía Llanes, Alejandra Gélvez

Introducción 161
1. Condiciones de Desarrollo y Bienestar 165
1.1 Educación 165

1.2 Salud 170
1.2.1 Moralidad y Morbilidad 170
1.2.2 Vacunación 174
1.2.3 Nutrición 175
1.3 Pobreza 179
2. Trabajo Infantil 184
3. Maltrato Infantil 189
Anexo No. 1 194
Anexo No. 2 195
Anexo No. 3 196
Anexo No. 4 198
Bibliografía 199

Formación de Capital Social en Colombia: La gestión pública en los casos del FOREC, la Red de Apoyo Social y la Estrategia de Fortalecimiento Intitucional y Desarrollo Social del Plan Colombia 201
Manuel Salazar

1. Aproximación Conceptual y Teórica del Nuevo Modelo de Gestión Social 205
1.1 Capital Social 206
1.2 Descentralización 208
2. Los nuevos Esquemas de Gestión en el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 211
2.1 Plan para la Reconstrucción del Eje Cafetero 211
2.2 Empleo en Acción 217
2.3 Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 220
3. Conclusión: Los Riesgos del Proceso 229
Bibliografía 234

Concesiones Educativas: Una Alternativa para la Educación Oficial en Colombia 239
Sylvia Escovar, Martha Franco

1. Antecedentes 242
2. El Nuevo Esquema 244
   2.1 Condiciones y Cambios Institucionales 247
   2.2 Aspectos Legales 250
   2.3 Beneficios Esperados de esta Experiencia 251
   2.4 Escenarios Financiero y Presupuestal 253
   2.5 Costos de la Infraestructura 257
3. Análisis de Posibilidades de Replicación 258
4. Conclusiones 262

Bibliografía 265

Prólogo

El período 1998-2002 estuvo marcado por la presencia simultánea de una de las crisis económicas más profundas del siglo XX y de un escalamiento del conflicto armado a niveles que no se observaban desde la época de la violencia de los años cuarenta y cincuenta. El resultado de esto fueron altas tasas de desempleo, caída en los ingresos y mayor pobreza, enmarcado en un ambiente de poca confianza que deprimió aún más la inversión privada y que hace que la recuperación económica sea más lenta.

En este contexto, la Política Social de los últimos cuatro años se enfrentó a un reto de no poca envergadura. Al tiempo que era necesario tomar medidas que aliviaran la situación presente de la población —tanto por la pobreza como por el conflicto—, era igualmente necesario diseñar y poner en marcha medidas coyunturales que permitieran prevenir futuras recesiones cuyo impacto afectaría masivamente los ingresos de la población. Simultáneamente, era necesario implementar una serie de medidas estructurales en los sectores sociales —educación, salud, vivienda y agua potable— cruciales para la formación de capital humano, que garantizaran la financiación de los mismos, con un esquema eficiente y en un marco compatible con la estabilidad macroeconómica. Lo anterior debió ser desarrollado en medio de un proceso de ajuste fiscal supremamente estricto, que garantizara el regreso de la economía a una senda de crecimiento económico aceptable.

Es posible afirmar que hoy en día, no solamente las bases de este reto quedaron firmemente establecidas, sino que la mayor parte de los propósitos arriba descritos están en proceso de cumplimiento o se han logrado cabalmente. Con relación a las medidas estructurales de aten-

ción a la población afectada por la crisis económica y el conflicto armado, si bien con algunos rezagos y limitaciones por tratarse de estrategias novedosas para el país, actualmente se encuentran en plena ejecución los tres programas de la Red de Apoyo Social, así como los programas de la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social. Complementando estas acciones, el Gobierno diseñó y aprobó la reforma del subsector de protección social, orientada a prevenir los efectos y atender a los afectados por futuras crisis económicas; para ello, en diciembre de 2001 el CONPES creó el Sistema Social de Riesgo, el cual, sin embargo, deberá ser desarrollado e implementado en el futuro próximo.

A nivel estructural, las reformas aprobadas por el Congreso (Leyes 715 y 546) y reglamentadas por el Gobierno, han ajustado el marco general en el que sectores como Educación, Salud, Vivienda y Agua Potable se desenvuelven, estableciendo parámetros claros de eficiencia y definiendo esquemas de financiación, que permiten augurar que los servicios y bienes sociales básicos para la formación de capital humano han recibido un impacto positivo que los dinamizará a mediano y largo plazo. De hecho, las reformas en estos sectores ya han empezado a implementarse. En los sectores de Educación y Salud se han generado procesos de racionalización del uso de los recursos físicos y humanos que han producido aumentos en cobertura y eficiencia. En el sector de construcción y vivienda las reformas introducidas en 1999 y 2000 ya han empezado a mostrar los resultados en términos de subsidios asignados para interés social y de la recuperación del sector de la construcción.

Finalmente, todo lo anterior ha podido lograrse en medio de un ajuste fiscal drástico, pero serio, que también empieza a mostrar resultados, no sólo en términos del desempeño de la economía, sino a través de variables sociales cuya evolución dependen de aquella. Tal es el caso del desempleo, que después de llegar a su más alto nivel en 1999, desde entonces, de manera gradual y acorde con el crecimiento económico, ha empezado a disminuir; si bien lentamente, con una tendencia clara. Esta tendencia, indudable-

mente, habría sido más rápida de no presentarse un recrudecimiento del conflicto armado a partir de 1998; al respecto, el impacto negativo que este fenómeno tiene sobre el acervo y formación de capital humano, social y físico, ha llevado a que la recuperación económica no haya sido tan dinámica como se habría deseado.

Este volumen presenta una evaluación de la política social durante el período 1998-2002. El enfoque de la evaluación, más que presentar una serie de indicadores y recursos apropiados y ejecutados, busca mostrar el contexto en que fue necesario diseñarla e implementarla, así como la lógica que llevó a realizar las reformas coyunturales y estructurales que aquí se presentan. En particular; la evaluación evidencia las lecciones que el país aprendió a raíz de la conjugación de los dos fenómenos arriba mencionados —crisis económica y conflicto armado—, y cómo el análisis del impacto de dichos eventos y la necesidad de crear los mecanismos que permitan prever futuros choques relacionados con los mismos, llevó a la estructuración de una serie de políticas de mediano y largo plazo.

Para ello, el trabajo está dividido en dos partes. En la primera se analiza la política social del cuatrienio 1998-2002 en el marco de las circunstancias económicas, sociales y políticas de finales de los años noventa que incluye intervenciones: i) para hacer frente a la coyuntura como la Red de Apoyo Social y el programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social; ii) para fortalecer la formación de capital humano mediante un manejo responsable del gasto social del Gobierno Central y políticas específicas a los sectores de educación, salud, protección y vivienda, entre otras, tendientes a mejorar el acceso, la calidad y la eficiencia de las intervenciones; y iii) para mejorar la operación de los sistemas que proveen bienes y servicios básicos a la población, en general.

En la segunda parte se presentan algunas discusiones de política social, en temas que se consideran estratégicos en las circunstancias actuales del país. Sin embargo, no se pretende en ningún momento haber analizado la totalidad de los temas de interés ni haber realizado una clasificación de los más impor-

tantes. En primer lugar se documenta el concepto de Manejo Social de Riesgo, en el cual se fundamenta el Sistema Social de Riesgo establecido en Colombia, así como sus principales avances y retos; en segundo lugar se analiza la evolución de la niñez en Colombia entre los años 1990 y 2001, desde el enfoque de desarrollo y formación de capital humano; en tercer lugar se presenta, de manera conceptual, el nuevo enfoque de gestión y algunas de las experiencias desarrolladas entre 1998 y 2002. Finalmente, se documenta y analiza la experiencia de las concesiones educativas realizada en Bogotá y sus posibilidades de réplica en otras ciudades del país.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL 1998-2002

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL[1]

1 El equipo de trabajo ▶ lo conformaron Manuel Salazar, Luis Carlos Corral, Leyla Castillo, Alejandra Gélvez, Lucía Llanes y Luz Stella Rodríguez. Se agradecen los comentarios de Edgar Bueno.

Introducción

La política social del cuatrienio 1998-2002 en Colombia se enmarca dentro de una coyuntura particular, caracterizada por una profunda crisis económica y un escalamiento del conflicto armado. La recesión económica, que se inició a finales de 1996, tuvo efectos determinantes sobre los sectores productivos, el empleo y los ingresos de la población. Paralelamente, el conflicto armado que a lo largo de más de tres décadas ha tenido efectos negativos sobre la economía y el bienestar de la población, presentó a finales de 1997 y principios de 1998 un cambio de intensidad notable, generando un mayor número de muertos y desplazados, profundizando sus efectos sobre el desempeño económico y empobreciendo la población.

De esta forma, la política social (entendida como el conjunto de acciones dirigidas a la población con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, reducir la pobreza y proporcionar las condiciones para la formación de capital humano) enfrentó en el cuatrienio una situación caracterizada por un deterioro creciente de las condiciones sociales de la población y un crecimiento de los niveles de pobreza medida por ingreso. La situación económica, adicionalmente, redujo el margen de acción de la política social, debido a la necesidad de un ajuste fiscal con repercusiones sobre las finanzas públicas y los niveles de gasto e inversión en estos sectores. Por tanto, al mismo tiempo en que aumentó la población pobre por causa de la crisis, el crecimiento del gasto social, no obstante positivo, disminuyó su ritmo.

Al inicio de Gobierno, sin embargo, la política social se había encausado en una serie de reformas producto de la Constitución de 1991 y de leyes posteriores, que conducían aceleradamente a un proceso de descentralización y a la readecuación de los sectores en cuanto se refiere a los modelos de provisión de los bienes y servicios

sociales y de regulación de los mercados. Así, la política social del cuatrienio se desarrolló dentro de las siguientes líneas generales:

- Una crisis generalizada de la economía, que creó la necesidad de nuevas alternativas de intervención de corto plazo, para aliviar la pobreza de la población más afectada por ésta, y que condujo a una revisión del esquema de protección social en el país y a la creación del Sistema Social de Riesgo y de la Red de Apoyo Social.
- El escalamiento del conflicto armado que, además de profundizar aún más la crisis económica y los efectos negativos sobre la población, generó una serie de nuevas demandas y esquemas de gestión y atención, con los cuales el Estado no contaba. Esto llevó a diseñar esquemas alternativos de provisión de bienes y servicios sociales y condujo el desarrollo de programas de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social.
- El desarrollo y consolidación de la descentralización de los sectores sociales y el ajuste de los modelos de prestación de los servicios básicos en educación, salud y servicios públicos a partir de la Constitución Nacional y la normatividad que la desarrolló durante la primera mitad de los años noventa.
- El mejoramiento de los mecanismos para la operación eficiente de los mercados de servicios sociales que posibilitara el acceso a servicios tanto públicos como privados de la más alta calidad, se constituyó en una de las prioridades del Gobierno en cumplimiento de su función de regulación. En este marco, las intervenciones más destacadas se concentraron en el régimen contributivo de salud, el mercado de vivienda, la educación superior y la formación para el trabajo.
- La evidente necesidad de una mayor eficiencia del uso de los recursos como consecuencia de la crisis que hacía prever dos efectos: una caída en el gasto privado, en razón al crecimiento del desempleo y la disminución del ingreso de los hogares, y una restricción del gasto público como consecuencia del ajuste fiscal que se proponía el Gobierno.

Este documento tiene como objetivo presentar la evolución de la política social 1998-2002, el avance de las reformas en los sectores sociales y los resultados obtenidos a final del período en relación, con los indicadores sociales más relevantes. El primer capítulo hace un recuento del contexto económico, político y social del cuatrienio, tanto en términos de la evolución de la economía como del escalamiento del conflicto armado y sus consecuencias en la población más pobre y vulnerable. Los efectos de la crisis económica y el conflicto armado fueron particularmente severos sobre el mercado laboral y consecuentemente sobre los ingresos de la población.

El segundo capítulo presenta los avances de la política social en cuatro secciones. La primera examina la evolución del gasto social, mostrando cómo aún en las condiciones de ajuste fiscal existentes, el gasto social mantuvo una tendencia de crecimiento positiva. Es así como el nivel del gasto social es el mayor registrado de toda la década, tanto en términos reales como de la participación del PIB, logrando un efecto en contra del ciclo económico. La segunda sección presenta los principales desarrollos de la política para enfrentar las consecuencias de la crisis económica y el escalamiento del conflicto armado. Estos dieron lugar a la puesta en marcha de la Red de Apoyo Social y del Sistema Social de Riesgo, y al desarrollo de programas dirigidos a la población víctima del conflicto como parte del componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia. La tercera sección presenta las políticas encaminadas a la formación de capital humano de la población más pobre y vulnerable, como el ajuste al sector de educación en el marco de la ley 715, el avance del régimen subsidiado en salud y la salud pública, y la política de vivienda de interés social. La cuarta sección presenta los desarrollos de política social asociados a la provisión de bienes y servicios sociales a la población en general. Se incluyen los principales desarrollos y avances en el régimen contributivo en salud, la reestructuración del sector de la construcción y la vivienda, y la política de educación superior y la formación para el trabajo.

1. Contexto económico y político

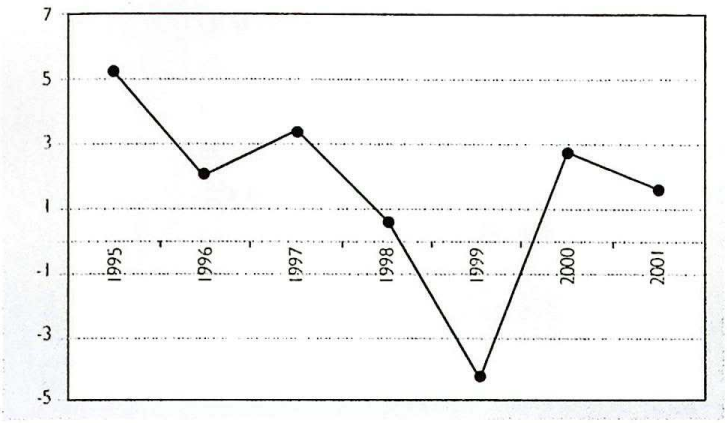
Las condiciones económicas del país y la evolución del conflicto marcaron, de manera definitiva, el contexto en el que se desarrolló la política social del cuatrienio 1998-2002. Este capítulo analiza la evolución de dichas condiciones y sus efectos en la población en términos de pobreza.

1.1 Evolución de la Economía Colombiana 1998-2002

El cuatrienio 1998-2002 se caracteriza por ser un período de una profunda crisis económica, cuyos primeros síntomas se observan en 1996, y encuentra su más alto nivel a finales de 1999, año en el cual el Producto Interno Bruto decreció 4.2% (*Gráfico No. 1.1*). En consecuencia, la tasa de desempleo que había disminuido a niveles de 7% en la primera mitad de la década, aumentó radicalmente su tendencia llegando al doble de esta cifra a finales de los años noventa. En el curso de la recesión, que comenzó en el tercer trimestre de 1998 (crecimiento anual de -0.83%) y terminó en el cuarto de 1999 (luego de cinco trimestres consecutivos de crecimientos anuales negativos), la producción total de bienes y servicios cayó a una tasa promedio anual de 3.6% (*Gráfico No. 1.2*). Los sectores más afectados fueron la construcción y la industria, que experimentaron una caída de 22.4% y 10.1% respectivamente, y dejaron de emplear un total de 259 mil trabajadores entre 1997 y 2000. A medida que el nivel total de producción cayó, la demanda por trabajadores perdió dinamismo y el desempleo aumentó, alcanzando los niveles ya antes mencionados.

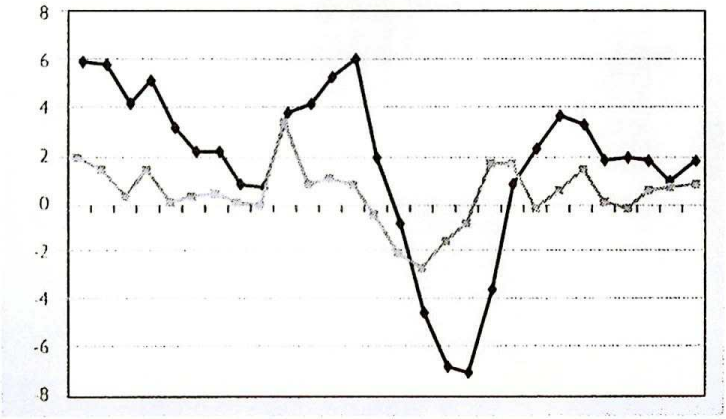
El desempeño de la economía, que entre 1990 y 1997 mantenía una tasa de crecimiento moderada de alrededor de 3.47%, se precipitó a tasas que en promedio, en el cuatrienio, apenas son positivas (0.34% entre 1998 y 2001). La caída del PIB en 1999, llevó a que su nivel real cayera a los niveles del año 1996 y

Gráfico No. 1.1
Crecimiento Anual del PIB



Fuente: DANE.

Gráfico No. 1.2
Crecimiento Anual y Trimestral del PIB



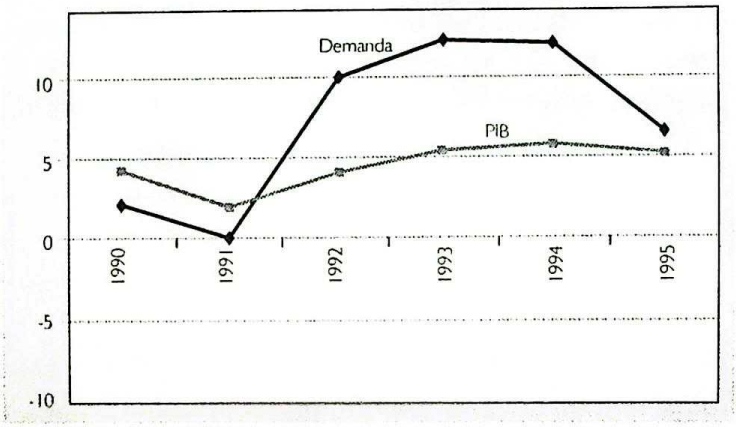
Fuente: DANE.

solamente en el año 2001 se empiezan a evidenciar incrementos en términos reales respecto al nivel de 1998, año en el cual llegó a su punto máximo. Además, entre 1998 y 1999, el PIB per cápita cayó en 5.96% real, pasando de $4.7 millones[2] a $4.4 millones. A pesar de la recuperación económica de los dos últimos años, el PIB per cápita actual no ha logrado superar los niveles que se mantenían en el año 1996.

2 Cifra en pesos constantes de 2001.

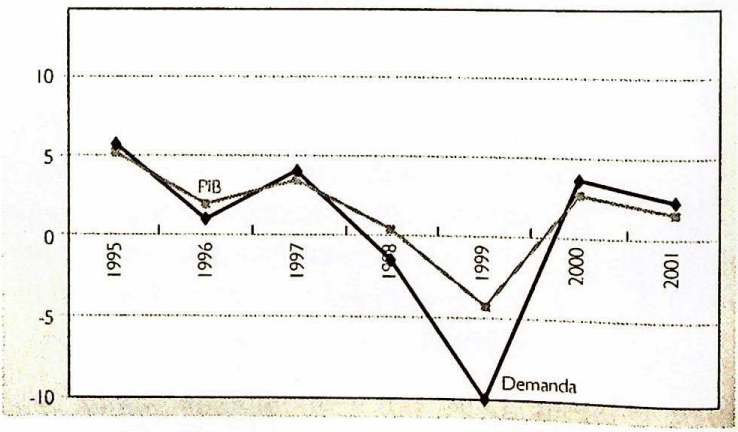
En términos económicos, la crisis es atribuible a un excesivo crecimiento del gasto y del endeudamiento desde principios de la década del noventa. Durante los años noventa, la economía mantuvo niveles de consumo en los que la demanda agregada excede en forma importante la producción (*Gráficos No. 1.3 y 1.4*). Esto indica que "hogares, empresas y Gobierno, entraron a una fase de gasto acelerado a lo largo de la dé-

Gráfico No. 1.3
Crecimiento Demanda Final 1990-1995 (%)



Fuente: DANE y DNP.

Gráfico No. 1.4
Crecimiento Demanda Final 1995-2001 (%)



Fuente: DANE y DNP.

cada, por encima de su generación de ingresos, que los llevó a producir déficit sostenidos y persistentes; es decir, un problema de flujos. Esto condujo a acumular un nivel de deudas que aumentó considerablemente sus pasivos y su vulnerabilidad financiera, lo cual creó un problema de balances. Esta situación alimentó, por espacio de 6 años, las condiciones para una fase recesiva, que empezó a finales de 1996." (Echeverry 1999).

En efecto, el gasto del Gobierno Central venía mostrando una tendencia creciente, superior a la de los ingresos. Esto se refleja en que la relación gasto/PIB del Gobierno Nacional Central pasó de 9.5% en 1990 a 18.5% en el año 1999 (*Cuadro No. 1.1*). Este aumento en el gasto público, financiado inicialmente con mayores impuestos e ingresos de privatizaciones, terminó generando un déficit fiscal creciente,[3] un aumento de las tasas de interés real y un incremento significativo del servicio de la deuda.

3 En 1990 el déficit fiscal del sector público no financiero ascendía a 0.4% del PIB; a 0.3% en 1995 y a partir de 1996 éste creció hasta situarse en 6.1% en 1999.

Cuadro No. 1.1
Principales Indicadores Macroeconómicos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inversión Privada (% PIB)	14.6	13.4	14.2	11.2	4.6	5.6	6.7
Desempleo (%)	7.8	9.6	9.8	12.3	16.3	16.7	15.0*
Crecimiento PIB (%)	5.2	2.1	3.4	0.6	-4.2	2.7	1.6
Déficit SPNF (% PIB)	0.3	1.7	2.7	3.6	6.1**	3.8	3.3
Tasas de Interés Real (Colocación)	18.1	17.5	13.3	19.9	17.5	15.7	21.6***
Inflación (%)	19.5	21.6	17.7	16.7	9.2	8.7	7.6
Gasto Personal y Generales (% PIB)			3.4	3.4	3.5	3.5	2.9
Total Gasto Corriente (%PIB)	11.3	12.7	13.2	15	16.9	17.4	16.7
Gasto Público (% PIB)	13.4	15.3	16.1	17.8	18.5	18.6	18.9

Fuente: DANE- DNP- Confis.

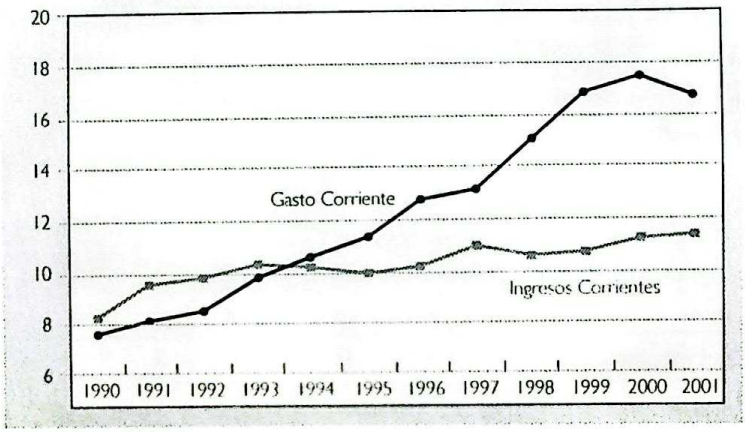
*Esta cifra corresponde a un promedio del desempleo mensual reportado por la ENH.

**A partir de 1999 se incluyen los ajustes de causación para presentar el déficit total del SPNF según metodología FMI.

***Corresponde al promedio de los cuatro primeros meses del año, dado el cambio de metodología implementado por la Superintendencia Bancaria, por el cual a partir de la fecha se calculan dos tasas de colocación.

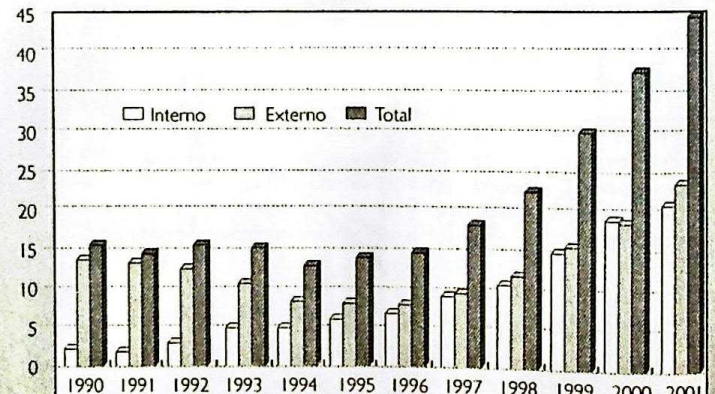
Posteriormente, el creciente desbalance del sector público (*Gráfico No. 1.5*) fue atendido de manera recurrente por el Gobierno Central a través de endeudamiento. Para mantener los niveles de inversión pública, el Gobierno generó un saldo de la deuda cada vez mayor (*Gráfico No. 1.6*). Mientras en 1995 el saldo de la deuda del Gobierno Nacional Central equivalía al 15.1% del PIB, en los años siguientes se produce un notorio incremento al situarse en 22.1% en 1998 y 43.7% en el 2001. Esta evolución ha significado un

Gráfico No. 1.5
Evolución Ahorro Corriente de la Nación (% PIB)



Fuente: Confis.

Gráfico No. 1.6
Endeudamiento GNC (% PIB)



Fuente: Banco de la República-SGEE.

aumento aún mayor en el saldo de la deuda interna,[4] que pasó de 4.6% del PIB en 1994 a 20.8% en el 2001. El creciente endeudamiento interno, a su vez, llevó a que las tasas de interés llegaran a niveles históricamente altos, haciendo disminuir significativamente la demanda agregada, desincentivando la inversión privada, intensificando la recesión y llevando al sector financiero a la crisis.

4 Debido, en gran parte, a la incapacidad de obtener financiación en los mercados financieros internacionales durante los últimos años de los noventa, originado por las crisis financieras internacionales.

La situación que estaba atravesando la economía puso en evidencia la urgencia de un plan de ajuste macroeconómico, que permitiera retornar a una senda de crecimiento estable en el largo plazo. Dentro de este marco, y para fortalecer la credibilidad nacional e internacional, la estrategia de ajuste y recuperación de la economía del Gobierno Nacional fue acordada en un programa macroeconómico con el FMI en 1999, sustentado básicamente en mantener una disciplina monetaria, la reestructuración del sistema financiero, la reducción del déficit fiscal y la ejecución de una política de financiamiento externo compatible con el ajuste macroeconómico.

La sostenibilidad de las finanzas públicas se constituyó en el objetivo principal del plan de ajuste del Gobierno, por lo cual la reducción progresiva del creciente déficit fiscal se hizo indispensable y, para lograrlo, se desarrollaron medidas consistentes con la situación de la economía: la reforma tributaria (Ley 632 de 2000), la reforma al sistema de transferencias territoriales (Acto Legislativo 001 y Ley 715 de 2001), la reforma a las pensiones territoriales (Ley 542 de 1999) y a las nacionales (proyecto de ley en trámite en el Congreso de la República), control al gasto público local y nacional mediante las leyes de Responsabilidad Fiscal (Ley 46 de 2000) y de Racionalización del Gasto (Ley 617 de 2000) y, a partir de 1999, presupuestos nacionales austeros, acordes con la realidad fiscal del país (Ley 547 de 1999 y Ley 628 de 2000).

Aunque el ajuste por el lado del sector público ha sido drástico, el sector privado también ha participado a través de una contracción significativa de su gasto reflejando un menor consumo (crecimiento de -4.4% entre 1998 y 1999), un menor ahorro (crecimiento de -14.8% entre 1999 y 2000) y una menor inversión (crecimiento de -45% entre 1998 y 1999). Esta contracción del consumo e inversión privados per-

mitió que el déficit en cuenta corriente empezara a ceder y la tasa de cambio real se elevara, contribuyendo, de este modo, a una mejora en la competitividad.

1.2 Escalamiento del Conflicto Armado

La crisis económica de la segunda mitad de los años noventa estuvo acompañada por un escalamiento del conflicto armado, que acentuó su tendencia negativa y sus implicaciones en las condiciones sociales de la población. Estudios a nivel internacional han demostrado que el impacto de los conflictos internos y las guerras civiles sobre el desempeño de la economía y el bienestar de la sociedad, es directo y significativo. Dicho impacto, que se refleja en una menor tasa de crecimiento del PIB, se origina en diversos efectos que produce el conflicto, de los cuales los más evidentes son la caída en la inversión, principalmente privada, así como el cambio forzoso en el acervo actual y la tasa futura de formación de capital, que llevan a caídas pronunciadas en la productividad.[5]

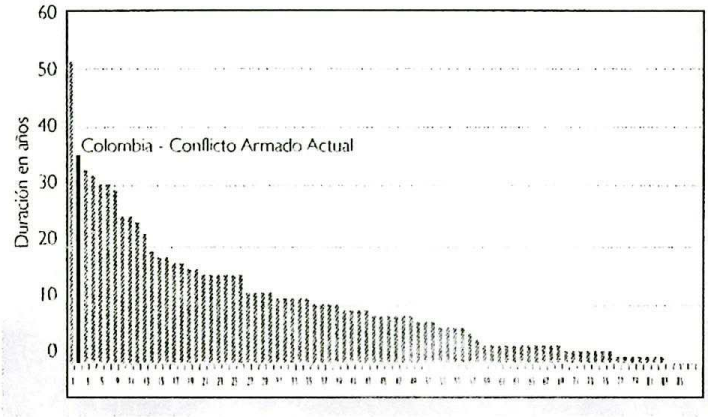
Recientemente, se midió el impacto del conflicto armado sobre el desempeño de la economía colombiana (Echeverry, et. al. 2001). Este estudio, cuyo corte es 1998, encontró que debido al conflicto armado Colombia podría estar perdiendo algo más de 0.5% del PIB anual y que desde mediados de 1980, la pérdida acumulada puede llegar a ser 8%. Según el mencionado trabajo, el estimativo es bajo en relación con otros países, lo que se puede explicar por la larga duración del conflicto colombiano, que hace que los efectos del mismo en la economía se internalicen y que, por ello, la tendencia en el largo plazo sea menos negativa, como diversos estudios a nivel internacional lo han demostrado (Collier, 1998; Abadie & Gardeazábal, 2001).

No obstante Colombia presenta uno de los conflictos armados más largos del mundo, su intensidad ha variado a lo largo de los años y con ella su impacto en términos de estabilidad política y social, así como sus efectos sobre el desempeño económico (*Gráfico No. 1.7*). En particular, en los noventas se observa un cambio de intensidad notable en el conflicto armado en Colombia (*Gráfico*

◀ 5 La evidencia sobre el impacto negativo del conflicto armado sobre la economía es amplia, y ha sido estudiada desde diversos puntos de vista, con resultados similares en términos de la tendencia general, aunque con variaciones que se deben a aspectos como la muestra de países, la metodología, el tipo de modelos utilizados, etc. Dentro de esta literatura vale la pena revisar: estudios que se han realizado tanto a nivel global como regional (Collier, 1995, 1999; Imai y Weinstein, 2000; Murdoch y Sandler, 2001; Stewart, 2000; Stewart y FitzGerald, 2000; de Melo, Denizer y Gelb, 1996). estudios de caso individuales (Brück, 1997; Brück, FitzGerald y Gringsby, 1999; Arunatilake, Jaysuriya y Kelegama, 1999; Messer, Cohen y D'Costa, 1998) y estudios de regiones al interior de países en donde se presentan conflictos (Abadie & Gardeazábal, 2001).

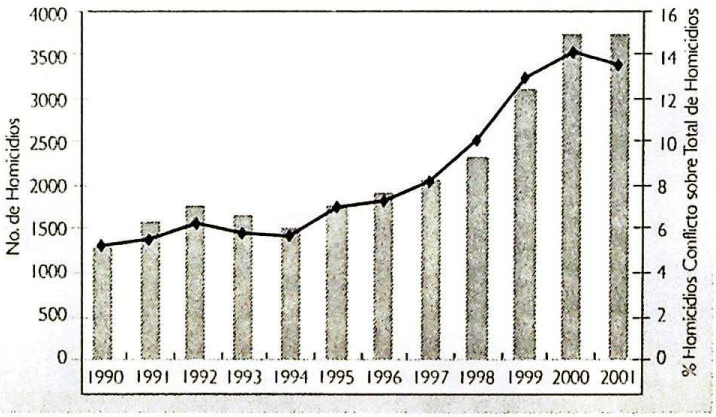
No. 1.8). Es posible diferenciar dos períodos, cuyo quiebre es 1998, año a partir del cual hay un escalamiento del conflicto proporcionalmente mayor a lo observado en los siete años previos: entre 1990 y 1997 el promedio de muertes anuales asociadas al conflicto (guerrilleros, autodefensas, soldados y civiles) fue de 1700, mientras que a partir de 1998 dicho promedio es 3000, lo que implicó que los homicidios ocasionados por el conflicto armado pasaran de representar 6.4% del total del país en el primer período a 12.7% en el segundo.

Gráfico No. 1.7
Duración Conflictos Armados en el Mundo - 1946-2000



Fuente: Nils Petter Gleditsch, Håvard Strand, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg & Peter Wallensteen (2001): Armed Conflict 1946-2000: A New Dataset.

Gráfico No. 1.8
Homicidios por Conflicto Armado 1990-2001

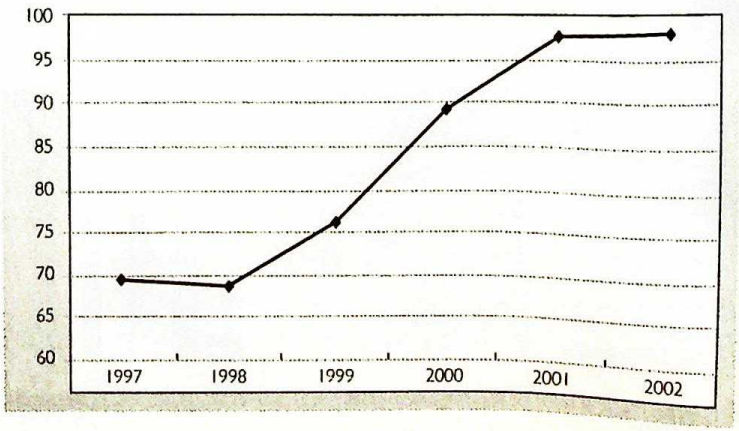


Fuente: Policía Nacional y Mindefensa.

Adicionalmente, durante 1997 y principios de 1998 el Ejército sufrió los más grandes reveses frente a la guerrilla, lo que implicó que a partir de 1998 se llevara a cabo una importante modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía. Si bien el número de militares por habitante se mantuvo relativamente estable a lo largo de los noventa, el proceso de reorganización interna de las Fuerzas Militares para aumentar el número de soldados regulares y profesionales en detrimento de los bachilleres, ha llevado a que la participación de los soldados combatientes en el número total de soldados pasara de 69% en 1997 y 1998 a 98% en 2002 (*Gráfico No. 1.9*).

Esto coincidió con el crecimiento paralelo del número de guerrilleros (de las FARC y del ELN) y de autodefensas; entre 1990 y 1997 el número de alzados en armas pasó de 12.300 hombres a 17.600 (un aumento total de 43%, equivalente a un 5.3% promedio anual) y a más de 29.000 hombres en 2000 (un aumento total de 66% entre 1997 y 2000, equivalente a un promedio anual de 18.3%) (*Gráfico No. 1.10*). Este aumento en las acciones de la guerrilla se reflejó en un incremento de los atentados a la infraestructura económica (petrolera y eléctrica): de 74 en promedio entre 1990 y 1997 a 256 en promedio a partir de 1998; igualmente, el número de municipios con una presencia alta

Gráfico No. 1.9
Soldados Combatientes - (% No. Total de Soldados)



Fuente: Ministerio de Defensa, 2002

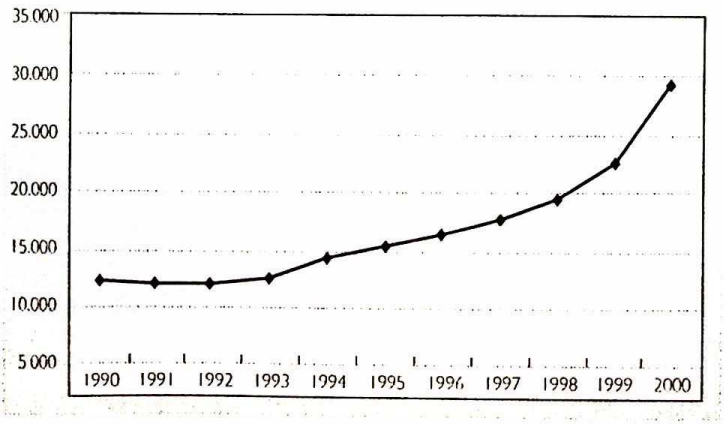
(más de 8 incursiones en promedio al año) y media (entre 4 y 8) de guerrilla, pasó de 21 a 48, y de 31 a 104, respectivamente.

Por tanto, es posible afirmar que a partir de 1998 se presentó un choque interno causado por el escalamiento del conflicto armado,[6] cuyos efectos en la economía podrían asimilarse a los generados por un conflicto corto. Esto conduce a que los agentes económicos hagan sus previsiones en términos de inversión y ahorro, afectando el acervo de capital actual y futuro, de manera que es previsible que los efectos del conflicto sobre inversión y crecimiento sean pronunciados, es decir, que es asimilable a un choque sobre la economía. En conflictos largos, como se ha señalado, el impacto de los mismos tiende a internalizarse, por lo que su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo es menor.

Sin embargo, el conflicto armado colombiano mantiene, al mismo tiempo, los efectos de un conflicto largo, que afectaron el crecimiento económico mediante su impacto sobre otro grupo de variables. Esto es particularmente cierto en lo relativo a la formación de capital humano, capital social y capital natural, así como otras variables que se ven afectadas por fenómenos que tienden a acrecentarse con el escalamiento del conflicto como el des-

6 Es probable que el conflicto se haya acentuado debido al inicio del proceso de paz, en la medida en que éste generó expectativas sobre una posible distensión del mismo.

Gráfico No. 1.10
No. Combatientes FARC, ELN y AUC - 1990-2000



Fuente: Inteligencia Militar.

plazamiento forzado, la destrucción de poblaciones, la siembra de minas antipersonales o la destrucción de infraestructura con efectos directos sobre la producción de bienes agrícolas, los recursos naturales y el medio ambiente. Sobre este tipo de variables, la extensión del conflicto armado puede llegar a generar pérdidas irreversibles de capital, cuyas consecuencias podrían tener impacto sobre el crecimiento económico, incluso muchos años después de lograr un eventual acuerdo de paz. En conclusión, ambos efectos inciden en el desempeño económico y el bienestar de la población; este último reflejado, no solamente por los resultados que el bajo crecimiento de la economía tiene sobre variables relacionadas con el capital humano, sino también por la incidencia que directamente tiene el conflicto sobre la población.

1.3 Impactos de la Crisis sobre la Población[7]

La crisis económica y el proceso de ajuste desarrollado por el Gobierno en el período 1998-2002, así como el escalamiento del conflicto armado, tuvieron repercusiones determinantes sobre la población reflejadas en un creciente desempleo, una disminución de las oportunidades de trabajo en el sector formal de la economía y una reducción general de ingresos en toda la sociedad.

1.3.1 Comportamiento del Mercado Laboral

– *Evolución del Desempleo*

La caída en la inversión, particularmente privada, en el marco de la crisis económica, fue la principal causante del aumento desmedido del desempleo a partir de 1997. En consecuencia, a medida que la inversión privada cayó de cerca del 15% del PIB en 1996 a poco más del 7% en 1999, la tasa nacional de desempleo, que había sido cercana al 7.2% entre 1991 y 1994, comenzó a aumentar desde 1995 y se incrementó más rápidamente desde 1998 superando el 16% a partir de 1999, con especial incidencia en las grandes ciudades (*Gráficos No. 1.11 y 1.12*). Los mayores niveles de de-

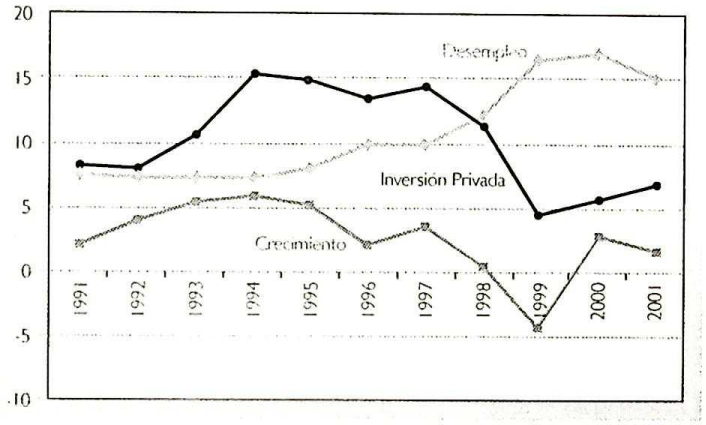
◀ 7 Esta sección toma información de los reportes realizados por la Unidad de Desarrollo Social del DNP.

sempleo se presentan entre los jóvenes de 18 a 25 años (34.4%), las personas pertenecientes a los dos primeros deciles de ingreso (43.5% y 32.9%) y las personas con secundaria incompleta y completa (23.8% y 22%.[8] En todos esos casos las tasas de desempleo son mayores para las mujeres que para los hombres (López, 2001).

8 Cifras para las siete ciudades en junio de 1999.

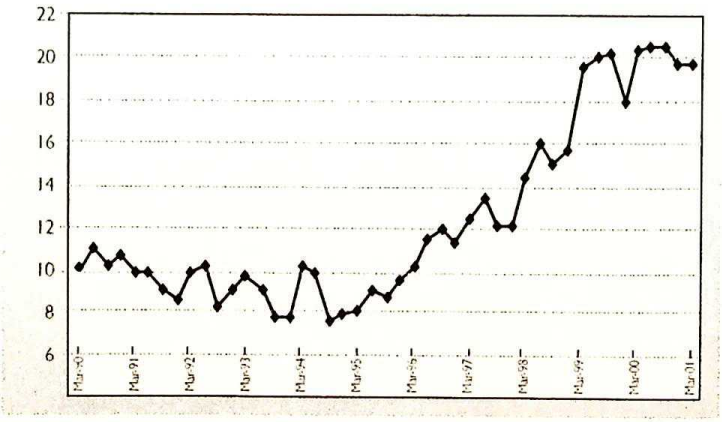
Además del comportamiento del PIB y la caída de la inversión pri-

Gráfico No. 1.11
Desempleo Nacional (%)



Fuente: DANE.

Gráfico No. 1.12
Desempleo 7 Áreas Metropolitanas (%)



Fuente: DANE.

vada, el agravamiento de la situación laboral en el país ha sido fruto de tres factores principales: 1) costos laborales altos; 2) desequilibrio estructural entre oferta y demanda laboral y 3) la evolución de la participación laboral.

1. Costos Laborales: Aunque la Ley 50 de 1990 desmontó obstáculos para la creación de empleo, mantuvo rigideces legales que dificultan el funcionamiento eficiente del mercado laboral: impuestos a la nómina (34.5% del salario), indemnizaciones para el despido y recargos para jornada nocturna, dominical y días festivos, que generan altos costos para los empleadores y presentan limitaciones que se agudizan durante la crisis.

Además de los costos que esto genera, vale la pena resaltar que tanto el aseguramiento en salud como la afiliación al régimen de pensiones están basados en esquemas formales de empleo, razón por la cual ante la informalización de la economía colombiana como consecuencia de la crisis, hay una tendencia a que una proporción importante de la población quede por fuera de estos dos sistemas. A esta situación se suma el incremento en el salario mínimo real a partir de 1999, debido a la disminución de los niveles de inflación y la exigencia constitucional en cuanto a ajuste salarial, que sitúa los ajustes del salario mínimo por encima de la inflación en los últimos años (*Gráficos No. 1.13 y 1.14*).

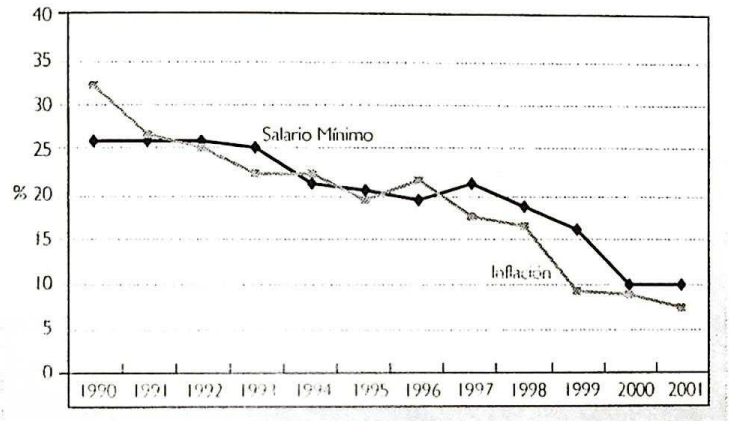
2. Desequilibrio entre oferta y demanda laboral: La mayor concentración de población económicamente activa se encuentra en los grupos con secundaria completa e incompleta (52% para las 7 ciudades en septiembre de 2000), siendo estos grupos los más afectados por el desempleo (superan la tasa de desempleo nacional en tres y cuatro puntos, respectivamente). El comportamiento del desempleo en estas poblaciones puede explicarse por el desequilibrio existente entre oferta y demanda laboral, dado que a pesar de que estos grupos participan más, no cuentan con la calificación que exige el mercado. El desempleo que genera este grupo es de carácter estructural y aumenta la magnitud del desempleo total.

Si se tiene en cuenta que, además, son las poblaciones de los cua-

tro primeros deciles de ingreso las que mayor proporción de desempleo tienen, independientemente de su nivel educativo, se evidencia que esta población presenta desventajas relativas frente al resto de grupos.

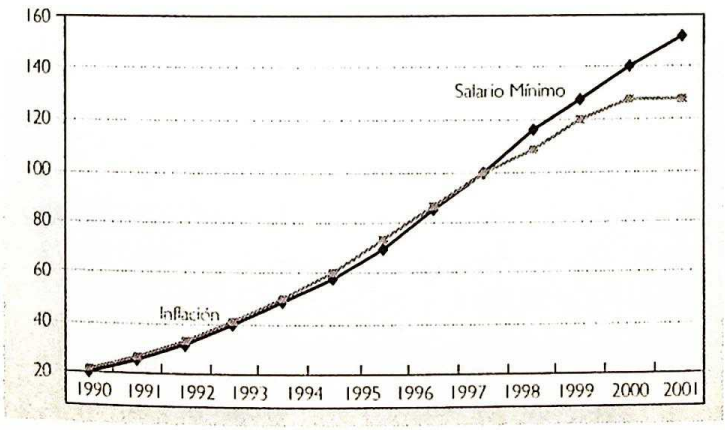
El *cuadro No. 1.2* presenta el resultado de calcular el cociente entre la participación del número de desocupados por decil de ingreso y nivel de escolaridad y la participación de esos mismos grupos dentro

Gráfico No. 1.13
Inflación e Incremento del Salario Mínimo - 1990-2001



Fuente: DANE-Cálculos, Consejería Presidencial para la Política Social.

Gráfico No. 1.14
IPC e Indice de Salario Mínimo (1998=100) - 1990-2001



Fuente: DANE-Cálculos. Consejería Presidencial para la Política Social.

del total de la población económicamente activa. Cuando este cociente es igual a uno, significa que no existe sesgo para que un miembro de este grupo se encuentre o no desempleado; mientras que si éste es mayor a uno, implicaría que a pesar de la participación de ese grupo dentro del total de la población, existe una mayor proporción relativa de desocupados o, lo que es equivalente, un sesgo de ese grupo en el desempleo. Cuando ocurre lo contrario, es decir, cuando el cociente es inferior a uno, el sesgo implica que la proporción de desocupados es inferior comparada con la participación del grupo.

Como se observa, la mayoría de los valores calculados para los deciles 1 a 4 son mayores que uno, mientras que los calculados para los dos últimos deciles son inferiores a la unidad. Dichas desventajas probablemente son producto de problemas estructurales tales como la calidad de la educación que reciben, el acceso a fuentes de información, el acceso a lugares de trabajo, etc.

Lo anterior, no obstante, puede haberse generado debido a la crisis económica que empobreció a gran parte de la población, incluyendo aquella con educación secundaria completa y que por el mismo hecho de la crisis descendió a los más bajos deciles de ingreso.

Cuadro No. 1.2
Participación Relativa de los Desempleados

	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior Incompleta	Superior Completa	TOTAL
Dec. 1	1.4	1.6	2.2	2.1	2.7	2.6	3.6	2.1
Dec. 2	1.1	1.3	1.6	1.7	2.0	2.3	2.0	1.7
Dec. 3	1.4	1.1	1.1	1.4	1.6	2.0	3.5	1.4
Dec. 4	1.1	1.0	1.0	1.0	1.4	1.9	3.3	1.3
Dec. 5	1.1	0.8	0.7	0.8	1.2	1.5	1.6	1.0
Dec. 6	0.6	0.6	0.9	0.8	0.9	0.9	2.0	0.9
Dec. 7	1.3	0.7	0.7	0.6	0.8	1.1	1.9	0.8
Dec. 8	0.6	0.9	0.5	0.6	0.7	1.0	1.2	0.7
Dec. 9	0.0	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	1.2	0.7
Dec 10	0.0	0.4	0.5	0.5	0.4	0.6	0.5	0.5

Fuente: DNP-UDS. Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social

3. Participación Laboral: El continuo aumento de la participación laboral durante los últimos años ha sido otro de los determinantes del aumento del desempleo. En el año 2000 la tasa general de participación fue, en promedio, 64.3%, cifra superior en 4,3 puntos porcentuales a la registrada en 1997.[9] Este aumento se debe, en gran parte, al deterioro de los ingresos familiares, causado por la desaceleración económica, que indujo a miembros del hogar que antes no hacían parte de la población económicamente activa, a engrosar la oferta laboral. La participación que más incremento tuvo fue la de las mujeres y la de los jóvenes,[10] que pasaron de 32.5% a 41.2% y de 61.4% a 68.8% entre 1997 y 2000 respectivamente. Aunque en el período 1997-2000 todos los deciles de ingreso aumentaron su tasa de participación, los mayores incrementos se presentaron en los dos primeros deciles (8.7% y 8.4% respectivamente, frente a 6.2% y 0.5% en los deciles 9 y 10 respectivamente).

9 Esto se produjo a pesar del incremento en la tasa de ocupación de 50.8% en enero de 2000 a 51.5% en enero de 2001, gracias a un aumento de 3.9% en el número de ocupados durante este período.

10 Jóvenes entre 18 y 24 años.

A pesar de la recuperación que ha venido experimentando la economía desde 2000 en un contexto de estabilización macroeconómica, menor inflación, ajuste de las finanzas públicas y equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el desempleo es un problema que subsiste y que se ha convertido en el más grave del país, tanto desde el punto de vista del desarrollo humano y social de la población, como del desaprovechamiento de la capacidad productiva.

- *Evolución del Sector Informal*

La existencia y el aumento de la economía informal se debe a factores como el incremento de la carga impositiva, costos relacionados con el mercado laboral formal (incluyendo las contribuciones de seguridad social y los costos laborales, las inflexibilidades del mercado laboral, la reducción de las horas de trabajo y el trabajo parcial, el retiro a temprana edad, entre otros), la sobreoferta de trabajo (en especial no calificado y barato), el desempleo, la excesiva regulación de la economía formal (como el acceso a licencias, barreras de comercio, etc.) y la menor confianza en el Gobierno.

Con base en estos factores, es posible aseverar que una recesión económica pronunciada que genera una caída masiva de ingresos de la población, es una variable que incide en el crecimiento de la economía informal mediante el aumento del desempleo y la caída generalizada de ingresos de los hogares. Lo anterior genera incentivos para realizar actividades informales que "ayudan" a mitigar el impacto de la caída de los ingresos (evasión de impuestos, evitar regulaciones costosas (licencias, limitaciones a la producción), reducir costos laborales y evitar inflexibilidades del mercado laboral, entre otras. De manera paralela, la necesidad del ajuste fiscal, que está acompañado por un aumento en la tasa impositiva, afectando principalmente a los trabajadores asalariados, tiende a profundizar el impacto en el aumento de la informalidad.

Igualmente, el conflicto armado tiende a aumentar el sector informal a través de, por lo menos, cuatro factores: primero, por su efecto sobre la economía y la profundización de la crisis, lo que aumentaría la probabilidad de generar los fenómenos antes mencionados; segundo, por su impacto directo sobre cierta población (por ejemplo, el desplazamiento forzado lleva a engrosar la oferta de fuerza de trabajo, la mayoría no calificada; el empobrecimiento de la población, así no se desplace, por razones como la restricción de actividades, etc.); tercero, mediante la necesidad de nuevos recursos públicos por efecto del conflicto (para mayor gasto en defensa, para cubrir nuevos gastos para la población víctima del conflicto y para reparar infraestructura pública afectada por el conflicto), lo que puede conducir a mayores impuestos; y cuarto, uno de los principales efectos de un conflicto prolongado es la pérdida de confianza de la población en las actividades del Gobierno.

Así, la crisis económica y el conflicto armado de finales de los años noventa condujeron a una reducción en el empleo asalariado y un crecimiento en el empleo informal. En 1996, 37.7% del empleo informal estaba compuesto por trabajo asalariado de las pequeñas empresas (microempresas) y 43.8% por trabajadores por cuenta propia, mientras que en junio de 2000 el empleo asalariado había descendido a 31% de

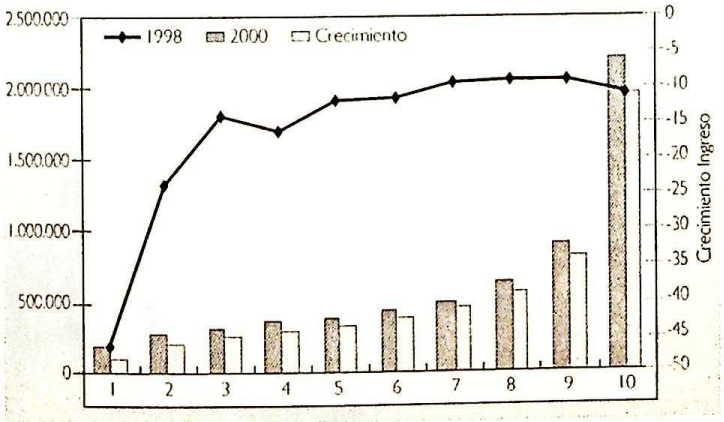
la ocupación informal y el trabajo por cuenta propia aumentado al 49.2% del informal. De esta forma, la tasa de informalidad de las siete principales ciudades pasó de 52.7% en 1996 a 60.3% en el año 2000. La tasa de informalidad de los jefes de hogar aumentó de 52.65% en 1994 a 59.4% en 2000. El análisis de la composición de los informales, por grupos de ingreso, muestra que los grupos más pobres de la población son los que han tenido que refugiarse en el sector informal para contrarrestar el creciente desempleo.

La generación de ingresos a través del empleo informal ha sido una estrategia frecuentemente utilizada por los miembros de hogares afectados por el desempleo. Así, la informalidad captó, de alguna manera, desempleados del sector formal, amortiguando la creciente pérdida de ingresos generada por el desempleo.

1.3.2 Pérdida de los Ingresos de la Población

El aumento del desempleo y el subempleo, especialmente en la población más pobre, tuvo como efecto la caída generalizada de los ingresos, incidiendo en mayor proporción en las familias de los deciles de ingresos más bajos; el ingreso real de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35% en términos reales en promedio frente a 5% de los deciles 8 a 10 entre 1998 y 2000 (*Gráfico No. 1.15*).

Gráfico No. 1.15
Ingreso Real Urbano por decil de Ingreso



Fuente: DANE-Cálculos. Consejería Presidencial para la Política Social.
Los datos están en pesos constantes de 2001.

Esta evolución está asociada con la dependencia de la población más pobre de "su fuerza de trabajo", como único o principal activo con que cuenta para generar ingresos. Dada la baja capacitación promedio de este grupo poblacional,[11] en épocas de auge económico, no están en capacidad de generar los ahorros o los activos necesarios para manejar una crisis económica prolongada sin caer en condiciones de pobreza. Esto explica que la crisis de finales de los años noventa haya generado aumentos importantes en el número de personas consideradas como pobres, mediante la utilización de la medida de pobreza por ingreso. En efecto, la población por debajo de la línea de pobreza tuvo un continuo crecimiento desde 1997 y en términos relativos aumentó en los tres últimos años (1998-2000). De esta forma el número de personas pobres pasó de 20.3 millones a 24.6 millones.

Existe una asociación negativa entre la probabilidad de que un hogar experimente una caída en su bienestar y el nivel socioeconómico al que pertenece (Gaviria, 2000). Esto se debe a lo explicado anteriormente y a que las poblaciones pobres tienen menos mecanismos de protección (menor capacidad de ahorro, de crédito, de trabajo, etc.) ante crisis económicas. El ajuste de las familias, para enfrentar la caída de los ingresos de finales de los años noventa se realizó, en primer lugar, vía disminución en el consumo, el cual para el total de hogares tuvo una caída del 4.4% entre 1998 y 1999 (posteriormente se ha ido recuperando hasta llegar a 121.3 billones en 2002, con tendencia a seguir aumentando). En segundo lugar, y con algún rezago, las familias redujeron su nivel de ahorro, muy probablemente con el fin de compensar el menor ingreso y mantener estable, mientras sea posible, su nivel de consumo. Así entre el año 1999 y 2000, el ahorro presentó una caída de 14.8% (recuperándose en el año 2001).

En tercer lugar, las familias sacrificaron activos físicos como la vivienda, por dificultades para cumplir con sus obligaciones de cuotas de amortización o para utilizar los recursos para fines productivos o de subsistencia. Entre 1996 y 2000 el porcentaje de propietarios cae en 4 puntos porcentuales (de 58.6% a 54.6%)

◀ 11 La población de los 3 primeros deciles de ingreso tiene en promedio 4.9 años de escolaridad mientras que el promedio de la población tiene 7.3 y las personas de los tres últimos deciles de ingreso tienen en promedio 9.7 años de educación.

mientras que el de viviendas en condición de arrendamiento y en usufructo aumentó (26% a 29% y 10.2% a 11.3%, respectivamente). Aunque la disminución de la propiedad se genera en todos los deciles de ingreso, sin embargo, en los deciles bajos se explica por la falta de recursos. Finalmente, los hogares, para enfrentar la crisis y viendo su capacidad de pago reducida, deben tomar decisiones como dejar de enviar a los niños al colegio y, en algunos casos, enviarlos a trabajar con el fin de aumentar los ingresos del hogar. Reducir las visitas médicas y los controles de salud así como modificar los hábitos de consumo, especialmente en lo que se refiere a alimentos, son otras de las medidas que permiten el ajuste de las familias. Lo anterior, se constituye en una limitación a la acumulación de capital humano, la cual se puede constituir en permanente y, por tanto, reducir las condiciones de vida presentes y futuras.

La anterior evolución se explica por la sensibilidad de la medida de pobreza (el ingreso familiar) al ciclo económico, el cual cayó abruptamente en 1999. Por tanto, es previsible que una vez la economía retome su ritmo de crecimiento, se generen empleos productivos suficientes para recuperar los niveles de ingreso de la mayoría de las familias afectadas por la crisis, reduciendo nuevamente la pobreza por ingreso.

2 La política social 1998-2002

2.1 Manejo del Gasto Público Social[12]

12 El análisis del gasto social se realiza en pesos constantes de 2001.

En Colombia, el gasto público social como porcentaje del PIB alcanzó los niveles más altos de los años noventa en el período 1998-2002, representando más de nueve puntos del producto, lo que equivale a un aumento de $2.72 billones en el cuatrienio en términos reales. En términos per cápita, el gasto social en 2002 experimentó un crecimiento total de 7.7% con respecto a 1998, pasando de 384 mil a 418 mil pesos. Un análisis más detallado de la evolución del gasto público social en el cuatrienio 1998-2002 requiere, sin embargo, de precisiones conceptuales que permitan establecer tanto su definición como su medición.

13 Public Spending on Social Protection in Colombia. Roberto Perotti. Fedesarrollo 2000.

2.1.1 Definición del Gasto Público Social

La definición de los componentes y los métodos de medición del gasto público social no tienen, desde el punto de vista económico, una concepción claramente delimitada. Aunque en principio se afirma que el gasto social incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada infraestructura social básica, esto es la educación y la salud básicas, la protección social, la vivienda de interés social y los servicios públicos básicos,[13] en realidad incorpora tanto bienes y servicios directamente relacionados con la lucha contra la pobreza y la redistribución del ingreso, que mejoran las condiciones de las poblaciones más pobres y vulnerables, como bienes y servicios destinados a la conservación y a la formación del capital humano.

Estudios recientes para el caso colombiano señalan que existen dos enfoques principales para la definición del gasto social (Vélez, 1995). En primer lugar, un enfoque de necesidades básicas, el cual circunscribe el gasto social a la ejecución de acciones destinadas a la satisfacción de las necesidades esenciales de los sectores más pobres. En esta pers-

pectiva, las acciones propiamente sociales del Estado están dirigidas a las poblaciones con carencias básicas y, por tanto, el gasto social está constituido por los bienes y servicios que tienen un efecto redistributivo directo. En segundo lugar, un enfoque que define el gasto social como aquel que contribuye a la producción, expansión y renovación del acervo de capital humano; es decir, el desarrollo de las capacidades productivas de la población. El gasto en los sectores de educación, salud y nutrición, y saneamiento básico, se asocia estrictamente con este objetivo.

Para efectos de este trabajo se utiliza una combinación de elementos de ambos enfoques teóricos en la definición del gasto público social, lo que comprende los recursos del Gobierno Central ejecutados, destinados a los sectores que proveen bienes y servicios que contribuyen tanto a la mitigación de la pobreza como a atenuar los efectos del conflicto armado sobre la población, y aquellos que contribuyen a la formación de capital humano.

El gasto público social incluye los siguientes sectores y programas.[14]

- Educación: i) recursos de situado fiscal y participaciones municipales, en los cuales se incluye el pago a maestros e inversión en infraestructura; ii) el fondo educativo de compensación (fondo educativo de crédito entre 1999-2002), que tenía por objeto cubrir los recursos de situado fiscal faltantes para el pago de docentes; iii) recursos del Gobierno Central destinados a inversiones en calidad, subsidios, sistema de información, entre otros; iv) aportes a universidades públicas nacionales para funcionamiento e inversión y a las universidades departamentales para funcionamiento, fondos de cesantías y pensiones.
- Salud: i) recursos de situado fiscal y participaciones municipales, en los cuales se contabiliza el pago al recurso humano y la inversión en infraestructura; ii) rentas cedidas a los departamentos; iii) fondos que financian las campañas y planes de salud pública (Plan de Atención Básica); iv) recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) del Ministerio de Salud en las subcuentas de

◀ 14 Para efectos del presente análisis, se utiliza información de operaciones efectivas de caja, es decir, el registro sobre "caja" efectivamente desembolsados, lo que permite agregar el gasto nacional, el departamental y el municipal. Para el año 2002 se utilizan las proyecciones que para el efecto ha realizado el Departamento Nacional de Planeación.

Solidaridad, Eventos Catastróficos y Accidentes de Tráfico (ECAT), Promoción (incluye los pagos de la Nación al Fosyga) y Compensación;[15] y iv) otros recursos que financian gastos a cargo de la Nación, como los sanatorios de Contratación y Agua de Dios, los subsidios a los enfermos de lepra, entre otros.

- Protección: Recursos asignados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (de los cuales alrededor del 98% proviene del recaudo por concepto de ingresos parafiscales equivalentes al 3% de la nómina) para la financiación de los programas de atención a la familia y a la niñez, tanto en el nivel central como en el territorial.
- Vivienda: Recursos destinados a la financiación de vivienda de interés social, que se transfieren a través del Inurbe, del Fondo Rotatorio de Vivienda Militar y del Banco Agrario para vivienda rural.
- Agua Potable y Saneamiento Básico: i) participaciones municipales y ii) recursos provenientes de regalías, del Ministerio de Desarrollo Económico, entre otros.
- Red de Apoyo Social: Recursos destinados a la financiación de los programas: i) Empleo en Acción- Proyectos Comunitarios; ii) Familias en Acción; y iii) Jóvenes en Acción, los cuales iniciaron su ejecución en el año 2000.
- Programas para la Paz: Financiación de los programas de reinserción, recursos del Fondo de Inversiones para la Paz, la inversión ejecutada a través del programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia, el gasto para la financiación del Proceso de Paz y aquellos ejecutados en el marco del Plan de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.
- Formación para el trabajo: Recursos asignados al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (de los cuales alrededor del 85% proviene del recaudo por concepto de ingresos parafiscales equivalentes al 2% de la nómina) para la financiación de los programas de formación laboral para jóvenes y desempleados.
- Otros Programas Sociales: Los gastos en otros programas sociales incluyen la financiación,

15 En esta cuantificación sólo se incluyen los recursos que cubren el déficit que se genera en la subcuenta de compensación, después de realizar todos los pagos, y no el valor total del recaudo de la subcuenta, correspondiente al total de las cotizaciones de los aportantes al régimen contributivo. La información está disponible a partir del año 1998, por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

de un lado, de intervenciones a cargo de la Nación como: i) el programa de adulto mayor; ii) acciones en desarrollo comunitario y programas de la Red de Solidaridad Social; iii) acciones en trabajo y seguridad; y de otro, iv) el Fondo de Solidaridad Pensional, que se financia con recursos de solidaridad de los cotizantes con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales; v) el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec); y vi) las Cajas de Compensación con los recursos generados por los aportes parafiscales equivalentes al 4% de la nómina.

Vale la pena anotar que otras cuantificaciones del gasto social incluyen algunas cuentas adicionales, como los gastos realizados por el Gobierno Central por concepto de seguridad social tanto en salud como en pensiones, equivalente a 4.3% del PIB en el año 2002, o gastos de seguridad social en salud y pensiones asociados a contribuciones privadas, que equivalen a 2.7%. Sin embargo, en la presente aproximación no se incluyen dichos gastos debido a que estos contabilizan o bien bienes y servicios pagados por el Gobierno en su calidad de empleador y no como proveedor de bienes o servicios básicos sociales (es decir, como una obligación que adquiere con sus trabajadores), o gastos asociados a contribuciones privadas que no pueden considerarse como esfuerzo fiscal del Gobierno.

2.1.2 Evolución Sectorial del Gasto Público Social[16]

Durante la primera parte de los años noventa el gasto social creció aceleradamente en términos reales, pasando de $7.52 billones en 1990 a $14.16 billones en 1996, lo que representa una tasa de crecimiento de 88% para el total del período y 11.12% en promedio anual. Por efectos de la crisis económica, esta tendencia, aunque positiva, disminuye a partir de 1997, y es así como en 1998 el gasto representa $15.6 billones, equivalente a un crecimiento anual de 5.5%. Para el 2002, el gasto público social asciende a $18.4 billones de pesos. En términos de su participación en el PIB pasó de 5.3% en el año 1990 a 9.2%

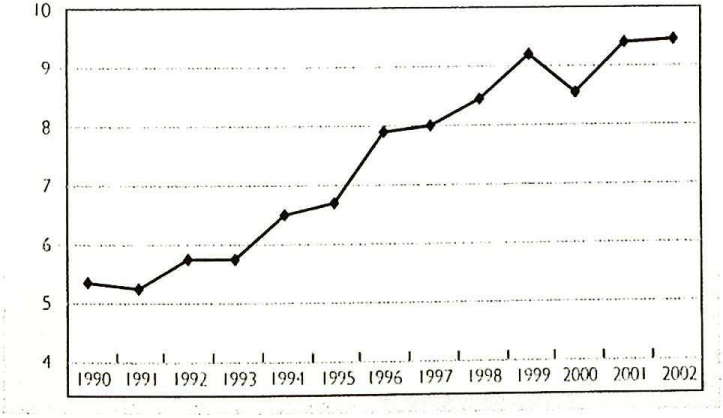
◀ 16 La información para el año 2002 es de presupuesto apropiado y no ejecutado como lo es para el resto del período.

en el año 1999 y alcanzó su participación más alta, 9.4%, en el año 2002 (*Gráficos No. 2.1 y 2.2*). El gasto social como porcentaje del gasto total se incrementó en los años noventa, pasando de 25% en 1990 a 29.8% en 2002, presentándose el mayor aumento entre 2000 y 2001 (de 31.6 a 34%).

Los dos sectores más significativos dentro del gasto social total y los que han mostrado un mayor crecimiento son salud y educación. El gasto en el sector salud ha mantenido una tendencia creciente pasando de representar 0.8% del PIB en 1990 a 2.3% en el año 2002. De igual forma, el gasto en educación pasó de 1.7% del PIB en 1990 a 4% en el 2002. Este comportamiento se explica, de un lado, por la protección legal ejercida por la Ley 60 de 1993 reformada en la Ley 715 de 2001, que estableció porcentajes fijos sobre los Ingresos Corrientes de la Nación para la determinación de las participaciones destinadas a la financiación de los sectores sociales básicos (salud y educación).

Los recursos parafiscales, definidos como porcentajes fijos sobre la nómina y destinados a la financiación de la protección de la familia y la niñez, la formación para el trabajo y programas sociales de las cajas de compensación destinados a sus afiliados, pasaron de representar, entre 1990 y 2002, 1.2% del PIB a

Gráfico No. 2.1
Evolución del Gasto Social (% PIB)



Fuente: DNP-Umacro. Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

1.4%. Los recursos protegidos por ley (participaciones y parafiscales) representan en promedio más del 60% del total del gasto social en el período.

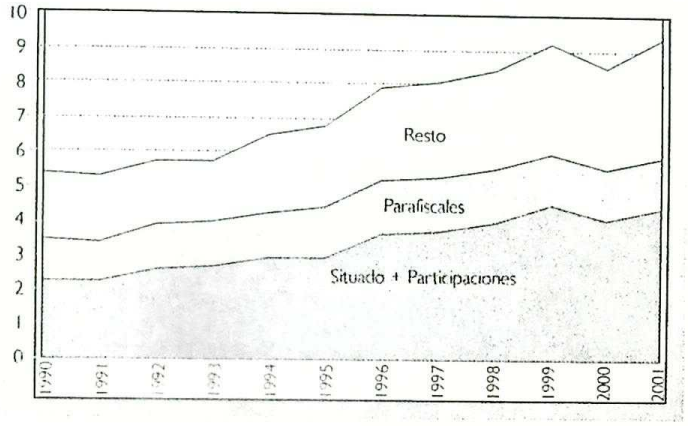
En términos reales los recursos destinados al gasto social tienden a aumentar en los años noventa, pero como consecuencia de la crisis económica, entre los años 1999 y 2000 hubo reducciones en los ingresos de algunos sectores e instituciones. Estas disminuciones afectan de manera significativa entidades como el ICBF, que tuvo una reducción de sus ingresos promedio de $135.500 millones en el período 1998-2002 respecto a 1997, lo cual afecta, obviamente, el alcance de los servicios. Igualmente afectó el gasto que no está garantizado por ley, es decir, el gasto flexible sobre el cual el Gobierno Central tiene mayor espacio para asignar, el cual pasa de $5.9 billones en 1999 a $5.6 billones en 2000, caída correspondiente a 5.6% real.

En el cuatrienio 1998-2002, el gasto social no garantizado por leyes, es decir, el gasto diferente a los recursos por participaciones y parafiscales, que el Gobierno Nacional Central destina discrecionalmente a los sectores sociales tanto para funcionamiento e inversión y que, por tanto, ante una crisis económica sería el primer candidato a sufrir ajustes, se incrementó en términos reales en 27.5% y su participación en el total del gasto social pasó de 34% a 36.9 % (*Gráfico No. 2.3*). Es importante anotar que este aumento en su participación se realiza a pesar de que el gasto "protegido por Ley" continúa creciendo y que el país se encuentra en una crisis económica de magnitudes importantes. Lo anterior implica, entonces, que el esfuerzo del Gobierno Central por este tipo de gasto ha aumentado más que proporcionalmente respecto al gasto "garantizado" y que su incremento en valores reales también ha sido mayor que el de este último.

Este incremento, lo que es contrario al efecto esperado ante una crisis, se debe al esfuerzo del Gobierno Nacional por atender a las poblaciones afectadas por la crisis económica, por el recrudecimiento del conflicto y por el terremoto del Eje Cafetero. Los programas de la Red de Apoyo Social (9.5%), los

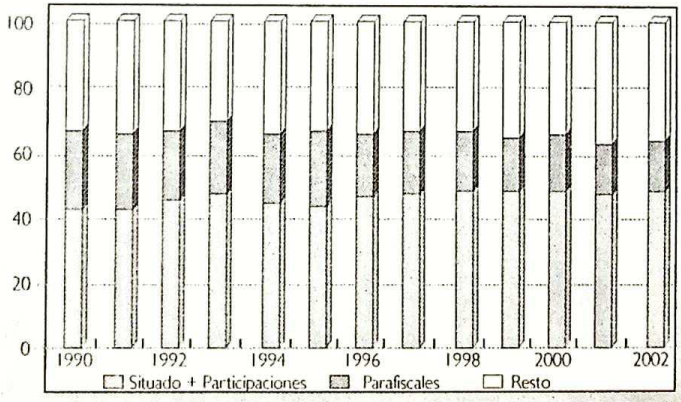
programas de fortalecimiento institucional y desarrollo social y otros programas de Paz (3.0%) y el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero -FOREC- (0.6%), representaron más del 13% del gasto no protegido por leyes en los años 2001 y 2002, y se destinaron a atender a las poblaciones más pobres y vulnerables.

Gráfico No. 2.2
Gasto Social Sectorial (% PIB)



Fuente: DNP-DEE. Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

Gráfico No. 2.3
Participación por Sectores del Gasto Social (% PIB)



Fuente: DNP- DEE. Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

Cuadro No. 2.1
GASTO SOCIAL * –Miles de Millones $2001–

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Gasto Social	**7.522**	**7.505**	**8.548**	**8.992**	**10.871**	**11.766**	**14.165**	**14.829**	**15.644**	**16.762**	**16.048**	**17.923**	**18.406**
Educación	**2.436**	**2.443**	**2.879**	**3.268**	**4.021**	**4.268**	**5.689**	**5.906**	**6.673**	**7.004**	**6.915**	**7.586**	**7.889**
Participaciones (Situado, participaciones y FEC)	1.905	1.935	2.370	2.646	2.976	3.206	4.232	4.462	4.996	5.368	5.368	5.847	6.132
Educación - Situado	1.757	1.752	2.121	2.347	2.667	2.726	3.346	3.157	3.236	3.857	3.259	3.970	4.169
Educación - Participaciones - Municipios	147	183	250	299	309	480	649	732	838	999	955	974	913
Educación - FEC	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	237.1	573.4	921.1	512.4	1.154.3	902.7	1.050.3
Educación - Gobierno Central	-	-	-	-	297	262	626	517	745	611	491	628	717
Aportes a Universidades	531	508	508	622	749	801	831	927	933	1.024	1.055	1,111	1.041
Universidades Públicas Nacionales	274	262	272	306	344	380	395	470	535	579	616	639	598
Universidades Públicas Departamentales	237	222	208	262	291	350	363	367	398	445	439	472	442
Fondo de cesantías Univ. Deptales.	1	1	2	21	73	26	13	22	0	0	0	0	0
Pensiones Universidades	20	22	27	33	41	45	59	68	0	0	0	0	0
Salud	**1.095**	**1.141**	**1.366**	**1.519**	**2.240**	**2.501**	**2.902**	**3.131**	**3.691**	**4.295**	**4.027**	**4.554**	**4.474**
Participaciones (Situado y participaciones)	834	861	1.066	1.198	1.336	1.503	1.894	1.887	2.008	2.392	2.114	2.418	2.505
Salud - Situado - Departamentos	711	709	858	949	1.079	1.103	1.353	1.277	1.309	1.560	1.318	1.606	1.744
Salud - Participaciones - Municipio	123	153	208	249	257	400	541	610	699	832	796	812	761
Salud - Rentas Cedidas - Departamentos	219	232	270	285	324	320	406	409	432	455	448	445	461
Salud pública	43	42	25	30	30	31	33	34	17	17	16	157	17
Fosyga 1/	-	-	-	-	546	526	516	801	1.216	1.393	1.407	1.409	1.347
Otros	-	6	6	6	5	121	53	0	19	37	41	125	144
Protección - ICBF	**682**	**684**	**812**	**838**	**861**	**1.067**	**1.225**	**1.315**	**1.228**	**1.142**	**1.091**	**1.142**	**1.153**
Gobierno Central	559	567	694	716	736	911	1.047	1.123	1.049	976	932	980	1.001
Municipios	123	117	117	122	125	155	179	192	179	166	159	162	152
Vivienda	**498**	**674**	**807**	**782**	**851**	**716**	**764**	**590**	**412**	**281**	**477**	**582**	**499**
Inurbe	498	674	723	648	685	550	563	464	312	203	374	449	453
Otros 2/	-	-	84	134	166	166	201	126	99	79	104	133	47

Cuadro No. 2.1

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agua y Saneamiento Básico	**471**	**391**	**409**	**388**	**528**	**464**	**408**	**572**	**531**	**401**	**316**	**319**	**274**
Participaciones	471	391	409	388	528	464	408	572	467	321	238	170	192
Otros 3/	-	-	-	-	-	-	-	-	64	80	79	149	82
Red de Apoyo Social	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**8**	**329**	**650**
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	268	592
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61	58
Paz	**-**	**25**	**7**	**7**	**17**	**18**	**16**	**16**	**34**	**35**	**64**	**192**	**210**
FIDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59	182	200
Fond Prog Espec PAZ (Ley 368/97)	-	-	-	-	-	-	-	-	13	10	-	10	10
Programa de reinserción	-	25	7	7	17	18	16	16	17	23	-	-	-
Otros Paz 4/	4	2	5	-	-								
Otros Programas Sociales	**2.340**	**2.147**	**2.267**	**2.189**	**2.352**	**2.732**	**3.160**	**3.300**	**3.075**	**3.603**	**3.151**	**3.218**	**3.256**
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	31	35	-	-	1	-	-	-
SENA	417	369	394	435	518	642	588	609	604	588	637	598	617
Cajas de Compensación	744	746	796	892	941	1.017	1.101	1.147	1.197	1.181	1.155	1.192	1.171
Otros	1.180	1.032	1.077	862	893	1.041	1.437	1.544	1.275	1.833	1.359	1.427	1.468
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	34	18	27	58	-	-	-
Desarrollo Comunitario	689	678	803	658	649	797	1.038	973	930	819	798	815	801
Trabajo y Seguridad	492	354	275	204	244	245	364	552	317	956	560	612	667

Fuente: DNP- DEE. Consejería Presidencial para la Política Social.

*Con base en la información del DNP, la Consejería incluyó partidas adicionales y desagregaciones diferentes de acuerdo con lo explicado en la definición de Gasto Social (Ver Sección 2.1.1).

1/ La información de la Subcuenta de Compensación incluida en el Fosyga, está disponible a partir del año 1998 por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

2/Incluye las viviendas financiadas por: la Caja Promotora de Vivienda Militar y el Banco Agrario.

3/ Incluye los recursos para el sector del Fondo Nacional de Regalías, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Plan Colombia (Empleo en Acción y Obras para la Paz), Plan Pacífico y Recursos de Inversión Social RIS.

4/ Incluye los recursos del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Cuadro No. 2.2
GASTO SOCIAL* – % PIB

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Gasto Social	**5.3**	**5.2**	**5.7**	**5.7**	**6.5**	**6.7**	**7.9**	**8.0**	**8.4**	**9.2**	**8.5**	**9.3**	**9.4**
Educación	**1.7**	**1.7**	**1.9**	**2.1**	**2.4**	**2.4**	**3.2**	**3.2**	**3.6**	**3.8**	**3.7**	**4.0**	**4.0**
Participaciones (Situado, participaciones y FEC)	1.3	1.3	1.6	1.7	1.8	1.8	2.4	2.4	2.7	2.9	2.8	3.0	3.1
Educación - Situado	1.2	1.2	1.4	1.5	1.6	1.5	1.9	1.7	1.7	2.1	1.7	2.1	2.1
Educación - Participaciones - Municipios	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Educación - FEC	-	-	-	-	-	-	0.1	0.3	0.5	0.3	0.6	0.5	0.5
Educación - Gobierno Central	-	-	-	-	0.2	0.1	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
Aportes a Universidades	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5
Universidades Públicas Nacionales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Universidades Públicas Departamentales	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Fondo de cesantías Univ. Deptales.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pensiones Universidades	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Salud	**0.8**	**0.8**	**0.9**	**1.0**	**1.3**	**1.4**	**1.6**	**1.7**	**2.0**	**2.4**	**2.1**	**2.4**	**2.3**
Participaciones (Situado y participaciones)	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1	1.0	1.1	1.3	1.1	1.3	1.3
Salud - Situado - Departamentos	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7	0.7	0.9	0.7	0.8	0.9
Salud - Participaciones - Municipio	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
Salud - Rentas Cedidas - Departamentos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Salud pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Fosyga 1/	-	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
Otros	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Protección - ICBF	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.6**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**
Gobierno Central	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Municipios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Vivienda	**0.4**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.4**	**0.4**	**0.3**	**0.2**	**0.2**	**0.3**	**0.3**	**0.3**
Inurbe	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Otros 2/	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0

Cuadro No. 2.2

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agua y Saneamiento Básico	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
Participaciones	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Otros 3/	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Red de Apoyo Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.004	0.172	0.333
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.3
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
Paz	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
FIDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.1
Fond Prog Espec PAZ (Ley 368/97)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	0.0	0.0
Programa de reinserción	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Otros Paz 4/	0.0	0.0	0.0	-	-								
Otros Programas Sociales	1.7	1.5	1.5	1.4	1.4	1.6	1.8	1.8	1.6	2.0	1.7	1.7	1.7
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-	0.0	-	-	-
SENA	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Cajas de Compensación	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Otros	0.8	0.7	0.7	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.7	1.0	0.7	0.7	0.8
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Desarrollo Comunitario	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Trabajo y Seguridad	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.5	0.3	0.3	0.3

Fuente: DNP- DEE. Consejería Presidencial para la Política Social.

*Con base en la información del DNP, la Consejería incluyó partidas adicionales y desagregaciones diferentes de acuerdo con lo explicado en la definición de Gasto Social (Ver Sección 2.1.1).

1/ La información de la Subcuenta de Compensación incluida en el Fosyga, está disponible a partir del año 1998 por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

2/Incluye las viviendas financiadas por: la Caja Promotora de Vivienda Militar; y el Banco Agrario.

3/ Incluye los recursos para el sector del Fondo Nacional de Regalías, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Plan Colombia (Empleo en Acción y Obras para la Paz), Plan Pacífico y Recursos de Inversión Social RIS.

4/ Incluye los recursos del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Cuadro No. 2.3

GASTO SOCIAL – Miles de Millones $2001–

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Gasto Social	**7.522.5**	**7.504.8**	**8.547.6**	**8.991.8**	**10.870.8**	**11.766.4**	**14.164.6**	**14.828.6**	**15.644.5**	**16.762.2**	**16.048.4**	**17.923.3**	**18.406.5**
Situado + Participaciones	**3.208.8**	**3.187.5**	**3.845.4**	**4.232.4**	**4.840.3**	**5.173.1**	**6.534.0**	**6.920.6**	**7.470.0**	**8.081.4**	**7.720.2**	**8.434.9**	**8.828.5**
Educación	1.904.7	1.934.9	2.370.4	2.645.8	2.975.8	3.206.0	4.231.6	4.461.9	4.995.6	5.368.1	5.368.3	5.847.0	6.131.8
Salud	833.6	861.2	1.065.8	1.198.4	1.336.2	1.502.7	1.894.0	1.886.7	2.007.7	2.392.3	2.114.3	2.417.6	2.505.0
Agua y Saneamiento Básico	470.6	391.4	409.1	388.1	528.3	464.4	408.4	572.0	466.7	321.1	237.6	170.3	191.7
Parafiscales	**1.719.2**	**1.681.6**	**1.884.3**	**2.043.0**	**2.195.3**	**2.570.2**	**2.736.2**	**2.878.9**	**2.849.6**	**2.744.8**	**2.723.5**	**2.770.9**	**2.788.9**
ICBF	559.1	566.9	694.5	715.7	735.6	911.2	1.046.9	1.123.1	1.049.0	975.7	931.6	980.1	1.001.3
SENA	416.6	369.1	394.0	434.9	518.4	642.0	588.4	608.5	604.0	587.9	637.1	598.4	617.0
Cajas de Compensación	743.5	745.6	795.8	892.3	941.3	1.016.9	1.100.9	1.147.3	1.196.7	1.181.2	1.154.8	1.192.4	1.170.6
Resto	**2.594.5**	**2.635.7**	**2.817.9**	**2.716.4**	**3.835.2**	**4.023.1**	**4.894.4**	**5.029.2**	**5.324.9**	**5.936.0**	**5.604.6**	**6.717.5**	**6.789.1**
Educación	**531.4**	**507.7**	**508.3**	**622.5**	**1.045.3**	**1.062.5**	**1.457.1**	**1.443.9**	**1.677.3**	**1.635.9**	**1.546.6**	**1.739.0**	**1.757.6**
Educación - Gobierno Central	-	-	-	-	296.7	261.6	625.8	516.8	744.6	611.4	491.2	627.7	716.9
Aportes a Universidades	531.4	507.7	508.3	622.5	748.5	800.9	831.3	927.1	932.7	1.024.4	1.055.5	1.111.3	1.040.8
Universidades Públicas Nacionales	273.7	261.8	271.6	306.3	343.8	379.9	395.4	470.1	534.7	579.1	616.2	639.1	598.2
Universidades Públicas Departamentales	236.8	222.3	208.0	262.2	290.8	350.3	363.3	366.9	397.8	445.2	439.1	472.1	442.5
Fondo de cesantías Univ. Deptales.	0.9	1.2	2.0	21.4	73.5	26.0	13.4	21.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Pensiones Universidades	19.9	22.5	26.7	32.6	40.5	44.7	59.1	68.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Salud	**261.5**	**280.1**	**300.7**	**320.2**	**903.8**	**998.4**	**1.007.8**	**1.244.1**	**1.683.5**	**1.902.8**	**1.912.6**	**2.136.4**	**1.968.7**
Salud - Rentas Cedidas - Departamentos	218.9	232.4	270.2	284.8	323.6	319.7	406.0	408.6	432.0	455.1	448.0	445.4	461.1
Salud pública	42.6	41.7	24.6	29.6	30.0	31.3	32.6	33.8	16.6	17.2	16.0	156.8	17.0
Fosyga 1/	-	-	-	-	545.5	526.2	516.4	801.5	1.216.4	1.393.2	1.407.5	1.409.3	1.346.9
Otros	-	5.9	5.8	5.8	4.6	121.2	52.9	0.2	18.6	37.3	41.1	124.9	143.8
ICBF Municipios	**123.1**	**116.9**	**117.2**	**122.1**	**125.5**	**155.4**	**178.6**	**191.6**	**178.9**	**166.4**	**159.2**	**162.3**	**152.1**

Cuadro No. 2.3

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vivienda	**498.3**	**674.1**	**806.9**	**782.5**	**851.2**	**715.9**	**763.7**	**590.0**	**411.8**	**281.3**	**477.4**	**582.2**	**499.4**
Inurbe	498.3	674.1	723.2	648.1	685.2	549.5	563.2	464.0	312.4	202.7	373.6	449.0	452.6
Otros (*) 2/	-	-	83.6	134.3	166.1	166.4	200.5	126.0	99.4	78.6	103.8	133.2	46.8
Agua y Saneamiento Básico													
Otros 3/	-	-	-	-	-	-	-	-	64.3	80.0	78.7	148.9	82.4
Red de Apoyo Social	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**7.6**	**329.3**	**650.0**
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	268.5	591.8
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.8	58.3
Paz	**-**	**24.7**	**7.5**	**7.1**	**16.6**	**18.2**	**16.1**	**15.9**	**34.4**	**35.5**	**63.7**	**192.2**	**210.3**
FIDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58.7	182.0	200.2
Fond Prog Espec PAZ (Ley 368/97)	-	-	-	-	-	-	-	-	13.4	10.4	-	10.2	10.1
Programa de reinserción	-	24.7	7.5	7.1	16.6	18.2	16.1	15.9	16.6	22.7	-	-	-
Otros Paz 4/	4.4	2.5	5.0	-	-								
Otros Programas Sociales	**1.180.2**	**1.032.2**	**1.077.5**	**862.1**	**892.8**	**1.072.7**	**1.471.2**	**1.543.7**	**1.274.7**	**1.834.1**	**1.358.7**	**1.427.2**	**1.468.5**
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	31.3	34.6	-	-	1.2	-	-	-
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	34.5	18.1	27.3	57.9	-	-	-
Desarrollo Comunitario	688.6	678.1	803.0	658.0	649.1	796.8	1.038.5	973.2	929.9	818.8	798.3	814.7	801.4
Trabajo y Seguridad	491.6	354.1	274.5	204.1	243.7	244.6	363.6	552.4	317.4	956.2	560.4	612.5	667.1

Fuente: DNP- DEE. Consejería Presidencial para la Política Social.

*Con base en la información del DNP. la Consejería incluyó partidas adicionales y desagregaciones diferentes de acuerdo con lo explicado en la definición de Gasto Social (Ver Sección 2.1.1).

1/ La información de la Subcuenta de Compensación incluida en el Fosyga, está disponible a partir del año 1998 por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

2/Incluye las viviendas financiadas por: la Caja Promotora de Vivienda Militar, y el Banco Agrario.

3/ Incluye los recursos para el sector del Fondo Nacional de Regalías, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Plan Colombia (Empleo en Acción y Obras para la Paz), Plan Pacífico y Recursos de Inversión Social RIS.

4/ Incluye los recursos del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Cuadro No. 2.4
GASTO SOCIAL * – % PIB

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Gasto Social	**5.3**	**5.2**	**5.7**	**5.7**	**6.5**	**6.7**	**7.9**	**8.0**	**8.4**	**9.2**	**8.5**	**9.3**	**9.4**
	8.2	8.9	8.2	9.0	9.1								
Situado + Participaciones	**2.3**	**2.2**	**2.6**	**2.7**	**2.9**	**2.9**	**3.6**	**3.7**	**4.0**	**4.4**	**4.1**	**4.4**	**4.5**
Educación	1.3	1.3	1.6	1.7	1.8	1.8	2.4	2.4	2.7	2.9	2.8	3.0	3.1
Salud	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1	1.0	1.1	1.3	1.1	1.3	1.3
Agua y Saneamiento Básico	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Parafiscales	**1.2**	**1.2**	**1.3**	**1.3**	**1.3**	**1.5**	**1.5**	**1.5**	**1.5**	**1.5**	**1.4**	**1.4**	**1.4**
ICBF	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
SENA	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Cajas de Compensación	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Resto	**1.8**	**1.8**	**1.9**	**1.7**	**2.3**	**2.3**	**2.7**	**2.7**	**2.9**	**3.3**	**3.0**	**3.5**	**3.5**
Educación	**0.4**	**0.4**	**0.3**	**0.4**	**0.6**	**0.6**	**0.8**	**0.8**	**0.9**	**0.9**	**0.8**	**0.9**	**0.9**
Educación - Gobierno Central	-	-	-	-	0.2	0.1	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
Aportes a Universidades	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5
Universidades Públicas Nacionales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Universidades Públicas Departamentales	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Fondo de cesantías Univ. Deptales.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pensiones Universidades	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Salud	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.5**	**0.6**	**0.6**	**0.7**	**0.9**	**1.0**	**1.0**	**1.1**	**1.0**
Salud - Rentas Cedidas - Departamentos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Salud pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Fosyga 1/	-	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
Otros	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
ICBF Municipios	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**

Cuadro No. 2.4

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vivienda	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Inurbe	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Otros (*) 2/	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Agua y Saneamiento Básico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros 3/	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Red de Apoyo Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.2	0.3
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.3
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
Paz	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
FIDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.1
Fond Prog Espec PAZ (Ley 368/97)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	0.0	0.0
Programa de reinserción	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Otros Paz 4/	0.0	0.0	0.0	-	-								
Otros Programas Sociales	0.8	0.7	0.7	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.7	1.0	0.7	0.7	0.8
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-	0.0	-	-	-
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Desarrollo Comunitario	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Trabajo y Seguridad	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2.	0.3	0.2	0.5	0.3	0.3	0.3

Fuente: DNP- DEE. Consejería Presidencial para la Política Social.

*Con base en la información del DNP. la Consejería incluyó partidas adicionales y desagregaciones diferentes de acuerdo con lo explicado en la definición de Gasto Social (Ver Sección 2.1.1).

1/ La información de la Subcuenta de Compensación incluida en el Fosyga. está disponible a partir del año 1998 por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

2/Incluye las viviendas financiadas por: la Caja Promotora de Vivienda Militar. y el Banco Agrario.

3/ Incluye los recursos para el sector del Fondo Nacional de Regalías. el Ministerio de Desarrollo Económico. el Plan Colombia (Empleo en Acción y Obras para la Paz). Plan Pacífico y Recursos de Inversión Social RIS.

4/ Incluye los recursos del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Cuadro No. 2.5

GASTO SOCIAL – Participación de los Sectores dentro del Gasto Social

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Gasto Social	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Situado + Participaciones	42.7	42.5	45.0	47.1	44.5	44.0	46.1	46.7	47.7	48.2	48.1	47.1	48.0
Educación	25.3	25.8	27.7	29.4	27.4	27.2	29.9	30.1	31.9	32.0	33.5	32.6	33.3
Salud	11.1	11.5	12.5	13.3	12.3	12.8	13.4	12.7	12.8	14.3	13.2	13.5	13.6
Agua y Saneamiento Básico	6.3	5.2	4.8	4.3	4.9	3.9	2.9	3.9	3.0	1.9	1.5	0.9	1.0
Parafiscales	22.9	22.4	22.0	22.7	20.2	21.8	19.3	19.4	18.2	16.4	17.0	15.5	15.2
ICBF	7.4	7.6	8.1	8.0	6.8	7.7	7.4	7.6	6.7	5.8	5.8	5.5	5.4
SENA	5.5	4.9	4.6	4.8	4.8	5.5	4.2	4.1	3.9	3.5	4.0	3.3	3.4
Cajas de Compensación	9.9	9.9	9.3	9.9	8.7	8.6	7.8	7.7	7.6	7.0	7.2	6.7	6.4
Resto	34.5	35.1	33.0	30.2	35.3	34.2	34.6	33.9	34.0	35.4	34.9	37.5	36.9
Educación	7.1	6.8	5.9	6.9	9.6	9.0	10.3	9.7	10.7	9.8	9.6	9.7	9.5
Educación - Gobierno Central	-	-	-	-	2.7	2.2	4.4	3.5	4.8	3.6	3.1	3.5	3.9
Aportes a Universidades	7.1	6.8	5.9	6.9	6.9	6.8	5.9	6.3	6.0	6.1	6.6	6.2	5.7
Universidades Públicas Nacionales	3.6	3.5	3.2	3.4	3.2	3.2	2.8	3.2	3.4	3.5	3.8	3.6	3.2
Universidades Públicas Departamentales	3.1	3.0	2.4	2.9	2.7	3.0	2.6	2.5	2.5	2.7	2.7	2.6	2.4
Fondo de cesantías Univ. Deptales.	0.0	0.0	0.0	0.2	0.7	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pensiones Universidades	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Salud	3.5	3.7	3.5	3.6	8.3	8.5	7.1	8.4	10.8	11.4	11.9	11.9	10.7
Salud - Rentas Cedidas - Departamentos	2.9	3.1	3.2	3.2	3.0	2.7	2.9	2.8	2.8	2.7	2.8	2.5	2.5
Salud pública	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.9	0.1
Fosyga 1/	-	-	-	-	5.0	4.5	3.6	5.4	7.8	8.3	8.8	7.9	7.3
Otros	-	0.1	0.1	0.1	0.0	1.0	0.4	0.0	0.1	0.2	0.3	0.7	0.8
ICBF Municipios	1.6	1.6	1.4	1.4	1.2	1.3	1.3	1.3	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8

Cuadro No. 2.5

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vivienda	**6.6**	**9.0**	**9.4**	**8.7**	**7.8**	**6.1**	**5.4**	**4.0**	**2.6**	**1.7**	**3.0**	**3.2**	**2.7**
Inurbe	6.6	9.0	8.5	7.2	6.3	4.7	4.0	3.1	2.0	1.2	2.3	2.5	2.5
Otros (*) 2/	-	-	1.0	1.5	1.5	1.4	1.4	0.9	0.6	0.5	0.6	0.7	0.3
Agua y Saneamiento Básico													
Otros 3/	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.5	0.5	0.8	0.4
Red de Apoyo Social	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**0.0**	**1.8**	**3.5**
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	1.5	3.2
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3
Paz	**-**	**0.3**	**0.1**	**0.1**	**0.2**	**0.2**	**0.1**	**0.1**	**0.2**	**0.2**	**0.4**	**1.1**	**1.1**
FIDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	1.0	1.1
Fond Prog Espec PAZ (Ley 368/97)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	-	0.1	0.1
Programa de reinserción	-	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-
Otros Paz 4/	0.0	0.0	0.0	-	-								
Otros Programas Sociales	**15.7**	**13.8**	**12.6**	**9.6**	**8.2**	**9.1**	**10.4**	**10.4**	**8.1**	**10.9**	**8.5**	**8.0**	**8.0**
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	0.3	0.2	-	-	0.0	-	-	-
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	0.2	0.1	0.2	0.3	-	-	-
Desarrollo Comunitario	9.2	9.0	9.4	7.3	6.0	6.8	7.3	6.6	5.9	4.9	5.0	4.5	4.4
Trabajo y Seguridad	6.5	4.7	3.2	2.3	2.2	2.1	2.6	3.7	2.0	5.7	3.5	3.4	3.6

Fuente: DNP- DEE. Consejería Presidencial para la Política Social.

*Con base en la información del DNP, la Consejería incluyó partidas adicionales y desagregaciones diferentes de acuerdo con lo explicado en la definición de Gasto Social (Ver Sección 2.1.1).

1/ La información de la Subcuenta de Compensación incluida en el Fosyga, está disponible a partir del año 1998 por problemas de consistencia de la información para los años anteriores. El valor para el año 2002 fue estimado por la Consejería Presidencial para la Política Social.

2/Incluye las viviendas financiadas por: la Caja Promotora de Vivienda Militar, y el Banco Agrario.

3/ Incluye los recursos para el sector del Fondo Nacional de Regalías, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Plan Colombia (Empleo en Acción y Obras para la Paz), Plan Pacífico y Recursos de Inversión Social RIS.

4/ Incluye los recursos del programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

2.2 La política social frente a la crisis

La coyuntura fiscal y de orden público a partir de 1998 llevaron al Gobierno Nacional a generar estrategias que permitieran, de un lado, mitigar los efectos sociales más graves de la crisis económica y, de otro, atender las consecuencias del conflicto en las zonas más afectadas. Para ello, se diseñaron y pusieron en marcha dos estrategias integrales: la Red de Apoyo Social y el Programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia.

2.2.1 La Red de Apoyo Social

Los efectos sociales de la crisis económica de finales de los años noventa se evidenciaron en el aumento del desempleo, la caída en los ingresos, las restricciones al acceso de servicios sociales básicos y los aumentos en los niveles de pobreza, entre otros. De la misma forma se hizo manifiesto que las entidades responsables de los programas de asistencia social no contaban con los mecanismos necesarios para responder, de manera integral y ágil, a los requerimientos de la población en el momento de una crisis: no tienen la flexibilidad requerida, no atienden todas las demandas de las poblaciones, los mecanismos presupuestales y técnicos no son fácilmente adaptables a cambios en escala de atención, etc.[17] Se evidenció, por ejemplo, que: i) en diferentes instituciones hay programas que atienden a las mismas poblaciones con similares objetivos; ii) en algunos casos la focalización no es precisa y no se logra llegar a la población más pobre; iii) los esquemas actuales de prestación de servicios no responden a situaciones dinámicas; y iv) es necesario garantizar los recursos para la financiación de las intervenciones de protección durante crisis económicas, entre otros.

En este marco, surge la necesidad de crear un mecanismo permanente de política social que, ante episodios de crisis económica, pudiera atender con la oportunidad y la eficiencia necesarias las demandas de las poblaciones más afectadas. Es así como se crea a finales del año 2001 el Sistema Social de Riesgo SSR, como una red de protección social que articula los programas y

17 Una explicación detallada de este aspecto se encuentra en el documento "El Nuevo Enfoque de la Protección Social en Colombia", Consejería Presidencial para la Política Social 2002.

entidades ya existentes y que cuenta con los recursos necesarios para generar intervenciones que permiten atender a la población más gravemente afectada por la crisis y, de esta forma, disminuir los niveles de pobreza. Para ello, el SSR cuenta con mecanismos institucionales, programáticos, administrativos y presupuestales ágiles y flexibles.

Como primer paso para la conformación del SSR se diseñó y puso en marcha la Red de Apoyo Social -RAS-. La RAS se constituyó en el conjunto de programas que atendió a la población afectada por la crisis económica.[18] Las poblaciones más afectadas son las de los niveles socioeconómicos bajos, puesto que presentan: los niveles más altos de desempleo, especialmente en las grandes ciudades; las familias de bajos recursos que deben restringir el acceso de sus niños a los servicios sociales básicos; y los jóvenes, pertenecientes a los deciles más bajos de ingreso de las grandes ciudades, que presentan altas tasas de desempleo, en parte por los inadecuados niveles de capacitación para el trabajo. De esta forma, la población objeto de la RAS son los desempleados más pobres de las grandes ciudades, las familias pobres de los municipios de menos de 100 mil habitantes y los jóvenes (18 y 25 años) desempleados de las 7 principales ciudades. La intervención se realizó a través de programas que combinan tres elementos básicos: empleo de emergencia, transferencia de subsidios monetarios y formación laboral de jóvenes. Los programas de la RAS fueron diseñados en el segundo semestre de 1999 y para su ejecución se conformó una Unidad Coordinadora del programa en el Fondo de Inversiones para la Paz.[19]

- *Programa Empleo en Acción-Proyectos Comunitarios*

Empleo en Acción- Proyectos Comunitarios fue diseñado con el objetivo de atenuar el impacto provocado por la caída de los ingresos de la población más vulnerable a través de aportes para el financiamiento de ocupación transitoria a desempleados pobres (pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN), en pequeños proyectos de infraestructura, en áreas urbanas de localidades y barrios en situación de pobreza.

18 Desde el inicio del diseño se tenía claro que la RAS atendería parcialmente a las poblaciones afectadas por la crisis.

19 Fondo Cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, cuyo objeto es financiar los programas y proyectos que contribuyen a generar las condiciones para el logro y consolidación de la Paz.

El programa genera dos tipos de beneficios: beneficios directos asociados con un empleo transitorio para los desempleados pobres que participan en la ejecución de los proyectos de infraestructura y sus familias, y beneficios indirectos generados por los proyectos realizados y las personas que por estar ubicadas en las áreas objetivo del programa, se ven beneficiadas con los mismos. El proyecto supone que además de ofrecer una solución temporal al problema de empleo e ingresos de los más pobres, ayuda a restaurar la autoestima de la población beneficiaria y su actitud hacia el Estado y hacia la comunidad, posibilitando la construcción de capital social.

El programa está focalizado en los cascos urbanos y áreas metropolitanas de las ciudades mayores de 100.000 habitantes, capitales de departamento y municipios conurbados, los cuales concentran los mayores niveles de desempleo. Los proyectos financiados se desarrollan en barrios de estratos 1 y 2 de las áreas urbanas de los municipios, tienen un período de ejecución no mayor a 5 meses, un costo menor a $300 millones y son intensivos en mano de obra no calificada. Para garantizar la transparencia en la selección de beneficiarios, cuando la demanda de puestos de trabajo es mayor que la oferta, se utiliza un mecanismo de sorteo o lotería. La selección de proyectos se basa en mecanismos objetivos de selección que tienen en cuenta el empleo generado, la participación de la financiación local y la eficiencia del organismo de gestión. Se van a crear 250.000 empleos transitorios y a financiar 5.000 obras de infraestructura en un período de tres años.[20]

El diseño del programa tuvo que ser ajustado debido a que una de las características principales de este tipo de esquemas es la autofocalización, lograda mediante un pago lo suficientemente bajo para garantizar un ingreso mínimo al beneficiario sin intervenir el mercado laboral formal. La no viabilidad de pagar menos del salario mínimo obligó a utilizar mecanismos alternativos de focalización, como por ejemplo la introducción de ONG para seleccionar beneficiarios con los requerimientos del programa y para la administración de los recursos de la Nación.

◀ 20 A marzo de 2002 se habían aprobado 3.874 proyectos, por un monto de $225.000 millones de pesos, que permiten la creación en promedio de cerca de 138.000 empleos transitorios de 5 meses.

- *Programa Familias en Acción*

El programa Familias en Acción fue diseñado para mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza hacen sobre el capital humano de sus hijos, especialmente en nutrición, salud y educación, mediante el otorgamiento, a la madre de familia, de un apoyo monetario directo (subsidio en dinero) a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia en términos de asistencia escolar y controles de salud y nutrición.

Se asignan dos tipos de subsidios: el *alimenticio*, equivalente a $40 mil por familia al mes, que busca mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza; el *escolar*, cuyo objetivo es la permanencia de los niños en el colegio, equivalente a $12 mil mensuales por cada niño que se encuentre cursando primaria y $24 mil por cada niño que se encuentre en secundaria.[21] El programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, anual hasta por tres años en ambos casos. Las familias beneficiarias pertenecen al nivel 1 del SISBEN, con hijos menores de 17 años, ubicados en 27 departamentos del país y en alrededor de 600 municipios con sus zonas urbanas y rurales. El programa entregará subsidios a cerca de 340.000 familias pobres y beneficiará a un millón de niños en los tres años de duración del mismo.[22]

- *Programa Jóvenes en Acción*

El objetivo del programa Jóvenes en Acción es mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes (entre 18 y 25 años) pertenecientes a los dos primeros deciles de ingreso, a través de acciones de capacitación en un oficio[23] y con una experiencia laboral efectiva en un puesto de trabajo en el sector formal, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, donde se presenta la tasa de desempleo más alta del país para ese grupo de población.

El componente de formación laboral de jóvenes consta de dos fases: una lectiva, de carácter teórico-práctico, que busca incidir en la coincidencia de los requerimientos

21 Los subsidios son entregados a la madre de familia, a partir de la incorporación de la misma al programa.

22 A marzo de 2002 se habían realizado inscripciones en 631 municipios, de los cuales 328 habían recibido pagos por valor de $10.000 millones, beneficiando a un total de 93.106 familias. El 66.5% de los recursos se ha destinado a subsidios de nutrición, el 21% a subsidios de educación primaria y el 16.5% a subsidios de educación secundaria.

23 El programa tiene un componente de Fortalecimiento de la Oferta de Formación, orientado a las Entidades de Capacitación inscritas en el Registro de Entidades de Capacitación. Este componente tiene como objetivos básicos: i) promover, orientar y desarrollar la oferta de Formación Laboral en las ciudades donde se ejecuta el programa, de tal manera que se cuente con el volumen y la calidad necesarias para el logro de los objetivos, ii) generar en los oferentes habilidades en gestión administrativa y financiera para acometer los procesos del programa y iii) generar en los oferentes habilidades para la detección de necesidades de formación y para el diseño curricular, así como para la orientación y evaluación metodológicas.

en términos de calificación entre la demanda y la oferta laboral; y una de práctica laboral en empresas legalmente constituidas. La fase de práctica laboral en empresas tiene una duración aproximada de tres meses jornada completa, sujeta a las modalidades y ciclos de operación de la empresa. Esta fase tiene por objeto acercar al joven a una experiencia real de trabajo, para complementar su proceso formativo y facilitar su eventual inserción laboral. La selección de los beneficiarios la realizan entidades, en su mayoría privadas, con suficiente experiencia y cuya participación en el programa se logra mediante concurso. Se estima que durante los tres años de ejecución el programa contribuirá a la formación laboral de aproximadamente 100.000 jóvenes.[24]

Los jóvenes reciben un apoyo de $5.500 diarios durante la fase lectiva y de práctica laboral, con lo cual se pretende cubrir los gastos de sostenimiento del beneficiario. En el caso de las jóvenes madres de niños menores de siete años, el apoyo de sostenimiento diario es $7.700.

2.2.2 Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social

En el transcurso del cuatrienio 1998-2002 el escalamiento del conflicto armado continuó ocasionando pérdidas cuantiosas en el capital humano, físico, natural y social. El efecto de las acciones armadas fue múltiple y con consecuencias sobre toda la población colombiana. En este contexto el Gobierno Nacional enfrentó la necesidad de diseñar un conjunto de acciones integrales, que buscaran no solamente mitigar los efectos de la violencia sobre las víctimas del conflicto armado, sino estrategias que condujeran a la recuperación de las condiciones físicas, económicas y sociales de la población afectada.

La estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia tuvo por objeto realizar inversiones tanto públicas como privadas que generaran las condiciones para la construcción de la paz, el crecimiento económico y el desarrollo social en el mediano y largo plazo asignando recursos, tanto públicos como privados, hacia inversiones en capital humano, físico,

◀ 24 A mayo de 2002 se habían realizado tres convocatorias beneficiando alrededor de 45 mil jóvenes.

natural y social. La estrategia se concentra en tres grandes subcomponentes: i) derechos humanos y atención humanitaria; ii) fortalecimiento del capital social y desarrollo institucional; y iii) desarrollo alternativo integral.

Los programas y proyectos están dirigidos, por una parte, a reconstruir y fortalecer el capital humano a través de atención humanitaria, y prevención y atención del desplazamiento forzado, protección de poblaciones vulnerables y difusión y promoción de los derechos humanos , y por otra parte, a fortalecer el desarrollo productivo, la infraestructura, la capacidad institucional, las organizaciones sociales y el medio ambiente.

El efecto más grave y directo del escalamiento del conflicto es la pérdida de vidas humanas y la generación de discapacidades en la población como consecuencia de la acción de los grupos alzados en armas. En este sentido el detrimento del capital humano de manera irrecuperable es evidente. Sin embargo, dicho menoscabo no se limita a este aspecto, sino que también se genera un fenómeno de pérdida de capital físico y acceso a servicios sociales, a consecuencia de fenómenos como el desplazamiento forzado o la destrucción de poblaciones, la presión sobre las zonas marginales de las ciudades receptoras de desplazados y otros.

Aunque son diversas las manifestaciones del conflicto armado que generan este tipo de daños, tres factores son particularmente graves. El desplazamiento forzado, la destrucción de poblaciones y la siembra de minas antipersonal.

Esta sección presenta los avances de política de la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia, en lo relacionado con las víctimas del conflicto, para lo cual el análisis se concentrará en la población desplazada, la población afectada por los ataques a municipios y las víctimas de minas antipersonal.

Respecto al primer grupo, la población desplazada, el Gobierno Nacional adoptó el Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, a través del cual se pusieron en marcha las siguientes acciones:

i) Para fortalecer la prevención y detección del desplazamiento se implementaron, por una parte, el sistema de alertas tempranas, a través del cual la Defensoría del Pueblo da a conocer las causas del desplazamiento y moviliza actores para su neutralización; y por otra, los comités de desplazados en el nivel regional y local, que capacitan a la fuerza pública en prevención de situaciones de desplazamiento y en los derechos de los desplazados. Durante el período 1998–2002 se conformaron y fortalecieron 26 unidades de atención y orientación,[25] 60 comités territoriales implementaron el componente de prevención y se beneficiaron 13.800 personas con proyectos de prevención.

ii) Para mejorar la atención humanitaria, la Red de Solidaridad Social puso en funcionamiento centros de alojamiento transitorio, en donde se prestan servicios alimentarios. En el marco de la atención humanitaria, en el período de 1999–2002, se atendieron 84.000 familias, de las cuales 52.000 en eventos de desplazamiento masivo; 25.195 a través de ONG operadoras[26] y 6.500 con el componente de atención alimentaria de socorro (RSS-PMA).[27]

iii) Para apoyar el retorno voluntario de la población a sus lugares de origen, o de reubicación en condiciones de seguridad (cuando lo primero no es posible), se propició la integración de la población desplazada a la vida social, económica y cultural. Para lo anterior, se contrataron 218 proyectos para la estabilización socioeconómica en 25 departamentos del país, a través de los cuales se atendieron 27.700 familias. Igualmente, se diseñó una estrategia de acceso a estabilización socioeconómica, a la protección de activos abandonados por el desplazamiento, a tierras y a soluciones de vivienda tanto urbana como rural; en esta última, se desarrollaron 83 proyectos con el componente de vivienda, que beneficiaron a más de 5.600 familias.

A nivel institucional se fortalecieron los sistemas de información y se reorganizó el marco institucional

◀ 25 Las Unidades de Atención y Orientación son espacios diseñados para fortalecer el trabajo interinstitucional en beneficio de la población desplazada, y en estas se planifica, organiza y articula la oferta institucional de atención a esta población.

◀ 26 Son las Organizaciones no Gubernamentales con las cuales la Red de Solidaridad suscribe contratos para la atención humanitaria.

◀ 27 El proyecto busca contribuir a la seguridad alimentaria de las comunidades desplazadas, así como crear condiciones esenciales para el restablecimiento productivo y social de las mismas, con especial atención de los grupos más vulnerables como los niños, las personas desnutridas y las mujeres embarazadas y lactantes.

asignando la coordinación, por parte del Gobierno, a la Red de Solidaridad Social. Esta entidad contó con el apoyo de una Unidad Técnica -UTC- conformada por la Red de Solidaridad y las agencias del Sistema de Naciones Unidas representadas por ACNUR.[28]

En cuanto a los sistemas de información y con el fin de mejorar las capacidades de planeación y asignación de recursos por parte del Estado, así como su seguimiento, se emprendieron acciones para realizar una estimación global de este fenómeno, que incluyera el sistema de registro de la población desplazada, los municipios expulsores y receptores y las causas del desplazamiento; la Red de Solidaridad Social ha consolidado dos subsistemas que hacen parte de la Red Nacional de información: El Registro Único de Población Desplazada -SUR- y el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuente Contrastada -SEFC-. El Registro Único de Población Desplazada fue diseñado para que las personas desplazadas presenten, ante el Ministerio Público o ante un despacho judicial, una declaración de los hechos que ocasionaron su desplazamiento. El SUR permite hacer una caracterización de la población desplazada que recibe atención del Estado y efectuar seguimiento al impacto de las políticas y a los recursos públicos destinados a atenderla.[29] Por su parte, el SEFC recoge la información sobre eventos de desplazamiento individuales, familiares y masivos, y permite además, identificar los sitios de expulsión y de llegada, así como los casos de retorno, reubicación y migraciones interfronterizas.

Respecto a la atención a otras poblaciones directamente afectadas por el conflicto (familias de víctimas de atentados a poblaciones destruidas por los grupos ilegales alzados en armas) se incluyeron mecanismos para mitigar las pérdidas causadas por la violencia, a través de la financiación de programas de asistencia psicológica-social y física a víctimas del conflicto; esta asistencia se realizó a través de ONG especializadas con experiencia en el tema. Teniendo en cuenta que los grupos más vulnerables a causa del conflicto son las mujeres, los niños y los jóvenes, se adelantaron acciones que incluían capacitación vocacional

28 La UTC fue creada mediante convenio suscrito entre la Red de Solidaridad Social y el ACNUR, para asesorar a la Red de Solidaridad Social, en particular, y a entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-.

29 El SUR ha registrado más de 111.000 familias que se han desplazado entre 1995 y febrero de 2002; del total de hogares incluido, el 2% lo fue entre 1995 y 1997, el 8% en 1998, el 6% en 1999, el 38% en 2000, el 43% en 2001 y el restante 3% en los dos primeros meses de 2002, es decir, en solo dos años, 2000 y 2001, se incluyó el 81% de la población.

y apoyo psicosocial dirigido a recuperar su sentido de autoestima para incorporase a actividades productivas. Adicionalmente, la Red de Solidaridad Social ofrece atención integral a municipios afectados por el conflicto, a través del apoyo a la población civil víctima de masacres, tomas a municipios, atentados y combates que tienen lugar como manifestaciones del conflicto. Este programa tiene dos componentes: i) atención humanitaria a las personas, subsidios, créditos solidarios y asistencia educativa; y ii) reconstrucción y construcción de obras de infraestructura comunitaria en los municipios y reconstrucción de viviendas.[30]

Uno de las aspectos más nocivos en desarrollo del conflicto armado son las minas antipersonal. Para contrarrestar este fenómeno, en cumplimiento del acuerdo de Ottawa, y teniendo en cuenta que se estima que en Colombia existen unas 70 mil minas antipersonal sembradas en 23 departamentos, se creó el Programa Prevención de Accidente por minas Antipersonal y Atención a las Víctimas. El programa consta de dos componentes: i) el observatorio de minas antipersonal, concebido como un instrumento técnico que permite recopilar, sistematizar y actualizar la información, así como facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, mapeo y atención a víctimas; por medio de este componente se ha iniciado la identificación de áreas de peligro a través de 20 talleres regionales, coordinados por la Dirección Nacional de Reinserción del Ministerio del Interior; y ii) contempla aspectos de integración educativa, integración laboral, núcleos de salud y rehabilitación, accesibilidad al transporte y al espacio físico de edificaciones de interés público, y acceso a ayudas humanitarias generadas por ley a las víctimas de atentados terroristas.

2.3 Políticas Sociales para Mejorar las Condiciones Estructurales de Vida de la Población Pobre

Las políticas sociales dirigidas a mejorar las condiciones estructurales de vida de la población pobre están orientadas, por una

◀ 30 A través del primer componente, en el período 1998–2002 se han otorgado 54 créditos blandos línea IFI y $419 millones en créditos; y a través del segundo, se han reconstruido 178 municipios, 72 están en proceso y 20 están por reconstruir. Se han reconstruido 4.653 viviendas, 7 centros de salud, 12 plantas de agua potable, 18 polideportivos y parques, 13 casas de la cultura, casas campesinas y conchas acústicas, 60 escuelas y colegios, y 68 centros de desarrollo comunitario. A través de estos programas, se han generado 7.560 empleos directos en las regiones y 4.720 indirectos.

parte, a ofrecer condiciones de vida adecuadas a la población y, por otra, generar los elementos necesarios para mejorar la productividad de los individuos mediante la formación de capital humano y así contribuir al proceso de desarrollo económico y social del país. Para ello, el Gobierno Nacional fortaleció particularmente las medidas en los sectores de educación, salud, protección[31] y vivienda. Así, el desarrollo de dichas políticas, como el énfasis realizado en la inversión social hacia los sectores mencionados, condujo a sostener los indicadores sociales y marginalmente a mejorar las condiciones estructurales de vida en el período estudiado. Como se podrá ver más adelante, los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Calidad de Vida mejoraron en el país entre 1998 y 2002 en condiciones de recesión y crisis. Este capítulo presenta las principales reformas realizadas y sus resultados en términos de la población pobre y vulnerable en los sectores mencionados.

31 La política de protección no será desarrollada en esta parte del documento porque el tema de Protección Social durante el actual cuatrienio, se analizó en el documento "El Nuevo Esquema de Protección Social en Colombia". Por otra parte, el análisis de la política de infancia fue realizado en el documento "Los Niños en Colombia: 1990 2001".

2.3.1 Educación Básica

El acceso a un servicio educativo de calidad es esencial desde el punto de vista de la formación de capital humano, de la redistribución del ingreso y, finalmente, del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La experiencia internacional muestra que individuos con mayores niveles de educación presentan mejores condiciones de salud, de nutrición y son más productivos; mujeres educadas tienen menores niveles de fecundidad, hijos más saludables y con mayores probabilidades de obtener logros educativos adecuados y menores posibilidades de ejercer actividades productivas en la infancia a costa de la cantidad y la calidad de la educación recibida; y finalmente, los individuos con mayores niveles educativos tienen más posibilidades de conseguir trabajos productivos, generar ingresos y, por tanto, gozar de condiciones de vida adecuadas.

En ese contexto, garantizar el acceso a una educación de calidad de todos los niños en edad escolar depende estratégicamente de la profundización del proceso de des-

centralización y de una distribución equitativa y eficiente de los recursos. La política educativa de los últimos cuatro años se centró en lograr una mayor cobertura y calidad de la educación a través de estrategias como el ordenamiento de las competencias en los tres niveles de Gobierno, una asignación de recursos acorde con los requerimientos de atención, la reorganización del sistema y la transformación de la gestión educativa. Adicionalmente, se establecieron mecanismos para mejorar la calidad de los servicios y facilitar el acceso de las poblaciones rurales, las cuales presentan características que dificultan sus posibilidades de asistencia escolar. La aprobación del Acto Legislativo 001 de 2001 y de la Ley 715 del mismo año son las reformas estructurales más importantes que establecen las bases para lograr el acceso de todos los niños en edad escolar a una educación de calidad, mediante la profundización de la descentralización y la eficiencia en el uso de los recursos públicos del sector educativo.

La necesidad de la reorganización institucional del sector educativo y la redefinición de las competencias, surgieron de los resultados alcanzados con el desarrollo de la Ley 60 de 1993. La falta de claridad y la sobreposición de funciones dificultó la tarea de establecer las competencias de los diferentes niveles de Gobierno y de la institución educativa, generando ineficiencia en el uso de los recursos. Lo anterior se evidenció en el atraso en la cesión de competencias por parte del nivel central a las entidades territoriales, en las dificultades para lograr que la institución educativa contara con autonomía para sus decisiones y su funcionamiento como resultaba de las funciones establecidas en la Ley 115 de 1994 y, sobre todo, en la constatación que los mayores recursos asignados al sector no reflejaban aumentos proporcionales en la asistencia escolar ni en los logros de los niños. Los recursos destinados a educación (situado fiscal, participación de los ingresos corrientes de la Nación y Fondo Educativo de Compensación) aumentaron en cerca del 30% entre 1995 y 2000, mientras que la matrícula sólo se incrementó en 18%, dejando aún a 2.5 millones de niños fuera del sistema educativo, y sin generar

aumentos en la calidad de la educación pública.[32]

32 De acuerdo con cálculos del ICFES la calidad de la educación de los colegios oficiales cayó en 20% entre 1993 y 1998.

Esta situación se origina, en primer lugar, en la deficiencia en los esquemas de asignación de los recursos financieros, basado en la oferta de los servicios (instituciones y docentes), sin tener en cuenta la demanda por educación y, en segundo lugar, en la expansión de la planta docente (19 mil educadores) y un incremento salarial real de 4% entre 1996 y 1998, generando condiciones técnicas ineficientes (la relación alumno/docente pasó de 30 a 23 entre 1990 y 1997). De esta forma, el sistema no estaba respondiendo a las necesidades reales de población atendida y por atender en materia de educación, pues se financiaban los docentes y no la atención a los niños.

Por lo anterior, la Ley 715 de 2001, con el propósito de mejorar la calidad y ampliar la cobertura, a través del fortalecimiento institucional y la eficiencia de las administraciones, definió claramente las funciones de cada uno de los niveles de Gobierno y de las instituciones educativas. Con la entrada en vigencia de la Ley 715, todos los municipios con población mayor a 100.000 habitantes (41 municipios que tienen el 30% de la matrícula) manejarán autónomamente la educación a partir del año 2003 y cualquier municipio con población menor a 100.000 habitantes podrá certificarse, es decir, administrar la educación, si cumple con los requisitos establecidos, y el departamento administrará la prestación del servicio en aquellos municipios no certificados. En este sentido, el apoyo del nivel central que hasta el momento se había llevado a cabo a través de convenios de desempeño con aquellos entes territoriales con dificultades administrativas y presupuestales, consiste en prestar asistencia técnica a los departamentos y municipios para la administración de la educación.

De otra parte, la Ley distribuye los recursos de acuerdo con el número de niños atendidos, con lo cual se generan incentivos para aumentar la cobertura y mejorar la eficiencia del sistema, y se establecen normas para la racionalización de la estructura de costos del sector: i) no es permitido, para ningún nivel de Gobierno, incrementar cos-

tos por encima de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones; ii) los ascensos en el escalafón están supeditados a las plazas vacantes y a la disponibilidad presupuestal; y iii) se deben cumplir las relaciones técnicas que establezca la Nación para la prestación del servicio.

Finalmente, la Ley 715 de 2001 facultó al Gobierno Nacional para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen al sector educativo, de tal forma que permita generar requisitos de ingreso, incentivos para el mejoramiento profesional, el desempeño en el aula, la ubicación en las áreas rurales apartadas, en áreas de especialización, así como mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia y exclusión de la carrera docente, de tal forma que se cualifique, se genere movilidad y mecanismos de evaluación y sanción del recurso humano. También establece la posibilidad de desarrollar un régimen salarial diferente para los nuevos maestros que ingresen al magisterio, de tal forma que se homogenice con el sistema oficial y que se eliminen los incentivos perversos.[33]

La ampliación de cobertura a través de medidas de redistribución de los recursos humanos y financieros asignados a cada entidad territorial se inició a finales de 1999 y fue liderada por el Gobierno Nacional. Esta estrategia incluye entre otras acciones: i) la fusión de establecimientos educativos del mismo o de diferente nivel, para fortalecer o conformar un establecimiento con unidad administrativa y de recursos, orientado a un solo proyecto educativo institucional (PEI); ii) la fusión de grupos de un mismo grado en una misma institución o en instituciones cercanas cuando las relaciones técnicas lo permiten; iii) la articulación de niveles de educación que busca garantizar a los estudiantes la educación básica mediante la celebración de convenios interinstitucionales; y iv) la unificación de administraciones de diferentes planteles educativos.

Los resultados obtenidos han sido, entre otros, la liberación de 12.406 plazas y/o docentes, el traslado de 13.625 docentes, la articulación de 1.021 niveles, la fusión de

◀ 33 En junio de 2002 se aprobaron los decretos de carrera docente que fueron autorizados mediante Facultades Extraordinarias al Presidente de la República, a través de la Ley 715 de 2001.

771 instituciones y 905 grupos, la integración de 105 colegios nocturnos, la supresión de 518 instituciones y la unificación de 169 administraciones, con lo cual se ha logrado, en los años 2000 y 2001, crear 479 mil nuevos cupos en el sector oficial, pasando de una relación promedio alumno docente de 23 en 1999 a 26 en el 2001, con la meta establecida por el Gobierno de llegar a 28, de acuerdo con los parámetros técnicos. Se espera que con el desarrollo del proceso de reorganización hasta el año 2003, se generen 563 mil cupos adicionales.

De manera complementaria, y como estímulo a los municipios para lograr coberturas cercanas al 100% en educación básica, se desarrolló la estrategia Caminante con el propósito de que sean los mismos municipios y localidades, los que establezcan estrategias de aumento de cobertura educativa de acuerdo con sus necesidades y características, de tal manera que no exista población en edad escolar por fuera de la escuela en su región. Municipio Caminante, eje fundamental del programa, se constituye en un reconocimiento nacional a los municipios que por su desarrollo y gestión aumentan cobertura educativa para garantizar a su población en edad escolar el acceso al sistema. A la fecha, en el país se han graduado 40 municipios, hay 14 municipios por graduar y 29 en proceso de graduación. Entre 1999-2001, con este programa se han generado 22.433 nuevos cupos.

La puesta en marcha de la transformación de la gestión educativa se ha llevado a cabo mediante la creación del Nuevo Sistema Escolar -NSE-,[34] que plantea un proceso de transformación estructural de la gestión educativa y la promoción de la participación ciudadana en la educación pública, mediante la generación de condiciones que permitan que las escuelas se conviertan, de manera gradual, en Instituciones Educativas Autónomas con capacidad para definir, regular y desarrollar sus propias tareas, rendirle cuentas a la comunidad y definir democráticamente sus objetivos, metas y programas, en concordancia con las políticas nacionales, departamentales y municipales. Este programa tiene cobertura nacional y una duración de cinco años.

34 El NSE opera a través de la Unidad Coordinadora Nacional y su representante es el Coordinador Nacional; a su cargo se encuentran los responsables de los cinco componentes mediante los cuales se ejecuta: 1.Gestión Educativa y Territorial, 2.Incentivos, 3.Información para la Gestión y la Calidad, 4.Comunicación y Movilización Social y 5.Seguimiento y Evaluación. Cinco departamentos del país, cerca de 100 municipios y 500 instituciones educativas, participan voluntariamente en el programa. Los departamentos que forman parte del Nuevo Sistema Escolar son Risaralda, Quindío, Valle, Santander y Atlántico.

Cada una de las entidades territoriales vinculadas al programa NSE, suscribe desde el nivel nacional la asistencia técnica, asesoría y capacitación requerida para el diseño y desarrollo de los planes de transformación educativa que actualmente ejecutan. Los planes de transformación que presentan los municipios se basan en matrices de compromisos, en la que plantean las metas en términos de cupos, número de docentes y relaciones alumno/docente. Para mejorar la eficiencia en el manejo de información del sector, se creó un sistema unificado de información nacional (GESTIONE[35]) como mecanismo para mejorar la disponibilidad y procesamiento de información tanto de gestión como de calidad. El programa se instaló en casi todos los departamentos y distritos del país.

El mejoramiento de la calidad[36] y evaluación de la educación se ha desarrollado, en primer lugar, mediante la aplicación de pruebas censales de logro de competencias y desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas, en 4.183 instituciones educativas a 205 mil alumnos de cinco departaméntos.[37] La divulgación de las pruebas SABER de calidad y la puesta en marcha del programa de Pruebas Censales en estos cinco departamentos y tres distritos del país, permiten control social de los resultados y establecer las fallas que se presentan en el sistema. En segundo lugar, el mejoramiento curricular busca crear estándares mínimos de calidad, garantizando un *stock* de conocimientos mínimos de los alumnos, para un determinado grado escolar. Las áreas básicas para establecer los estándares de calidad serán: matemáticas, lenguaje, ciencias y sociales en una primera instancia y, posteriormente, se definirán otras áreas. La Ley 715 de 2001 asigna recursos específicamente para calidad, los cuales se administran por parte de la entidad territorial.

Aunque la educación rural se beneficia de todas las reformas instituidas durante este Gobierno en materia de reorganización y transformación de la gestión educativa, en aras de un mayor acceso y eficiencia, es importante resaltar otros programas alternativos que se han implementado en el sector rural, dadas las restricciones que en algunos casos se presentan con respecto a las zonas urbanas.

◀ 35 GESTIONE es el sistema de gestión y de información gerencial, cuyo objetivo es apoyar la evaluación de gestión y la asignación de recursos humanos, físicos y financieros de la educación, y también apoyar el control de los planes del sector educativo en los departamentos y distritos.

◀ 36 A nivel internacional, el resultado de las pruebas TIMSS sobre calidad de la educación, presentadas por 41 países por alumnos de octavo grado en 1996, arrojó resultados poco satisfactorios para Colombia, ubicándose en el puesto 40, tan sólo por encima de Sudáfrica.

◀ 37 La Evaluación de Competencias Básicas busca ofrecer información oportuna, veraz y consistente sobre el desempeño de los estudiantes y de las escuelas, con el fin de propiciar procesos de reflexión, análisis y toma de decisiones entre todos los actores del sector educativo en torno al mejoramiento de la calidad de la educación básica. Como su nombre lo indica, la Evaluación de Competencias Básicas es un sistema de pruebas que no mide únicamente los conocimientos que adquieren los estudiantes, sino su capacidad para aplicarlos en las diferentes situaciones de la vida

Mediante la aplicación de estrategias educativas no convencionales y aumentos en la eficiencia de la superación del fracaso escolar, se están llevando a cabo programas alternativos de expansión de cobertura en las zonas rurales. Las acciones desarrolladas han permitido el acceso y la nivelación de niños y jóvenes a la educación básica. Telesecundaria rural se desarrolla mediante mecanismos de oferta, mientras que el resto de programas operan por demanda. Estas iniciativas se empezaron a ejecutar a partir del año 2002 en seis departamentos, beneficiando a 44.300 niños y jóvenes.

Las estrategias implementadas son, entre otras, el modelo pedagógico Escuela Nueva, que ofrece primaria completa a niños de las zonas rurales del país e introduce un mejoramiento cualitativo en las escuelas de bajos recursos de sectores rurales y urbanos. La metodología Sistema de Aprendizaje Tutorial -SAT- en el cual el tutor se desplaza hasta el municipio o vereda donde existan jóvenes interesados y organiza con ellos planes de estudio flexibles y aplicados a la realidad de su entorno; busca que jóvenes y adultos de las zonas rurales del país completen el bachillerato, posibilitando la integración de la educación con el trabajo y los procesos de organización social y comunitaria. Esta oferta establece un enlace directo entre el contenido del currículo y las necesidades socioeconómicas de la comunidad rural. La post primaria rural[38] contribuye a que niños y jóvenes de las zonas rurales de los municipios que no tienen acceso a secundaria, puedan continuar sus estudios hasta 9o. Para implementarlo, cuatro o cinco escuelas primarias de la zona rural se organizan para ofrecer en una de ellas la post primaria, articuladas por medio de un PEI común y utilizando los docentes que prestan sus servicios en las escuelas.

Finalmente, la Telesecundaria es una propuesta educativa para que niños y jóvenes de las zonas rurales del país continúen y terminen la educación básica secundaria, mediante diferentes estrategias centradas en la televisión educativa y en módulos de aprendizaje en el aula. Los cursos de telesecundaria se organizan en una escuela de básica primaria, ubicada en un sitio de con-

diaria. Mide las competencias de los estudiantes de los grados 3o., 5o., 7o. y 9o. en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales. Es una evaluación censal y periódica, es decir que las pruebas se aplican a los estudiantes de todas las instituciones educativas del municipio y se llevan a cabo con una frecuencia establecida que, a partir de indicadores reales, permite observar los avances en el mejoramiento de la calidad de la educación.

38 Es una oferta educativa que busca ampliar la cobertura de secundaria en las zonas rurales, fortaleciendo la organización del servicio educativo del municipio, optimizando el uso de los recursos y brindando a los jóvenes la posibilidad de acceder a una educación que responda a las condiciones y necesidades de la vida rural.

vergencia entre varias veredas. Los niños y jóvenes estudian a partir de materiales audiovisuales y módulos de aprendizaje para cada área y grado. Durante todo el proceso cuentan con la supervisión y el acompañamiento de un docente capacitado, que actúa como facilitador del proceso de aprendizaje. La implantación del programa dentro de los municipios se hace de manera gradual. Se inicia con el grado 6o. y cada año se abre el curso siguiente, hasta completar los cuatro grados de la básica secundaria.

2.3.2 El Régimen Subsidiado y Salud Pública

En el contexto de la lucha contra la pobreza y la formación de capital humano, el aseguramiento en salud de las poblaciones más pobres y vulnerables se constituye en un elemento esencial para la determinación de sus condiciones de vida y, adicionalmente, incide en el desarrollo de los individuos, en sus potenciales de acumulación de capital humano y en su desempeño laboral; una buena salud acompañada de una adecuada nutrición aumentan las posibilidades de asistencia al sistema educativo y de mejores capacidades para el aprendizaje y la producción. Desde esta perspectiva, el aseguramiento en salud de la población más pobre, las acciones de salud pública y la provisión de los servicios de atención básica a las poblaciones más vulnerables, se constituyen en los puntos centrales de la política.

Durante el cuatrienio 1998-2002 la afiliación al régimen subsidiado pasó de 8.5 a 11 millones de personas, dándose el mayor incremento (1.5 millones) entre los años 2000 y 2001 debido al aumento establecido en la ley 344 de 1996, en el porcentaje de transformación de subsidios de oferta a subsidios de demanda de los recursos de situado fiscal y rentas cedidas. También incidió en ese aumento de la afiliación, la incorporación de excedentes del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga- al presupuesto del régimen subsidiado, el aporte del paripassu por parte del Gobierno Nacional, aumentos en los porcentajes de cofinanciación del Fosyga a las entidades territoriales y mayores recursos de libre destinación asig-nados al ré-

gimen subsidiado por parte de las entidades territoriales (*Cuadro No. 2.6*). A pesar de los aumentos en la afiliación, el régimen subsidiado de salud presenta limitaciones en su sostenibilidad financiera, la focalización de sus beneficiarios y el control y la vigilancia.

Cuadro No. 2.6
Financiación del Régimen Subsidiado
Pesos Constantes 2001

	Afiliados	Fosyga	ICN	Rentas Cedidas	Situado Fiscal	Recursos Propios	Cajas de Compensación	Total
1996	5.981.774	46.391						
1997	7.026.692	47.529	35.100	0	16.161	5.695	3.804	102.643
1998	8.527.061	761.987	396.465	32.328	156.257	67.152	70.699	1.484.889
1999	9.301.707	523.788	513.643	50.858	235.629	57.790	72.112	1.453.820
2000	9.510.566	467.172	483.720	28.476	217.856	69.206	83.092	1.349.523
2001	11.069.182	607.270	438.157	161.261	412.494	49.147	39.879	1.708.209

Fuente: Ministerio de Salud

Aunque la financiación del régimen subsidiado a través de transferencias y rentas cedidas genera cierta estabilidad en la afiliación, la transformación de subsidios de oferta a demanda ha sido lenta y no representa efectivamente el 60% de dichos recursos como había sido previsto en la reforma de salud (Ley 100 de 1993), pues antes de efectuar el cálculo se realizan descuentos, como por ejemplo, la financiación de los servicios personales, el Plan de Atención Básica y la atención de enfermedades mentales, que limita las posibilidades de expansión del régimen subsidiado. Para compensar esta situación, se hizo efectiva la transformación de recursos establecida en la Ley 344 de 1996 en el año 2001 y, adicionalmente, la Ley 715 de 2001 aumentó los recursos de demanda al transformar directamente parte de aquellos provenientes de las rentas cedidas.

La lenta transformación de los subsidios de oferta a demanda ha generado además competencia, desde el punto de vista del gasto,

por los recursos para la financiación del sistema público de salud. De un lado, se han asignado importantes fondos para mantener e incluso incrementar la afiliación al régimen subsidiado (recursos de demanda), y de otro, se han financiado los hospitales públicos (recursos de oferta), cuyos costos se incrementan año tras año y se convierten en gasto permanente del sector;[39] limitando la expansión del régimen subsidiado.[40]

La recurrente financiación de crecientes déficit de los hospitales se genera en el desequilibrio entre oferta y demanda de servicios, debido a que la escala de atención de los hospitales no se adecua al tamaño de la demanda de servicios, a la poca capacidad productiva y los bajos niveles de rendimiento del recurso humano de los hospitales, los elevados costos de operación de dichas instituciones producto de la alta carga prestacional, una gestión administrativa y financiera en muchos casos deficiente y al deterioro de la planta física y de equipos.

Para enfrentar esta situación, se crearon incentivos adecuados para aumentar la venta de servicios por parte de los hospitales públicos, mejorar la eficiencia de la prestación del servicio y ampliar el aseguramiento en el régimen subsidiado a través de la Ley 715 de 2001. Dicha Ley establece que la administración de la red hospitalaria es competencia del nivel departamental y el aseguramiento del municipio, separando así las funciones por niveles territoriales.

Finalmente, el manejo del flujo de recursos que se destinan al régimen subsidiado no es ágil. Esto se debe, en primer lugar, a que las entidades territoriales utilizan los recursos destinados a salud para financiar temporalmente otros sectores y, por tanto, giran con retraso los recursos a las Administradoras del Régimen Subsidiado y a las Instituciones Prestadoras de Servicios. Con el fin de corregir este problema, la Ley 715 de 2001 estableció que los recursos del régimen subsidiado de salud no pueden hacer parte de la unidad de caja de la entidad territorial, razón por la cual, se van a disminuir los rezagos en los pagos y se va a agilizar el sistema.

Además, a través del Programa de Modernización de las Redes de

◀ 39 Cálculos del Ministerio de Salud muestran que, en promedio, los hospitales públicos alcanzan a financiar el 34% de sus gastos con base en los recursos generados por la venta de servicios; por esta razón, no tienen incentivos en aumentar la afiliación al régimen subsidiado, puesto que cada vez se vuelve más difícil lograr la operación de sus hospitales.

◀ 40 Los recursos públicos asignados a los hospitales en 1994 excedían en 8% lo exigido por la Ley 100 y en el año 1998 era el 128% de acuerdo con el DNP.

Prestación de Servicios de Salud se ha impulsado la transformación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de carácter público en Empresas Sociales del Estado, mejorando su autonomía financiera y su capacidad de gestión y, por tanto, posibilitando una mayor eficiencia. Para ello, el Gobierno Nacional cofinancia la modernización de la red hospitalaria a través de reestructuración de plantas de personal, el pago de pasivos laborales y no laborales, las indemnizaciones para finalizar con las convenciones laborales y permitir la contratación que se rige por la Ley 50 de 1990 y el fortalecimiento institucional. En el año 1999 se asignaron recursos por $146 millones que beneficiaron a 26 instituciones de segundo y tercer nivel, y que permitieron disminuir 4.754 cargos y el retiro efectivo de 3.880 empleados, generando una reducción de 30% en los gastos personales. Actualmente se está trabajando con experiencias piloto en 7 redes.[41]

La focalización de los beneficiarios del régimen subsidiado ha presentado problemas.[42] En primer lugar, alrededor de 2 millones de personas afiliadas no cuentan con documento de identificación, lo cual dificulta el control a la focalización. En segundo lugar, se ha reducido la posibilidad de afiliación de personas pobres debido a que se han detectado personas de los niveles del SISBEN 3 y más afiliadas al régimen subsidiado (alrededor de 730 mil afiliados en diciembre de 1999)[43] y personas registradas tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo.[44] Adicional a lo anterior, se ha identificado que las entidades territoriales están afiliando prioritariamente a personas enfermas, lo cual genera selección adversa, es decir que se aumentan los costos de atención de manera importante para el régimen subsidiado, reduciendo los costos generados por los vinculados y, en general, el de los hospitales públicos.

Para solucionar esta situación, la Registraduría Nacional del Estado Civil desarrolló una estrategia que permitió el registro de 142 mil personas. La Superintendencia y el Ministerio de Salud están ejerciendo controles que mejorarán la focalización y evitan filtraciones. Finalmente, el instrumento SISBEN, a través del proyecto "Mejoramiento del Siste-

41 Estas experiencias se están desarrollando en los departamentos de Tolima, Risaralda, Santander, Norte de Santander, Bogotá y Buenaventura.

42 Los mecanismos de identificación de beneficiarios al régimen subsidiado se especifican en el acuerdo 77 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. La priorización se establece así: 1) Población perteneciente a los niveles 1 y 2 del SISBEN, teniendo en cuenta el siguiente orden: i) población rural; ii) población indígena; iii) población urbana. 2) Dentro de esos grupos se priorizan: i) las mujeres en estado de embarazo y niños menores de 5 años; ii) población con limitaciones físicas, síquicas y sensoriales; iii) población de la tercera edad; iv) mujeres cabeza de familia; v) población pobre y vulnerable.

43 El Ministerio de Salud reporta que a diciembre de 1999 contaba con 7.882 millones de afiliados al régimen subsidiado (una vez se depuraron las bases y se descontó la población indígena) de los cuales el 60.4% pertenecen al SISBEN 1 y 2; 9.3% al SISBEN 3 y superior; y 30.3% no están sisbenizados, lo cual incumple con la normatividad vigente.

ma de Beneficiarios" que tiene una duración de tres años y un costo aproximado de $40 mil millones, está siendo mejorado tanto en su diseño como en su administración, de manera que se constituya en una herramienta más eficaz para la selección de beneficiarios de programas sociales dirigidos a poblaciones pobres.

Se han generado medidas tendientes a fortalecer las actividades de vigilancia y control. En primer lugar, se estableció, mediante el decreto 2787 de 2001, que todas las instituciones del sector salud deben pagar a la Superintendencia de Salud una tasa mediante la cual se financia el funcionamiento de la entidad, con lo cual se fortalece el desarrollo de sus funciones. En segundo lugar, la Ley 715 de 2001 define claramente los plazos para la realización de la inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia y de las entidades territoriales. Lo anterior, debe incidir positivamente en un mejor manejo de los recursos y de la calidad de los servicios. Finalmente, la Ley fortalece las condiciones de "acreditación" para la entrada de las ARS al sistema. En la medida en que esas condiciones sean más exigentes, es posible lograr la participación de instituciones más sólidas financiera y administrativamente, lo cual genera mejores condiciones para el sistema.

Los programas de salud pública, especialmente el control de enfermedades contagiosas, son provisiones de servicios de salud costo - eficientes con externalidades positivas y, por tanto, tienen un impacto importante en la erradicación de la pobreza. En el caso específico de los niños que acceden a programas de vacunación, se generan beneficios que se materializan en la prevención de enfermedades contagiosas y en mejores condiciones generales de salud, nutrición y desarrollo. A pesar de lo anterior, el país ha presentado disminuciones importantes en las coberturas de vacunación y han surgido brotes de enfermedades que habían sido erradicadas. Así, en 1995, el 65.5% de los niños entre 12 y 23 meses tenía todo el esquema de vacunación contra las enfermedades contagiosas básicas, mientras que en el año 2000 sólo lo logró el 52%. Esta situación se origina en los costos de eficiencia que implican,

◀ 44 En el año 1999 se encontraban afiliadas a los dos regímenes alrededor de 500 mil personas, lo cual representaba el 5.9% de la afiliación al régimen subsidiado.

durante el período de transición, los cambios en las responsabilidades territoriales establecidos en la Ley 100 de 1993, así como reformas al sistema de información epidemiológico del Ministerio de Salud.[45]

Para solucionar esta situación, la Ley 715 establece claramente las competencias de los diferentes niveles de Gobierno, dando especial atención al mantenimiento y mejoramiento de la gestión en salud pública a cargo principalmente de los municipios, pero teniendo en cuenta su capacidad técnica y operativa. El giro de los recursos se hace directamente al ente territorial que lo ejecuta, en función de sus competencias, los avances en cobertura y en gestión. Finalmente, el Gobierno Nacional está dando prioridad a la asignación de los recursos destinados a vacunación; por ejemplo, en el año 2002 se asignaron $53 mil millones, de los cuales el 50% tiene recursos de PAC, lo cual permite agilizar y prestar el servicio con la oportunidad requerida.[46]

En relación con la calidad del servicio, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Garantía de Calidad en el cual se establecen 4 elementos principales: la acreditación, los requisitos esenciales, la información al usuario y la auditoría médica, todos ellos necesarios para garantizar la calidad de los servicios. La inscripción de prestadores y la declaración de requisitos son instrumentos adecuados para ejercer control de calidad a las instituciones que ingresan al sistema. Sin embargo, el instrumento utilizado es demasiado complejo y tiene exigencias en aspectos que no son pertinentes, lo que genera que haya incumplimiento en las condiciones mínimas exigidas. A pesar de lo anterior, se percibe que ha habido depuración en la oferta de servicios y la percepción de los usuarios en cuanto a la calidad de los servicios es favorable. Durante el presente Gobierno y con base en un estudio de simplificación de instrumentos, se desarrolló la normatividad para este propósito, especialmente a través de las Facultades Extraordinarias de la Ley 715 de 2001.

2.3.3 Vivienda de Interés Social

La dotación de vivienda propia para la población de menores ingresos es un elemento fundamental para la

45 A lo anterior se suman limitaciones en la financiación del Plan Ampliado de Inmunizaciones por parte del Estado y de la vacunación por parte de las familias, como consecuencia de la crisis económica de finales de los años noventa.

46 Esto puede observarse al analizar las cifras de presupuesto de los programas de Salud Pública, que en 1998 contaban con $40 mil millones, descendieron progresivamente hasta $20 mil millones en el año 2001, con un crecimiento total de -48.1% en este período. Sin embargo, esta tendencia decreciente se revirtió en 2002, volviéndose a recuperar con un crecimiento de 162% respecto al año anterior (equivalente a un presupuesto de $54 mil millones).

reducción de la pobreza estructural del país y el mejoramiento del bienestar de la población. En primer lugar, las condiciones de vida de los pobladores así como la satisfacción de sus necesidades básicas, dependen en gran medida de la calidad y tamaño relativo de su vivienda, así como de los servicios públicos con que cuenta. De dichas características depende también la salud de sus habitantes y, con ella, aspectos relacionados con la capacidad de aprendizaje, la productividad presente y futura y, en general, la formación de capital humano.

La vivienda, igualmente, se constituye también en un factor que, para la población de menores ingresos, tiene un doble carácter: por una parte, es uno de los activos de mayor potencial para la generación de riqueza y, por otra, es un factor que dota a dicho segmento de la población de instrumentos para poder realizar un mejor manejo social del riesgo. Para ello, la vivienda es fuente de ingreso por diversas vías: arriendo parcial o total, incorporación de negocio, hipoteca, desarrollo progresivo o venta; así mismo, es una de las inversiones que más atrae la generación de ahorro. Para que la vivienda pueda servir para estos dos efectos, sin embargo, los derechos de propiedad de la misma deben ser claramente definidos. Por ello, en la medida en que la política de vivienda permite a las poblaciones más pobres convertirse en propietarios con válidos derechos, se genera un aumento en los valores de propiedad que son los que permiten que este activo sirva como eje de generación de ingresos y como factor importante para el manejo social de riesgo.

Dadas estas características, la vivienda se constituye en un bien meritorio, puesto que, para el segmento de la población que por su bajo nivel de ingreso requiere de un subsidio para adquirirla, podrá llegar a convertirse en la principal fuente de riqueza, junto con su fuerza de trabajo, al tiempo que se vuelve en un mecanismo formal de mercado para mitigar los efectos de una crisis económica o cualquier otro choque que afecte masivamente los ingresos de la población. Igualmente, no obstante la vivienda en sí misma no es un bien público, muchos de los elementos que la constituyen sí lo

son, como por ejemplo los servicios públicos, las vías de acceso, la seguridad de los barrios en donde se ubica, etc. En esta medida, una política de subsidios a la demanda para la adquisición de vivienda es una política directamente orientada a fortalecer y proteger la formación de capital humano, reducir la pobreza y fomentar el crecimiento económico.

La política de vivienda de interés social de la actual administración, además de buscar la disminución del déficit cuantitativo de vivienda, se orientó a lograr dos objetivos primordiales. Dada su importancia como generador de riqueza y como factor central que determina las condiciones de vida de la población de menores ingresos, el objetivo central de la política buscaba aumentar el número de propietarios con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes. Complementariamente, se buscó que, mediante la política de interés social, se atacara frontalmente la ilegalidad, con el fin de fortalecer las ventajas de los derechos de propiedad de la población más necesitada y eliminar los riesgos para la vida y la salud que la proliferación de viviendas ilegales tiene, no sólo para quienes las habitan, sino para la comunidad en que estos barrios se ubican.

Con esta perspectiva, la política de vivienda de interés social se propuso desarrollar tres estrategias paralelas. En primer lugar, era necesario realizar adjudicaciones únicamente a quien tuviera la posibilidad real de adquirir vivienda, puesto que de otra forma y como sucedía en el pasado, la asignación de subsidios se hacía, en gran parte, a personas que debían devolverlo por su imposibilidad de adquirir vivienda a causa de la falta de recursos complementarios, afectando así la eficiencia de una proporción significativa de recursos. Para ello, se realizaron tres cambios de política: por una parte, se aumentó el valor del subsidio asignado, de un promedio de $3 millones en 1994-1998 a $6.3 millones en promedio a partir de 1998;[47] por otra, se estableció que solamente quien tuviera una cuenta de ahorro programado con un monto mínimo (equivalente al 10% del valor total de la vivienda) podría aplicar al subsidio; y finalmente, sólo aquel que demostrara que contaba con la

47 Excluyendo los subsidios para vivienda no VIS que asigna la Caja Promotora de Vivienda Militar.

financiación completa de la vivienda (complementando el subsidio con ahorro y/o crédito) podría acceder al subsidio.

En segundo lugar, con el fin de ampliar el número de propietarios, se estableció que mediante la aplicación del subsidio solamente se podría adquirir vivienda nueva. En tercer lugar, se formuló una política para incentivar la construcción de vivienda de muy bajo costo, con el fin de enfrentar el problema de la ilegalidad, al tiempo que se aumenta la probabilidad para que la población de más bajos ingresos pueda adquirir vivienda propia plenamente legal. Para ello, se adelantaron diversas medidas con el fin de ampliar la oferta de tierra urbanizable (principal factor para los altos costos de vivienda), acompañadas de normas orientadas a aliviar la carga tributaria y los trámites de construcción. Así mismo, dada la diversidad regional de los precios de las viviendas y de los déficit habitacionales, se establecieron rangos de valores de viviendas subsidiables según el tamaño poblacional de las ciudades, así como montos máximos del subsidio a asignar.

Para sustentar esta política, el Gobierno impulsó dos actividades: de un lado, se fortaleció el sistema de focalización, con el fin de favorecer a la población más necesitada, para lo cual se introdujeron aspectos como la clasificación del SISBEN o la situación de madres cabeza de familia, para el puntaje final de adjudicación (dicha focalización se aplicó igualmente a los recursos de las Cajas de Compensación Familiar); y de otro, se aumentaron significativamente los recursos para la asignación de subsidios para vivienda de interés social. Para esto último se fortalecieron dos fuentes de recursos: el presupuesto nacional, que mediante el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, estableció que durante los cinco años siguientes a la vigencia de la ley, de los recursos del Presupuesto Nacional se asignará una suma anual equivalente a $150 mil millones, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social, de los cuales el 20% tendrá como destino subsidios de vivienda en áreas rurales; y un aumento significativo de recursos de las Cajas de Compensación Familiar que pasa-

ron de asignar subsidios para vivienda de interés social por un monto equivalente a $101.800 millones en promedio anual entre 1994 y 1998, a $151.211 millones en promedio anual desde 1999. Complementariamente, se establecieron incentivos para que los municipios realizaran aportes, tanto financieros como en especie (lotes adquiridos previamente a la expedición de la política).

Los resultados han sido favorables en términos de demanda y asignaciones. En efecto, el INURBE otorgó entre 1999 y 2001, 75.734 subsidios para la construcción y adquisición de vivienda nueva y la atención de hogares víctimas de desastres y atentados terroristas, correspondientes a un monto total de $489 mil millones asignados (*Cuadro No. 2.7*).

Las Cajas de Compensación Familiar han otorgado a sus beneficiarios cerca de 80.000 subsidios entre 1999 y 2001, ampliando su cober-tura de 17 a 27 departamentos; la Caja Promotora de Vivienda Militar ha asignado 12.200 subsidios destinados para la compra de vivienda nueva o usada a suboficiales y agentes, y se estima que el Fondo Nacional de Ahorro adjudicó 19.700 créditos para la compra de vivienda de interés social nueva y usada.

En el *cuadro No. 2.8* se resume el comportamiento de los recursos del nivel nacional dedicados a los subsidios para la vivienda de interés social y su relación con el PIB durante la última década, en el que se evidencia que el gasto en vivienda es procíclico (*Gráfico No. 2.4*).

Cuadro No. 2.7
Avances de la Política de Vivienda
No. de Soluciones y Montos Asignados
(Millones de pesos de 2001)

Entidades vinculadas	1999		2000		2001		2002		1999-2002	
	No.	Monto Asignado	No.	Monto Asignado	No.	Monto Asignado	No.	Monto Asignado	No.	Monto Asignado
INURBE	21.369	141.775	22.226	138.374	32.139	208.760	7.442	52.113	83.176	541.022
Caja Promotora de Viv. Militar (CPVM)	5.606	66.307	3.974	52.906	3.973	53.860	1.242	16.697	14.795	189.770
VIS[a]	5.145	53.377	3.535	39.433	3.530	40.157	1.110	12.639	13.320	145.606
NO VIS[b]	461	12.930	439	13.473	443	13.703	132	4.057	1.475	44.163
Cajas de Compensación Familiar (CCF)	20.374	116.031	20.069	129.766	39.581	255.798	8.102	55.132	88.126	556.727
Banco Agrario - VIS rural	3.085	10.142	12.345	50.548	19.235	78.328	-	-	34.665	139.018
Total VIS con subsidio	49.973	321.325	58.175	358.120	94.485	583.043	18.028	140.639	220.661	1.403.127
Fondo Nacional del Ahorro (FNA)[c]	11.626	316.515	12.248	347.024	7.104	212.225	4.500	136.550	35.478	1.012.314
VIS[d]	7.818	172.337	7.348	208.214	4.551	135.387		-	19.717	515.938
NO VIS	3.808	144.178	4.900	138.810	2.553	76.838		-	11.261	359.826
FOREC - Reconst. y Vivienda Nueva				126.982	793.463		-	126.982	793.463	
Total VIS	**57.791**	**493.662**	**65.523**	**566.334**	**226.018**	**1.511.893**	**22.528**	**277.189**	**371.860**	**2.849.078**

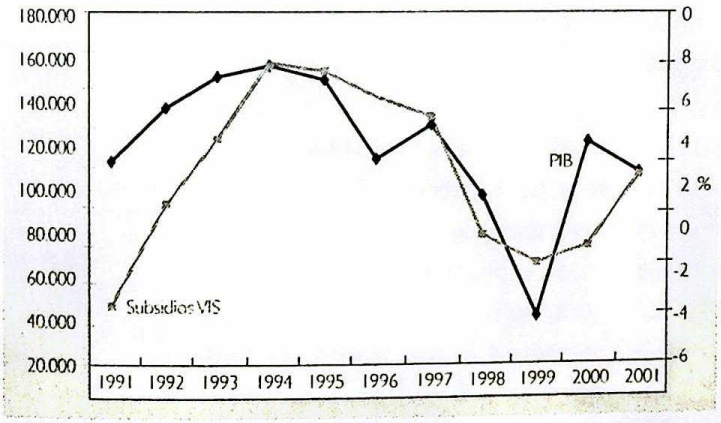
Fuentes: INURBE, FNA, CPVM, MDE y FOREC
Cálculos DNP-DDUPRE
a No incluye oficiales, b oficiales, c créditos aprobados, d estimado.
*Nota: Del total de soluciones deben descontarse cerca del 30% de los créditos VIS del FNA, que además tienen subsidio de las CCF.
**Los datos para el Inurbe corresponden al mes de junio y los de las Cajas de Compensación, el FNA y la Caja de Vivienda Militar son a marzo.

Cuadro No. 2.8
Subsidios de Vivienda de Interés Social del Nivel Nacional
Millones de Pesos de 2001

Año	Monto asignado	No. Subsidios	Valor Promedio del Subsidio
1991	146.300	28.496	5.13
1992	315.290	80.365	3.92
1993	326.515	113.331	2.88
1994	490.209	153.363	3.20
1995	476.012	148.763	3.20
1996	440.211	135.886	3.24
1997	482.410	125.913	3.83
1998	282.147	65.174	4.33
1999	321.325	49.973	6.43
2000	358.120	58.175	6.16
2001	583.043	94.485	6.17
Total	**4.221.581**	**1.053.924**	**4.4**

Fuente: Mindesarrollo y DNP

Gráfico No. 2.4
Subsidios VIS y Crecimiento del PIB



Fuente: DNP y DANE.

2.4 La Política Social para la Consolidación de la Prestación de Servicios Sociales

Además de las políticas desarrolladas directamente para atenuar la crisis en la población de más bajos recursos y de las políticas sociales dirigidas a la lucha contra la pobreza y la formación de capital humano en educación, salud, protección, vivienda y servicios públicos, la política social también involucró reformas y programas, tanto en la consolidación de los sistemas de prestación de servicios para la población en general, como en el desarrollo de acciones dirigidas a otros segmentos de la población que claramente han tenido efectos importantes sobre sus condiciones de vida. Este capítulo presenta el desarrollo de estas políticas relacionadas con el régimen contributivo de salud, la reestructuración del sector de la construcción, la educación superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, en el cuatrienio 1998-2002.

2.4.1 El Régimen Contributivo de Salud

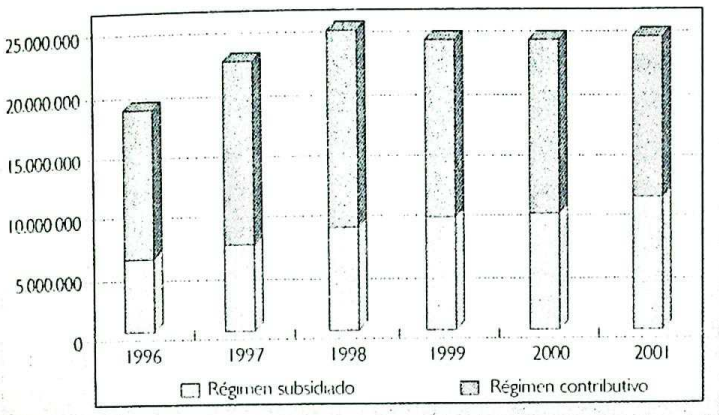
En el régimen contributivo la afiliación aumentó de 7.1 millones de personas desde la reforma de 1993, hasta 1998 cuando alcanzó 16 millones de personas (*Gráficos No. 2.5 y No. 2.6*). A partir de ese año, como consecuencia de la depuración de la información de las bases de datos de las Entidades Promotoras de Salud[48] (EPS) y la crisis económica, con sus efectos tanto en los niveles de empleo como de ingreso y, por tanto, en la capacidad de cotización de las familias, la afiliación ha ido cayendo hasta llegar a 13 millones de personas en el año 2001.[49] Para contrarrestar esta situación y consolidar el régimen, se han puesto en marcha medidas que incluyen un mayor control a la operación de compensación, incrementos en la Unidad de Pago por Capitación -UPC- iguales o inferiores a la inflación y mecanismos para incentivar la afiliación de los trabajadores independientes.

La consolidación del régimen contributivo se origina principalmente en el mecanismo de compensación, el cual ha generado la

48 El CONPES estimó que en el año 1999 se habían detectado 1.8 millones de personas que estaban doblemente afiliadas: en EPS y en antiguos regímenes especiales de baja cobertura.

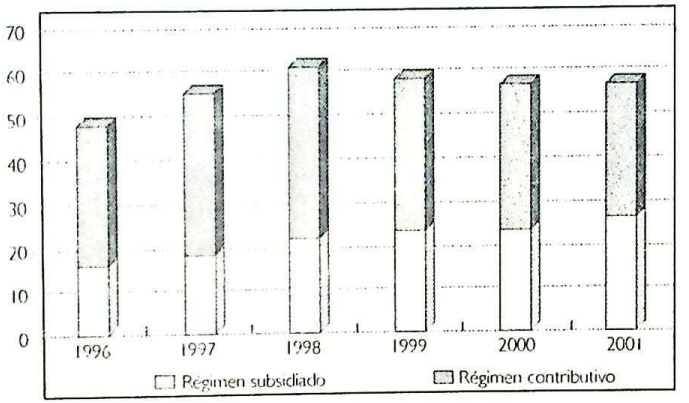
49 De acuerdo con el cálculo de compensación promedio para el período julio-diciembre de 2001.

Gráfico No. 2.5
Población Afiliada a Salud



Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Superintendencia de Salud.

Gráfico No. 2.6
% Población Afiliada a Salud



Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Superintendencia de Salud.

necesidad de fortalecer la información para lograr mayor control y transparencia sobre los recursos que reconoce el sistema.[50] La compensación 1 a 1 se reglamentó mediante las resoluciones 1499 y 2309 de 2000, que establecen que cada EPS debe declarar ante el Fondo de Solidaridad y Garantía a cada uno de sus afiliados, así como su ingreso

50 Cada EPS recauda los recursos correspondientes a la cotización de sus afiliados y mediante el mecanismo de compensación se logra que cada EPS cuente con los recursos necesarios para realizar el pago de la Unidad de Capitacion por cada uno de sus afiliados. ▶

base de cotización y la totalidad de los recursos recaudados (*Gráfico No. 2.7*). Con esa información se realiza el ejercicio de compensación de una forma clara, que permite definir para cada EPS si su saldo es inferior, igual o superior al valor por cada uno de sus afiliados.[51]

El equilibrio financiero en el régimen contributivo se genera si el monto que recaudan las EPS por cotizaciones de sus afiliados cubren:[52] i) el punto porcentual de solidaridad sobre la cotización de las personas con salarios iguales o superiores a cuatro salarios mínimos legales vigentes; ii) el aporte a la subcuenta de Promoción y Prevención; iii) el pago por incapacidades; iv) el pago por licencias de maternidad; y iv) el valor de la UPC de cada uno de los afiliados. La UPC[53] se constituye entonces en un elemento determinante para el logro del equilibrio financiero del régimen contributivo. En los últimos años, los ingresos del régimen contributivo se han reducido y no alcanzan para cubrir la totalidad de los gastos, razón por la cual se han puesto en marcha medidas para lograr el equilibrio financiero.[54]

En primer lugar, el aumento de la UPC fue inferior a la inflación esperada en el año 2002 (*Gráfico No. 2.8*). Esta medida no es suficiente, puesto que es necesario adicionalmente revisar el valor de la UPC,

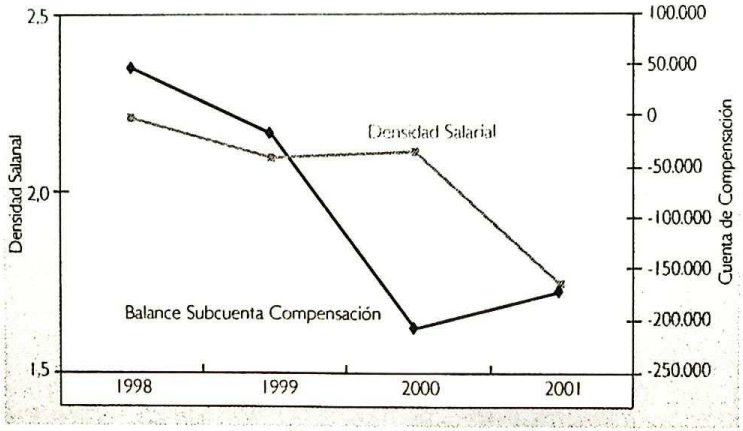
◀ 51 Se establece el monto recibido por la EPS y se compara con el valor que genera el número de afiliados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación.

◀ 52 A la subcuenta de compensación ingresa el 10.5% del valor de las cotizaciones que efectúan los aportantes al régimen contributivo.

◀ 53 Con la UPC se cubren los costos promedio del Plan Obligatorio de Salud (Plan Básico de Salud) al que acceden los afiliados, es decir que se constituye en el precio del sistema.

◀ 54 La disminución en los ingresos se debe además de la caída en el número de cotizantes, a un decrecimiento de la densidad salarial, definida como el ingreso promedio de los cotizantes en términos de salarios mínimos legales, que pasó de 2.21 a 1.74 entre 1998 y 2001.

Gráfico No. 2.7
Subcuenta de Compensación



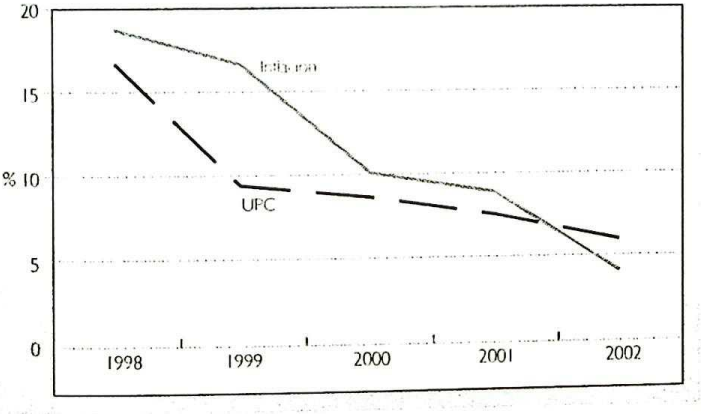
Fuente: Ministerio de Salud – Fosyga.

con el fin de adecuarla a los costos reales del Plan Básico de Salud. El Ministerio de Salud, ente regulador del sistema, está trabajando en el desarrollo de los elementos técnicos necesarios para determinar y cuantificar los determinantes del valor de la UPC (costos reales que se generan en el servicio, cuantificación a precios ISS y SOAT, etc.) y así fijar su valor de equilibrio, de tal forma que el sistema sea más eficiente (establecer mecanismos que permitan adquirir medicamentos a los menores costos posibles).

En segundo lugar, a la disminución del aporte para promoción y prevención, el cual pasó de 0.5% del ingreso base de cotización al 0.16% en 2001. En tercer lugar, con el objeto de aumentar los ingresos del régimen contributivo a través del control a la evasión y a la elusión, se han generado diferentes iniciativas para afiliar a trabajadores independientes. Para los independientes de altos ingresos que están afiliados sobre la base de dos salarios mínimos legales, se requieren controles que los obliguen a cotizar sobre ingresos mayores y de esta forma, con los mismos afiliados, generar más recursos para el sistema. Este objetivo se logrará a través de la obligación de las entidades públicas y privadas que vinculan contratistas, de realizar directamente los pagos a las EPS.[55] Para los independientes que deven-

55 Estudios han mostrado que alrededor de 1.5 millones de personas son evasores o cotizan por debajo del salario que deberían y que alrededor de 3.5 millones de personas no tienen capacidad de pago para cotizar sobre dos salarios mínimos.

Gráfico No. 2.8
Evolución UPC e Inflación



Fuente: Ministerio de Salud – Fosyga. DANE.

gan menos de dos salarios mínimos y no tienen dependientes, se generó la posibilidad de cotizar sobre un salario mínimo.

Para los independientes cuyos ingresos están entre 2 y 3 salarios mínimos, los cuales no pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBEN, es muy costoso asumir el pago de la cotización al régimen contributivo. Con el fin de que esa población se afilie al sistema de seguridad social en salud, se expidió el acuerdo No.190 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, mediante el cual se hace posible que las personas pertenecientes a los niveles 3 y 4 del SISBEN accedan al régimen subsidiado mediante aportes parciales, de tal forma que las personas coticen con base en sus posibilidades y el resto del aporte sea subsidiado. Para el desarrollo de esta medida es necesario que la afiliación de independientes se realice sin detrimento de la afiliación al régimen subsidiado.

Las medidas antes referidas se han iniciado, pero es necesario fortalecerlas e implementarlas de manera generalizada, de tal forma que sus beneficios sean contundentes para el funcionamiento del régimen contributivo. Para el futuro se requiere robustecer estos mecanismos a través, por ejemplo, de convenios con la DIAN, el ISS y los Fondos de Pensiones, de manera que sea posible poner en funcionamiento el Registro Único de Aportantes, detectando a las personas que están cotizando sobre ingresos inferiores a los que les corresponde y captar las personas que evaden totalmente el sistema.

2.4.2 Reestructuración del Sector de la Construcción y la Vivienda

La política de vivienda del actual Gobierno, además de lo desarrollado en capítulos anteriores con respecto a la ampliación de los subsidios de vivienda de interés social, se concentró en la reestructuración del sector de la construcción, permitiendo establecer las condiciones que hacen viable el sistema de financiamiento a mediano y largo plazo, complementado con medidas de corto plazo para aliviar tanto a deudores de vivienda como a constructores y al sector financiero. El análisis se hará desde el punto de

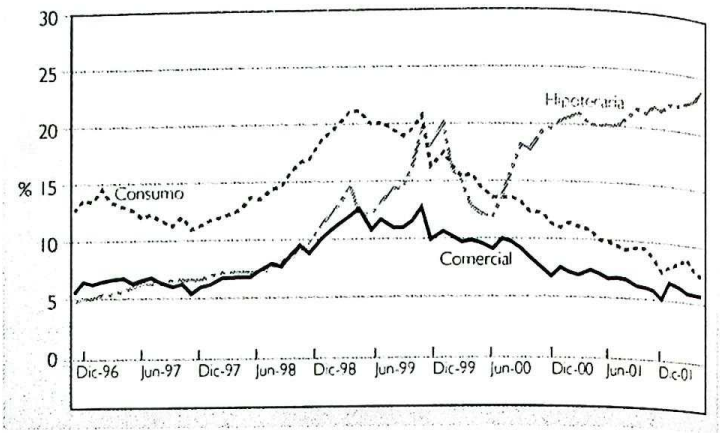
vista de la demanda, que incluye las personas que tienen un crédito hipotecario y las que podrían demandar crédito para vivienda, y de la oferta del mercado crediticio.

Entre 1990 y 1998, el sistema UPAC incrementó en casi el doble los recursos desembolsados; esto fue el resultado de, por un lado, la mayor competencia por los recursos de ahorro públicos a la vista, de manera que otros intermediarios remuneraran ese tipo de depósitos y, de otro, el final del acceso ilimitado que tenían las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a recursos del Banco de la República. Esquemas de amortización novedosos, mediante los cuales era posible acceder a cuotas muy bajas durante los primeros años, generaron una alta demanda de crédito, la cual no correspondía a la capacidad de pago de los usuarios. La vivienda es un bien cuyo pago se debe hacer con base en el ingreso del demandante, por tanto, es necesario que las variaciones de las cuotas estén en función de los cambios en el salario y no en las expectativas de ganancia. Así, a finales de los años noventa se empezaron a evidenciar las consecuencias de la inconsistencia entre esa demanda y la capacidad de pago, mediante la generación de aumentos excesivos de las deudas y de la morosidad.

Adicionalmente, debido a la crisis económica y a la consecuente caída en los ingresos de los hogares, los deudores hipotecarios empezaron a atrasarse en los pagos, lo que tuvo como efecto que la calidad de la cartera que antes de la crisis estaba en 4.7%, se deteriorara y en noviembre de 1999 alcanzara 19.8% (*Gráfico No. 2.9*). Finalmente, el sistema de financiación hipotecario, basado exclusivamente en captaciones de corto plazo para otorgar préstamos de largo plazo, en un entorno competitivo no es viable. Para atender esta situación, desde el punto de vista de la demanda, el Gobierno Nacional ofreció una serie de medidas tanto coyunturales como estructurales, tendientes a aliviar las condiciones de las deudas hipotecarias.

En primer lugar, de manera coyuntural, se otorgaron alivios, por medio de créditos a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, a los deudores que estuvieran al día y que hubieren visto

Gráfico No. 2.9
Indicador de Calidad de Cartera



Fuente: DNP-DEE.

incrementado el saldo de su deuda en un 20% en el último año, y a deudores con mora de más de tres meses, para cubrir la diferencia, en un caso, o el saldo en mora, en el otro. Se reliquidaron deudas,[56] generando reducciones en los saldos de la cartera hipotecaria y devoluciones a los deudores. El monto de los alivios a deudores fue $495 mil millones en febrero de 2001,[57] beneficiando alrededor de 65 mil familias.[58]

En segundo lugar, de manera estructural se reemplazó la UPAC por una nueva unidad de indexación, la Unidad de Valor Real -UVR-, que evoluciona en función exclusiva del Índice de Precios al Consumidor, reflejando el poder adquisitivo de la moneda; por tanto, las tasas de interés pactadas sobre la UVR se consideran en términos reales, lo cual controla el incremento de las deudas. Esto permite, además, darle mayor transparencia al sistema en la medida que los usuarios saben, desde el principio, cuál será la evolución de la deuda y cuentan con información exacta y permanente del estado de sus créditos.

En tercer lugar, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras contrató una póliza colectiva de desempleo para los deudores de créditos hipotecarios otorgados por los establecimientos de crédito para la financiación de vivienda de interés social; con este mecanismo se cubre

◀ 56 Para la reliquidación de las deudas se utilizó la nueva UVR, calculada para el período comprendido entre 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999.

◀ 57 Estos recursos se generan por la reestructuración de las deudas en términos de plazos, tasas, etc.

◀ 58 El alivio a deudores que se origina en la reliquidación de las deudas con base en la UVR, se compensa en el lado activo de los balances de las entidades crediticias por el aumento de las inversiones en TES Ley 546/99, el cual en mayo de 2001 equivalía a $2.3 billones.

a las personas que han sido despedidas sin justa causa, por liquidación definitiva de la empresa; por terminación del contrato de trabajo o por supresión del cargo debido a la reestructuración de la entidad. El seguro cubre la cuota de amortización, incluido el valor de las primas de seguro de vida, de incendio y terremoto, hasta por 6 meses. Entre octubre de 1999 y diciembre de 2001 se han recibido 6.737 solicitudes, de las cuales se han reconocido y pagado 5.107 reclamaciones que corresponden alrededor de $7 mil millones.

Además, se crearon medidas para incentivar la adquisición de vivienda a través de: i) la exoneración del 3 por mil para las operaciones de cartera y posterior retorno de esos recursos en el proceso de titularización de cartera hipotecaria; y ii) la exención tributaria para cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción -AFC-, que le permiten a las personas que ganan más de $2.4 millones no pagar el impuesto de renta hasta por el 30% de sus ingresos si lo dedican al ahorro para la compra de vivienda (decreto 2005 de 2001); esta medida se mantendrá con beneficios tributarios hasta febrero de 2003. Actualmente se han abierto 4.848 cuentas que presentan un saldo acumulado de $6.2 mil millones.[59]

Por el lado de la oferta, y como medidas de corto plazo, se crearon condiciones que permitieron otorgar liquidez al mercado. Lo anterior se realizó mediante la puesta en marcha de instrumentos que permitieron una disminución de la tasa de interés, producto de lo cual las tasas de colocación que estaban en 41.2% en agosto de 1998 pasaron a 26% en diciembre de 1999, para mantenerse en niveles que no superan el 30% actualmente (*Gráficos No. 2.10 y 2.11*). También se tomaron medidas para reducir los costos de la actividad financiera.[60] Se crearon además líneas de capitalización de crédito con el FOGAFIN (Resolución 006 de 2001) para fortalecer patrimonialmente a las entidades financieras que tuvieran por lo menos 50% de su cartera representada en créditos de vivienda al cierre del año 2000. Para acceder a estas líneas, las entidades debían: i) lograr el saneamiento de sus balances; ii) capitalizarse con recursos propios o crédito

59 DNP Subdirección Vivienda

60 Entre las cuales se encuentran: i) la eliminación de los encajes marginales del 7%; ii) la disminución del encaje a depósitos de ahorro al 8% y de los CDT al 3%; iii) la eliminación de los encajes sobre los certificados de ahorro y las cédulas hipotecarias con plazo superior a 18 meses; iv) la reducción de encajes sobre cuentas corrientes al 19%; v) la disminución del encaje a los depósitos de ahorro al 7%; vi) encajes de depósitos a término al 2.5% y de las cédulas de capitalización al 16%; vii) remuneración de los encajes de depósito a término igual a la meta de inflación.

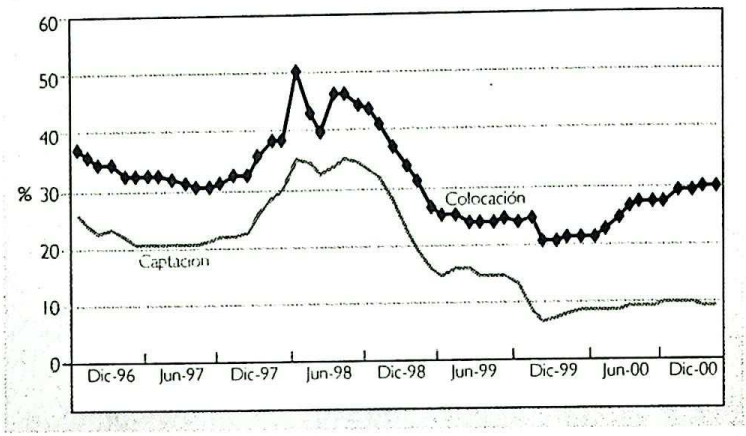
de corto plazo del FOGAFIN, hasta lograr una relación de solvencia[61] de cero; iii) adquirir créditos de largo plazo, hasta llegar a una relación de solvencia del 10%; y iv) firmar convenios de desempeño con metas establecidas.[62]

Para equilibrar, en el largo plazo, los pasivos y activos de las entidades financieras, se definieron los siguientes elementos en el sistema: i) la emisión de bonos hipotecarios en UVR por parte de los establecimientos de crédito; ii) la titulariza-

61 El coeficiente de solvencia se mide como la relación de patrimonio técnico a activos ponderados por riesgo.

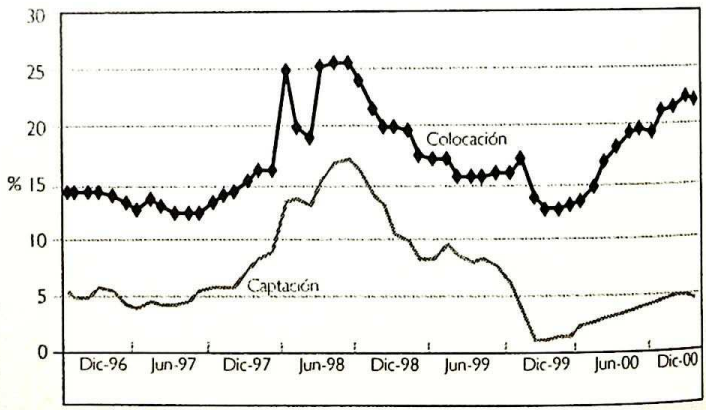
62 En el año 2000, el monto de capitalización privada fue del $1.3 billones (0.8% PIB), de los cuales $780 mil millones provinieron del Fogafin. Sólo una entidad de crédito hipotecario acudió a este sistema. En el año 1999 no era una línea destinada únicamente a entidades con créditos hipotecarios.

Gráfico No. 2.10
Tasas de Interés Nominal



Fuente: Superintendencia Bancaria.

Gráfico No. 2.11
Tasas de Interés Real



Fuente: Superintendencia Bancaria.

ción de la cartera hipotecaria; y iii) la creación del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria. Para establecer el primer elemento el FOGAFIN otorga una garantía a los bonos hipotecarios para financiar cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de este tipo de cartera que emiten los establecimientos de crédito. De otra parte, el Gobierno garantizará a los tenedores de los títulos y bonos, que reciban en forma oportuna la totalidad de los pagos correspondientes al capital y a los intereses, por un período de dos años.[63]

Uno de los mecanismos más importantes para compatibilizar la captación de recursos con los esquemas de financiación de largo plazo que desarrolló el sector de construcción y vivienda, fue la introducción en el mercado de capitales de la titularización de cartera hipotecaria, para lo cual se creó la Titularizadora Colombiana S.A. La Titularizadora tiene la función de comprar a las entidades bancarias su cartera de créditos hipotecarios, para transformar dichas obligaciones en títulos o papeles que posteriormente serán transados en el mercado. El objetivo de este mecanismo es solucionar el problema de la financiación de vivienda de largo plazo mediante la inyección de liquidez al sector de la construcción y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de los préstamos de quienes adquieren casa propia y estimular el mercado de capitales colombiano (capacidad para movilizar títulos y bonos hipotecarios). De esta forma, las deudas se convierten en títulos valores en manos de los inversionistas, y los préstamos hipotecarios se financian a través del mercado de capitales. Las condiciones de plazo, tasa y sistema de amortizaciones de los créditos que compre la Titularizadora,[64] no sufrirán ninguna modificación frente a los términos pactados. En los próximos tres años, la Titularizadora comprará el 23% de la cartera hipotecaria existente ($13 billones).

Sin embargo, persisten problemas estructurales que están ligados al desempleo. Aunque la deuda permanece constante, los ingresos de las familias han disminuido, por lo cual siguen presentándose problemas de financiación, hecho que se

63 Para reducir el riesgo de la Nación, los establecimientos de crédito y los títulos deben tener una calificación de grado de inversión emitida por una sociedad calificadora de riesgo debidamente autorizada por la Superintendencia de Valores y la cartera debe cumplir con requisitos de selección bastante estrictos.

64 La primera emisión de la Titularizadora se hizo en mayo de 2002 y se colocaron $525 mil millones en títulos con plazos entre 5 y 10 años, exentos del pago del impuesto de renta del 35% que gozaban de la calificación AAA, debido a que estaban garantizados por la Nación y la Corporación Financiera Internacional (IFC).

evidencia en el aumento de la cartera morosa. El indicador de calidad de la cartera hipotecaria se ha deteriorado y la cartera hipotecaria vencida presenta una tasa de crecimiento positiva. La cartera hipotecaria es la que menos recuperación ha presentado: el crecimiento de ese tipo de crédito es negativo, ha pasado de -20.4% a -12.5%. Sin embargo, entre diciembre de 2000 y de 2001, el número y el valor de los nuevos créditos hipotecarios entregados creció 334% y 64% respectivamente.

2.4.3 Educación Superior

En el cuatrienio 1998-2002 la política de educación superior se ha centrado en la búsqueda de dos objetivos principales: El primero, consistente en dar un mayor acceso a la población a programas universitarios, particularmente a aquel segmento de escasos recursos que termina su educación secundaria y debe enfrentar el mercado laboral sin la opción de mejorar su nivel de educativo, y el segundo, asociado con el anterior, una mejor regulación del sector que propenda por la calidad de los programas universitarios, tanto de universidades públicas como privadas, y que ordene, regule y dé estándares mínimos a la proliferación de programas universitarios existente. Adicionalmente, que permita la regulación laboral y financiera de las universidades públicas, de forma que sean viables financieramente en el mediano y largo plazo.

En Colombia, el número de años promedio de educación de la población es inferior a la mayoría de los países de América Latina.[65] La escolaridad promedio era de 7.3 años en el 2000, lo cual evidencia que sólo una fracción de la población accede a educación superior. En efecto, en el año 1998 el 26.8% asistía a ese nivel y como producto de la crisis económica este porcentaje bajó hasta llegar a 25.1% en el año 2000 y se discrimina en contra de los alumnos de más bajos recursos económicos. Esta situación lleva a que un grupo importante de jóvenes que terminan educación secundaria, no logren acceder al nivel superior y a que, en muchos casos, se conviertan en desempleados. En efecto, las cifras muestran que mientras que la demanda por educación

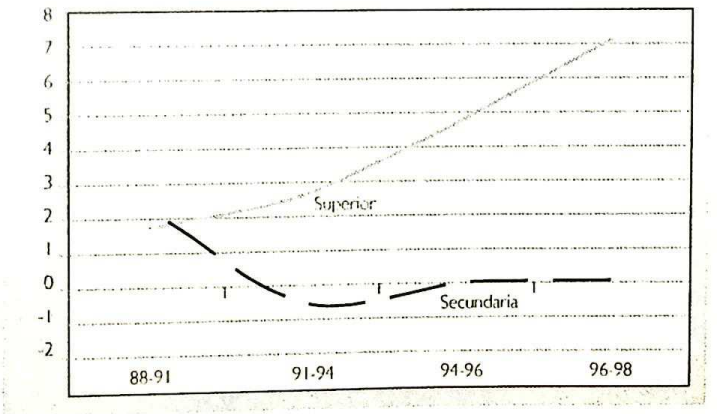
◀ 65 Solamente Guatemala, Brasil, Honduras, El Salvador y Costa Rica están por debajo.

secundaria se ha mantenido relativamente constante, la demanda por educación superior ha presentado incrementos importantes, los cuales no han sido cubiertos y han generado limitaciones para el mercado laboral (*Gráfico No. 2.12*). Sólo el 11% de los trabajadores colombianos han tenido acceso a educación superior (en los países desarrollados esta cifra es de 24%).

De otro lado, además de que la cantidad de egresados es inferior a los requerimientos del mercado, algunos programas de educación superior presentan poca pertinencia para los requerimientos laborales y baja calidad. Hay un sesgo por carreras largas y concentración de profesionales frente a técnicos y tecnólogos, y no se cuenta con un buen sistema de información de calidad ni de pertinencia laboral. Mientras el 86% de los estudiantes de educación superior asisten a universidades e instituciones universitarias, el 14% restante lo hacen a instituciones tecnológicas y técnicas.

Para enfrentar esta situación, el actual Gobierno estructuró un programa que tiene por objetivo ampliar el acceso a la educación superior, especialmente dirigido a la población de más bajos recursos, e incidir en la pertinencia de los programas. También se están desarrollando medidas tendientes a mejorar las condiciones de calidad

Gráfico No. 2.12
Cambio en la demanda de trabajo relativa



Fuente: DNP-DDS (1999).

de los programas y, finalmente, a fortalecer el régimen de los maestros, de tal forma que sea posible controlar los costos que se genera al sistema por este concepto e incidir en la calidad de la educación que imparten los maestros.

En primer lugar, se está diseñando un programa de crédito para los estudiantes, cuyo objetivo es expandir el acceso al sistema para la población de menores ingresos. Para quienes han sido admitidos en carreras cortas, técnicas y tecnológicas, se otorgará una beca que cubra el 30% de la matrícula de cada semestre.[66] Para estudiantes que hayan sido admitidos en carreras profesionales en instituciones educativas avaladas por el programa, el 70% del costo de la matrícula semestral será financiado por un crédito otorgado al estudiante y, en caso de estudiantes en condiciones de pobreza, el 35% de la matrícula semestral será financiado con una beca y el saldo a través de un crédito al estudiante. De esta forma, además de democratizar el acceso a la educación superior, se estimula el aumento de la demanda por carreras técnicas y tecnológicas.

Adicionalmente, el Gobierno nacional con el fin de mejorar la calidad de la educación superior, está reglamentando los estándares mínimos de los programas de Administración de Empresas, Contaduría Pública, Economía, Comunicación Social y Arquitectura, en una etapa inicial. También se están aplicando exámenes de estado para estudiantes de carreras profesionales de los últimos semestres de los programas de Medicina, Ingeniería Mecánica y se aplicarán a estudiantes de Derecho en los próximos meses. Finalmente, se están generando los mecanismos tendientes a lograr la acreditación de todos los programas de educación superior.

En tercer lugar, con el fin de controlar el esquema de costos de la educación superior y mejorar la calidad de la educación impartida en las Universidades Públicas del país, se expidió el Decreto 2912 de 2001 mediante el cual se establece un nuevo régimen salarial de reconocimientos y estímulos a los profesores de las universidades públicas.[67]

El exceso de autonomía de las universidades condujo a que instituciones menos rigurosas concedie-

◀ 66 El 70% restante será financiado por el estudiante a través de crédito.

◀ 67 El Decreto 2912 remplaza al 1444 de 1992, el cual definía el salario mediante puntos asignados a partir de las calificaciones del personal docente como títulos universitarios, experiencia calificada y productividad académica. Aun cuando el 1444 de 1992 fomentó la productividad académica y estimuló los estudios en los docentes, generó procesos inequitativos en las universidades al permitir una muy alta autonomía en la reglamentación de la asignación de puntos a las universidades.

ran mejores salarios a sus profesores que aquellas que aplicaron más seriamente el régimen. Como consecuencia de esto se produjo un aumento importante en los salarios de los profesores, generando gran presión sobre las finanzas universitarias, desembocando en preocupantes situaciones deficitarias en algunas de ellas.

El nuevo régimen utiliza una filosofía similar al anterior, consistente en la evaluación periódica de méritos para la fijación de salarios de profesores universitarios, pero establece mucha mayor precisión sobre las condiciones mediante las cuales se determinan los salarios. Igualmente, homologa las reglas para todas las universidades públicas del país. El decreto 2912 reconoce como perfil deseable el de docente investigador, dando iguales oportunidades a los docentes e investigadores. Como aspecto central del nuevo régimen se asegura la congruencia entre la capacidad financiera de las universidades y su personal docente, contribuyendo así a mejorar la calidad de la educación pública superior del país.

68 Este desarrollo se realiza con base en los marcos jurídicos y normativos de la Entidad (Ley 29/90, Decretos reglamentarios 393 y 585 de 1991, Ley 119/94 y Ley 344/96), y en particular fue financiado con recursos asignados por la ley 344 del 96.

2.4.4 El Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA

El SENA, como principal institución para la educación no formal y formación para el trabajo, se orientó en el cuatrienio 1998-2002 al objetivo de modernización de sus centros de formación y a la articulación de la oferta con los sectores productivos. La política del SENA frente a la innovación, la competitividad y el desarrollo tecnológico productivo, consistió en su articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología a través de la financiación de recursos a centros de innovación tecnológica y la homologación de los centros del SENA con el Sistema de Innovación.[68] La política contempla adicionalmente la articulación del SENA con el Sistema de Normalización, Certificación y Metrología, buscando garantizar la interacción de la entidad con los sectores productivo y académico.

Con relación a la articulación del SENA con el sistema nacional de innovación, se contemplaron programas como el Fortalecimiento de los Centros de Desarrollo Tecnológico. Con este programa se busca la vin-

culación eficaz del SENA con centros de desarrollo tecnológico a través, por una parte, de la financiación de proyectos de transferencia de tecnología, investigación aplicada y servicios tecnológicos, y por otra, de la participación del SENA como socio y miembro de sus juntas directivas, adoptando mecanismos de cooperación pública y privada.

El Programa Nacional para el Fortalecimiento de Centros de Productividad Regional y Parques Tecnológicos busca apoyar iniciativas multisectoriales para la conformación de conglomerados tecnológicos y empresariales, orientados a consolidar ventajas competitivas regionales y a fomentar la cultura de la innovación y la productividad.

La estrategia incluye adicionalmente el programa de apoyo a la competitividad y la productividad empresarial, el programa de apoyo al sector agropecuario y la articulación de la entidad con el sistema nacional de normalización, certificación y metrología. Si bien la vinculación del SENA con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología del país es un primer paso en el proceso de modernización del SENA, ha empezado a generar resultados tanto al interior de la institución como hacia fuera.

Dado que las tasas de desempleo de jóvenes de estratos 1 y 2 son las más altas, que hay desequilibrio entre oferta y demanda laboral para las personas con educación secundaria completa e incompleta y que el programa Jóvenes en Acción atiende una parte de la población joven pobre y desempleada, es recomendable que el SENA fortalezca su esquema de focalización tanto en la selección de programas como de las poblaciones beneficiarias, dándole prioridad a los programas que requiere el mercado laboral y dirigiéndose a las personas menores de 25 años de los estratos más pobres y con educación básica.

Conclusiones

El cuatrienio 1998-2002 se caracterizó por la presencia de diversos eventos que, sin lugar a dudas, afectaron directamente las condiciones de vida de la población en general, pero con particular énfasis a la población más pobre. La crisis

económica y el recrudecimiento del conflicto armado fueron factores determinantes para el aumento de la pobreza en el país, constituyéndose en las más serias amenazas de destrucción de capital humano y social, de manera irreversible.

Sin embargo, los fenómenos a los cuales estuvo sometido el país también dejaron valiosas lecciones, que el Gobierno supo aprovechar para sentar las bases de un conjunto de reformas estructurales que, con toda seguridad, van a cambiar los esquemas de formulación, ejecución y gestión de la política social. El diseño del Sistema Social de Riesgo como un esquema integral y comprensivo de protección social cuyo primer paso es la Red de Apoyo Social, las reformas al régimen de transferencias para la financiación de los sectores de Educación, Salud y Agua Potable, la reforma al esquema de financiación del sector de construcción y vivienda, y los programas para atender a la población afectada por el conflicto armado, junto con los nuevos esquemas de gestión pública basados en la formación de capital social como eje central de funcionamiento,[69] son algunos de los aspectos en los cuales se fundamenta una de las reformas más comprensivas del sector social en Colombia, en las últimas décadas.

Lo realizado hasta ahora, no obstante, son apenas las bases para que el objetivo de las reformas sea una realidad. La agenda social para los próximos años es larga y compleja, aunque tiene la ventaja de contar con un horizonte claro acerca de lo que el país requiere en materia de política social. La protección social es un aspecto trascendental en la formulación de políticas públicas, pero para ello es necesario poner en marcha el Sistema Social de Riesgo ya diseñado y aprobado. La eficiencia y financiación de los sectores de educación y salud es fundamental para la formación de capital humano, pero para ello es necesario terminar de reglamentar la ley 715, ya aprobada por el Congreso, e implementar las reformas que se han logrado desarrollar a través de decretos. Es necesario seguir ajustando los esquemas de financiación de vivienda, corregir los desbalances del régimen contributivo de salud, continuar el proceso de

69 Documentados en "La Formación de Capital Social en Colombia", segunda parte de este volumen.

mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior y los programas de capacitación y entrenamiento.

Aunque la tarea es complicada, existe un diagnóstico relativamente común para los problemas identificados y un derrotero que señala un camino posible, para que la política social, aún en medio de complejas restricciones fiscales, presupuestales y de orden público, continúe su labor de reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

ANEXO: Indicadores sociales 1998-2002

Este anexo presenta la evolución de los principales indicadores sociales, la cual es el producto de su comportamiento inercial de mediano y largo plazo, de las condiciones económicas, políticas y sociales de finales de los años noventa y de las intervenciones de la política social del cuatrienio 1998-2002.

La presentación de los indicadores sociales se realiza de acuerdo con la siguiente clasificación: i) aquellos asociados al contexto de la crisis, entre los cuales se incluyen la pobreza por ingresos, la población económicamente activa y los desocupados por nivel educativo y decil de ingreso; ii) los relacionados con la formación de capital humano, como educación, salud, vivienda y servicios públicos; y iii) los que reflejan la pobreza estructural que se refieren a las condiciones de vida de los hogares. Con el objetivo de presentar las tendencias de cada uno de ellos, se incluye el período estudiado y, cuando es posible, la primera mitad de la década de los noventa.[70]

En cada uno de los sectores, se presentan los indicadores más relevantes con su respectiva definición. Estos complementan tanto la información incluida en esta parte del documento como en la segunda, en particular en los artículos sobre niñez y sistema social de riesgo.

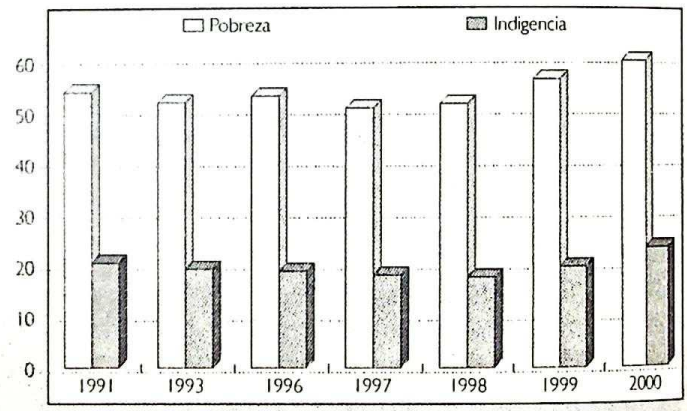
70 Las fuentes de información corresponden a las entidades gubernamentales oficiales ▶

1. Indicadores sociales asociados al contexto de la crisis

Línea de Pobreza (LP) y Línea de Indigencia (LI)

La línea de pobreza es el valor de una canasta de consumo mínimo que cubre los requerimientos nutricionales básicos y los bienes y servicios necesarios para la supervivencia. Los hogares cuyos ingresos son inferiores a los necesarios para adquirir dicha canasta para todos sus miembros, se consideran pobres y se encuentran por debajo de la "línea de pobreza". La *línea de indigencia* corresponde al costo de la canasta de alimentos mínima para subsistir. En el año 2001, el valor de la línea de pobreza y de indigencia es $145 mil y $72 mil mensuales, respectivamente.

Gráfico No. 1
% Población bajo Línea de Pobreza e Indigencia



Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH.

Cuadro No. 1

Población bajo línea de pobreza y de indigencia

Población	1996	1997	1998	1999	2000
Total	38.611.487	39.297.159	39.563.938	40.251.417	41.178.987
Cabecera	27.505.898	28.205.275	28.345.073	28.991.483	29.728.008
Resto	11.105.589	11.091.884	11.218.865	11.259.934	11.450.979
Pobreza total	20.373.774	19.773.975	20.363.779	22.647.877	24.610.844
Cabecera	11.777.307	11.020.844	11.858.880	13.690.971	15.153.830
Resto	8.596.467	8.753.131	8.504.899	8.956.906	9.457.014
Indigencia total	7.209.889	7.101.616	7.060.425	7.932.912	9.654.722
Cabecera	2.736.005	2.344.738	2.859.092	3.398.785	4.685.482
Resto	4.473.884	4.756.878	4.201.333	4.534.127	4.969.240

Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH.

*Nota: Esta información incluye únicamente los datos en los cuales se realiza la ENH.

Cuadro No. 2

% Población bajo línea de Pobreza y de Indigencia

Población	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Pobreza total	53.8	51.7	52.8	50.3	51.5	56.3	59.8
Cabecera	47.3	43.6	42.8	39.1	41.8	47.2	51.0
Resto	68.4	70.7	77.4	78.9	75.8	79.6	82.6
Indigencia total	20.4	19.4	18.7	18.1	17.9	19.7	23.4
Cabecera	13.8	11.6	10.0	8.3	10.1	11.7	15.8
Resto	35.2	37.7	40.3	42.9	37.5	40.3	43.4

Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH.

Población Económicamente Activa por Nivel Educativo y Decil de Ingreso

Se calculó la participación de la población económicamente activa (PEA) según cada nivel educativo por cada decil de ingreso. Para cada nivel de escolaridad se descompone toda la PEA de ese grupo de acuerdo con la participación por deciles.

Cuadro No. 3
Población Económicamente Activa por Nivel Educativo y Decil de Ingreso

	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior Incompleta	Superior Completa	TOTAL
Dec. 1	21.2	15.7	11.0	8.4	4.1	2.3	1.1	6.8
Dec. 2	14.8	12.5	9.7	10.3	4.5	2.1	0.6	6.7
Dec. 3	10.8	13.1	10.3	10.2	6.0	2.0	1.1	7.2
Dec. 4	9.4	11.4	11.6	12.5	8.3	3.7	2.1	8.7
Dec. 5	11.2	9.6	11.8	10.7	10.4	4.3	2.0	8.9
Dec. 6	9.6	10.3	10.3	12.1	11.6	7.5	3.2	9.8
Dec. 7	6.4	9.5	11.6	11.7	13.9	10.8	5.2	11.0
Dec. 8	8.1	8.1	10.7	10.5	15.3	15.8	10.8	12.2
Dec. 9	4.1	5.1	6.8	8.1	15.7	23.1	19.1	12.7
Dec 10	4.3	4.8	6.0	5.5	10.2	28.5	54.8	15.9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DNP- Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

Desocupados por Nivel Educativo y Decil de Ingreso

De igual manera que en el ejercicio anterior; se calculó la participación de los desocupados según cada nivel educativo por cada decil de ingreso. Para cada nivel de escolaridad se descompone toda la población desocupada de ese grupo, de acuerdo con la participación por deciles dentro del total.

Cuadro No. 4
Desocupados por Nivel Educativo y Decil de Ingreso

	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior Incompleta	Superior Completa	TOTAL
Dec. 1	29.0	25.6	24.4	17.4	11.3	6.0	4.0	14.5
Dec. 2	15.8	16.8	15.2	17.1	8.9	4.7	1.1	11.4
Dec. 3	14.8	14.8	11.7	13.9	9.8	3.9	4.0	10.3
Dec. 4	10.3	11.0	12.1	13.0	11.5	6.9	6.8	11.0
Dec. 5	11.8	7.5	7.9	8.7	12.5	6.4	3.1	9.0
Dec. 6	5.6	6.2	8.8	9.8	10.7	6.8	6.2	9.0
Dec. 7	8.1	6.8	8.4	6.5	11.6	12.3	9.7	9.3
Dec. 8	4.7	6.9	5.1	6.2	10.0	16.0	12.9	9.1
Dec. 9		2.3	3.7	4.4	9.3	19.2	22.4	9.0
Dec 10		2.1	2.7	3.0	4.4	17.7	29.8	7.5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DNP- Cálculos Consejería para la Política Social Fuente: DNP - Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

2. Indicadores asociados a la formación de capital humano[71]

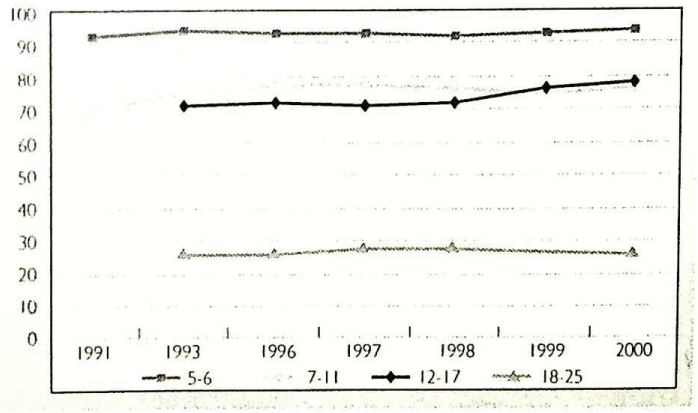
71 La forma en que las diferentes variables presentadas inciden en la formación de capital humano de la población se encuentran desarrolladas en el capítulo 2 de este documento.

En esta sección se encuentran aquello indicadores relacionados con factores determinantes en el desarrollo de las capacidades productivas y bienestar de la población como son: educación, salud, vivienda y servicios públicos

Educación

Se incluye la asistencia escolar como la proporción de niños de la población en edad de asistir a los diferentes niveles, que en el momento de la encuesta asisten a algún establecimiento educativo.

Gráfico No. 2
Tasa de Asistencia Escolar por Edad



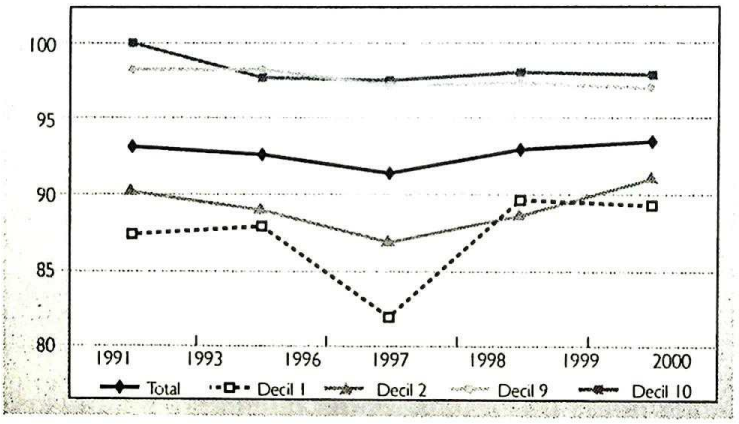
Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH.

Cuadro No. 5
Tasas de Asistencia por grupo de edad, zona y sexo
Nacional

	1991	1994	1996	1997	1998	1999	2000
5-6 años		70.2	71.6	70.4	71.9	75.7	77.8
Urbano		81.2	83.6	80.1	84.4	82.2	84.9
Rural		49.9	48.2	50.9	48.0	61.1	61.8
7-11 años	91.3	93.4	93.0	92.5	91.4	92.9	93.4
Urbano	93.6	96.1	95.9	94.7	95.0	94.8	95.2
Rural	82.2	88.2	87.6	88.3	84.4	89.6	89.7
12-17 años	69.4	74.0	76.4	76.9	75.4	74.6	75.4
Urbano	80.4	83.3	84.5	83.7	84.3	82.6	82.4
Rural	49.5	53.9	58.4	61.0	55.7	60.0	59.7
18-25 años		24.9	25.3	27.0	26.8		25.1
Urbano		30.0	30.2	31.9	31.5		29.5
Rural		10.9	10.7	12.5	12.3		12.0

Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH septiembre, SISD 31.

Gráfico No. 3
Tasa de Asistencia Escolar por Edad y Decil



Fuente: DANE. Cálculos DNP con base en ENH.

Cuadro No. 6

Tasa de asistencia escolar por decil de ingreso y grupos de edad para la población Nacional

7-11 años	1996	1997	1998	1999	2000
Decil 1	87.2	87.8	81.9	89.6	89.2
Decil 2	90.2	88.9	86.8	88.6	90.9
Decil 3	92.6	91.0	90.1	90.3	90.0
Decil 4	91.3	91.6	93.1	93.2	94.8
Decil 5	93.9	94.2	94.3	93.4	95.1
Decil 6	95.6	95.0	95.6	95.0	94.7
Decil 7	97.1	94.9	93.7	96.2	96.6
Decil 8	95.9	97.0	96.3	97.1	96.6
Decil 9	98.1	98.1	97.0	97.2	96.8
Decil 10	99.8	97.6	97.4	97.9	97.8
Total	**93.0**	**92.6**	**91.4**	**92.9**	**93.4**
12-17 años					
Decil 1	65.4	65.3	63.5	66.6	66.9
Decil 2	68.7	72.0	66.8	71.2	68.3
Decil 3	75.2	73.5	72.0	72.2	71.0
Decil 4	73.8	73.8	74.8	72.7	73.0
Decil 5	74.0	76.7	76.8	74.5	74.3
Decil 6	78.9	77.8	78.6	77.2	77.1
Decil 7	80.7	80.5	76.8	78.3	81.6
Decil 8	81.7	84.1	79.6	79.8	80.7
Decil 9	85.7	88.1	87.3	85.1	87.4
Decil 10	89.7	87.5	89.4	90.1	87.7
Total	**76.4**	**76.9**	**75.4**	**75.7**	**75.4**

Fuente: Cálculos GCV DDS DNP con base en Dane. ENH, septiembre.

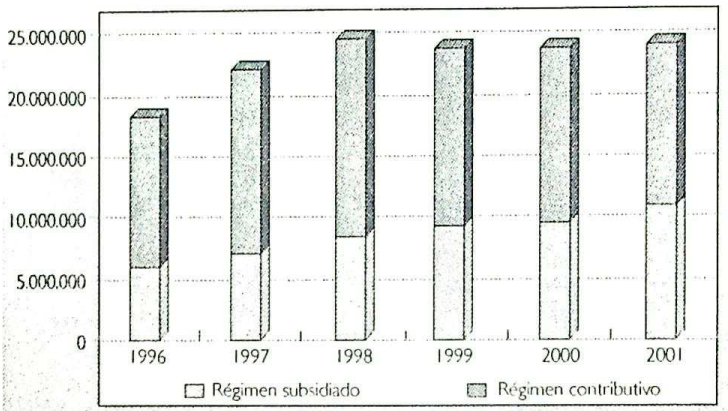
Salud

Se incluyen las cifras de afiliación al sistema de seguridad social en salud y de cobertura en vacunación.

Afiliación

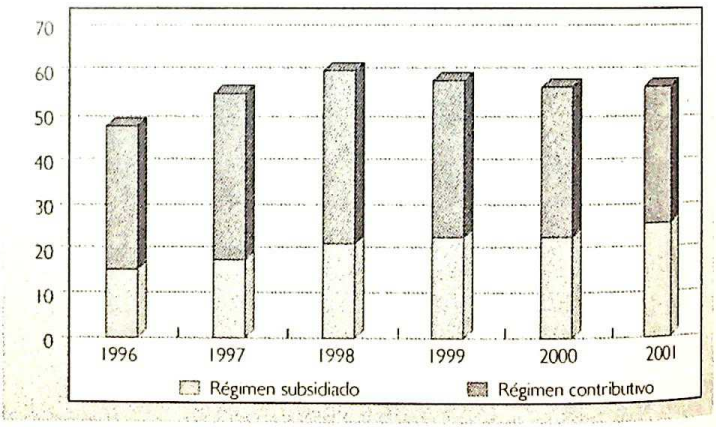
Se consideran afiliadas al sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo, a todas las personas empleadas y a los independientes que devengan más de dos salarios mínimos, que cotizan el 12% de su ingreso a dicho régimen. Están afiliadas al régimen subsidiado aquellas personas sin capacidad de pago para cubrir el monto de la cotización.

Gráfico No. 4
Población Afiliada a Salud



Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Superintendencia de Salud.

Gráfico No. 5
% Población Afiliada a Salud



Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Superintendencia de Salud.

Cuadro No. 7
Población Afiliada a Seguridad Social en Salud
Nacional

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Población total	39.281.340	40.018.837	40.772.994	41.539.011	42.299.301	43.070.703
Régimen contributivo	12.536.403	14.969.278	16.090.724	14.537.402	14.409.131	13.077.930
Régimen subsidiado	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.283.966	9.509.729	11.069.182
Total afiliados	18.518.177	21.995.968	24.617.785	23.821.368	23.918.860	24.147.112

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Supersalud.
Nota: La fuente hasta 1999 es Ministerio de Salud y a partir de 2000 es Supersalud.

Las cifras del régimen contributivo para 2000 incluyen afiliación de algunas entidades adaptadas.

Cuadro No. 8
% Población Afiliada a Seguridad Social en Salud
Nacional

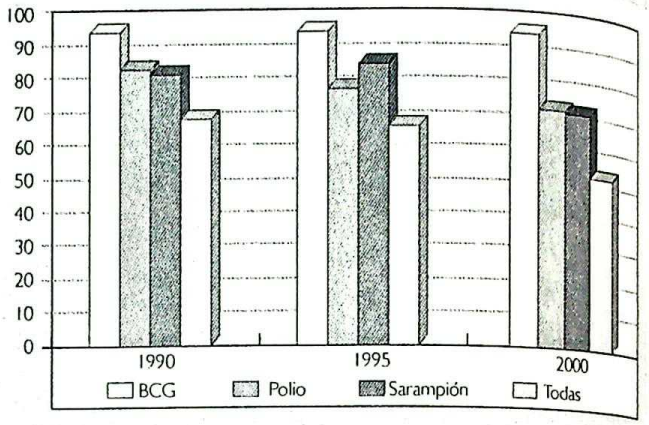
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
% Afiliación Régimen contributivo	31.9	37.4	39.5	35.0	34.1	30.4
% Afiliación Régimen subsidiado	15.2	17.6	20.9	22.3	22.5	25.7
% Afiliación Total	47.1	55.0	60.4	57.3	56.5	56.1

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Supersalud.

Vacunación

Este indicador se construye con la historia de vacunación de los niños nacidos menores de cinco años, a través de entrevistas a sus madres. Se tienen en cuenta las vacunas contra las enfermedades que configuran los principales cuadros de morbilidad infantil como: tuberculosis (BCG), tosferina, tétanos y difteria (DPT), antipolio y sarampión. También se incluyen: hepatitis B, hemófilus influenza (contra la gripa y la meningitis) y la triple viral (contra sarampión, rubéola y paratoiditis).

Gráfico No. 6
Cobertura en Vacunación



Fuente: Profamilia, Encuesta de Salud y Demografía.

Cuadro No. 9
Evolución de la vacunación de los niños de 12 a 23 meses

	Con carnet	BCG	DPT	Polio	Sarampión	Todas las vacunas
2000	75.0	93.4	76.8	71.3	70.8	52.0
1995	61.8	93.4	77.4	76.7	84.1	65.5
1990	58.3	93.3	81.0	82.2	81.2	67.5

Fuente: Profamilia, Encuesta de Salud y Demografía.

Vivienda

Déficit cuantitativo de vivienda se refiere a la demanda potencial adicional que es preciso cubrir para que todas las familias tengan acceso a una vivienda digna.

Cuadro No. 10
Déficit Cuantitativo de Vivienda
1997–1999[72]

Años	Hogares (1)	Déficit Nacional (urbano + rural) Hogares	Viviendas (2)*	Viviendas	Déficit Cuantitativo de Vivienda (3)=(1)-(2)
1997	9.155.481	-	8.007.300	-	1.148.181
1998	9.274.424	118.943	8.121.650	114.350	1.152.774
1999	9.440.151	165.727	8.271.325	149.675	1.168.826
Promedio	1.54%	142.335	1.64%	132.013	0.90%
		Déficit Urbano			
1997	6.745.782	-	5.879.983	-	865.799
1998	6.804.557	58.775	5.978.616	49.317	825.941
1999	6.986.380	181.823	6.096.354	58.869	890.026
Promedio	1.77%	120.299	1.82%	54.093	1.58%
		Déficit Rural			
1997	2.409.699	-	2.127.317	-	282.382
1998	2.469.867	60.168	2.143.034	15.717	326.833
1999	2.453.771	-16.096	2.174.971	31.937	278.800
Promedio	0.92%	22.036	1.11%	23.827	0.52%

Fuente DANE-ENH Septiembres – Cálculos DNP-DDUPRE.
* Viviendas netas de viviendas no susceptibles de mejoramiento.

72 La metodología de estimación del déficit cuantitativo de vivienda consideró en esta situación a los hogares cuyas viviendas presentan deficiencias en servicios públicos, espacio (hacinamiento) y estructura (material de paredes, pisos, etc.), y que por tal razón no son susceptibles de mejoramiento, y a los hogares que comparten vivienda o cohabitan con otros, calculados como la diferencia entre el número de hogares y de viviendas.

Servicios Públicos

Las viviendas con acueductos son aquellas que se encuentran conectadas a un sistema de agua potable; con alcantarillado son aquellas que cuentan con un sistema para la disposición de aguas residuales.

Cuadro No. 11
Cobertura en Servicios Públicos

	1985	1993	1997	2000
% Viviendas con Acueducto				
Cabecera	89.2	94.6	97.6	98.0
Resto	28.0	41.1	44.3	63.9
% Viviendas con Alcantarillado				
Cabecera	80.7	81.8	90.0	93.8
Resto	11.3	14.4	15.6	37.0
% Viviendas con Energía				
Cabecera	95.1	95.4	98.9	99.4
Resto	40.8	60.9	76.9	87.7

Fuente: DNP.

3. Indicadores de medición de pobreza estructural

Estos indicadores miden adicionalmente al ingreso, las capacidades y potencialidades y el acceso de los individuos a los bienes y servicios públicos. De esta forma, capturan las acciones que mitigan la pobreza como la intervención del Estado en la prestación de servicios de salud y educación y programas de apoyo a la pobreza.

Necesidades Básicas Insatisfechas

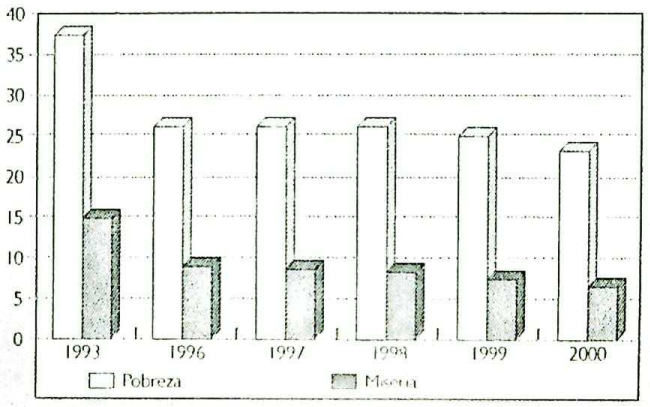
El indicador de NBI contabiliza el número de hogares que carecen de alguno de los cinco indicadores, respecto a: i) material de la vivienda, ii) acceso a servicios públicos, iii) hacinamiento, iv) asistencia escolar y v) el grado de dependencia económica. Se identifica como pobres o con NBI a los hogares que tienen, al menos, una de las características expresadas por los indicadores. Adicionalmente, para determinar un nivel más severo de pobreza, se toma como miseria aquellas circunstancias en que se presenta más de una de estas características.

Los cinco indicadores simples que se aplican a los hogares son los siguientes:

1. Hogares en viviendas inadecuadas: Carencias habitacionales referentes a condiciones físicas de las viviendas.
2. Hogares en viviendas sin servicios básicos: En la zona urbana se considera que se debe contar con una fuente adecuada de agua y sanitario para satisfacer las necesidades básicas; en la zona rural, que se tenga acueducto o sanitario.

3. Hogares con hacinamiento crítico: Grupos que habitan en viviendas con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios).
4. Hogares con alta dependencia económica: Hogares en los que hay más de tres personas por miembro ocupado y en los cuales simultáneamente el jefe tiene una escolaridad inferior a tres años.
5. Hogares con ausentismo escolar: Hogares con al menos un niño entre 7 y 11 años, pariente del jefe, que no asiste a un centro de educación formal.

Gráfico No. 7
% Población en Pobreza y Miseria



Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV, con base en Dane, ENH.

Cuadro No. 12
Indicadores de NBI por zona. Personas
Nacional

	1993	1996	1997	1998	1999	2000
% Población en pobreza (Una NBI)	37.2	26	25.9	26	24.9	23
Cabecera	26.8	16.9	17.8	17.4	17.5	16.4
Resto	62.5	48.6	46.5	47.8	43.7	40
% Población en miseria (+ 1 NBI)	14.9	8.9	8.6	8.2	7.3	6.5
Cabecera	9	4.1	4.5	4.1	3.9	3.5
Resto	30.3	20.7	19.1	18.6	15.9	14.2
Vivienda materiales inadecuados	11.6	8.6	8	6.6	6.7	6.7
Cabecera	7	4.1	4.3	3.6	3.5	3.5
Resto	23.7	19.8	17.5	14	15.1	14.8
Servicios inadecuados	10.5	5.5	5.4	4.7	4	3.6
Cabecera	7.2	2.6	2.8	2	2.1	1.7
Resto	19.2	12.8	11.9	11.5	8.8	8.5
Hacinamiento crítico	15.4	11.1	11.3	11.1	11.2	10.2
Cabecera	12	8.1	8.3	8.3	8.6	7.9
Resto	24.4	18.5	19	18.2	17.8	16.2
Inasistencia escolar	8	4	4.2	4.7	3.9	3.2
Cabecera	4.8	2.1	2.8	2.5	2.7	2.4
Resto	16.4	8.5	7.8	10.2	7	5.3
Dependencia económica alta	12.8	9	8.9	10	8.8	7.6
Cabecera	8.8		5.4	6.1	5.7	5.1
Resto	23.3		17.9	19.8	16.7	14

Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV, con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre.

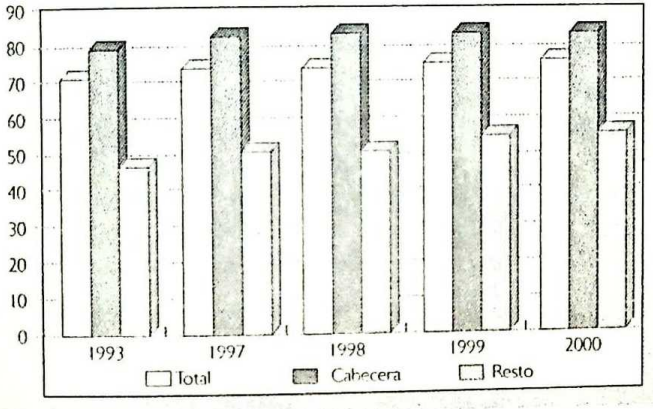
Índice de Condiciones de Vida (ICV)

El Índice de Condiciones de Vida (ICV) evalúa la calidad de vida de la población, a través de doce indicadores. Se asigna un puntaje por cada una de las doce categorías, de manera que el rango del ICV oscila entre 0 y 100 puntos. A medida que las condiciones de vida mejoran, el puntaje es mayor.

Estos factores están asociados con: educación y capital humano; calidad de la vivienda; acceso y calidad de los servicios; y tamaño y composición del hogar:

1. Educación y Capital Humano: Educación alcanzada por el jefe del hogar; personas de 12 y más años; jóvenes entre 12 y 18 años que asisten a secundaria o universidad; niños entre 5 y 11 años que asisten a primaria.
2. Calidad de la vivienda: Material de las paredes y de los pisos.
3. Acceso y calidad de los servicios: Abastecimiento de agua, acceso a electricidad o gas para cocinar, sistema de recolección de basuras, servicio sanitario.
4. Tamaño y composición del hogar: Número de niños de 6 años o menos en el hogar, número de personas por cuarto.

Gráfico No. 8
Evolución del ICV



Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV, con base en Dane, ENH.

Cuadro No. 13
ICV por componentes y zona
Nacional

	1993	1997	1998	1999	2000
Total					
ICV	70.8	73.3	73.3	75.2	75.7
Educación jefe del hogar	6.5	6.5	6.5	6.6	6.7
Educación personas de 12 y más años	7.3	7.8	7.8	7.6	7.8
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	4.4	4.8	4.8	4.8	4.9
Asistencia 5-11 años a primaria	7.2	7.7	7.7	7.8	7.7
Material de las paredes	4.8	5.0	5.0	5.1	5.2
Material de los pisos	4.6	5.0	5.0	5.0	5.0
Servicio sanitario	5.7	5.5	5.6	5.6	5.7
Abastecimiento de agua	5.7	6.1	6.2	6.3	6.3
Con qué cocinan	5.0	5.2	5.2	5.2	5.3
Recolección de basuras	4.6	5.0	5.0	5.1	5.1
Niños de 6 años o menos en el hogar	4.3	4.6	4.6	5.3	5.2
Personas por cuarto	10.6	10.9	11.0	10.9	10.9
Cabecera					
ICV	79.0	82.3	82.9	83.0	83.3
Educación jefe del hogar	7.3	7.5	7.6	7.5	7.6
Educación personas de 12 y más años	8.3	8.9	9.0	8.7	8.8
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	4.7	5.1	5.1	5.0	5.1
Asistencia 5-11 años a primaria	7.5	8.0	8.0	8.0	7.9
Material de las paredes	5.4	5.6	5.6	5.6	5.7
Material de los pisos	5.2	5.6	5.6	5.6	5.6
Servicio sanitario	6.5	6.7	6.7	6.7	6.7
Abastecimiento de agua	6.6	6.9	6.9	6.9	6.9
Con qué cocinan	6.1	6.3	6.3	6.3	6.3
Recolección de basuras	5.8	6.3	6.3	6.4	6.3
Niños de 6 años o menos en el hogar	4.4	4.8	4.7	5.4	5.3
Personas por cuarto	10.9	11.2	11.3	11.1	11.2

Resto					
ICV	46.6	51.0	50.6	54.8	55.5
Educación jefe del hogar	4.0	4.0	3.8	4.2	4.3
Educación personas de 12 y más años	4.4	4.7	4.4	4.9	5.1
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	3.6	4.1	4.1	4.2	4.2
Asistencia 5-11 años a primaria	6.2	7.0	7.0	7.3	7.2
Material de las paredes	3.1	3.4	3.5	3.8	3.8
Material de los pisos	2.9	3.3	3.3	3.5	3.5
Servicio sanitario	3.1	2.5	2.4	2.8	2.9
Abastecimiento de agua	2.9	4.2	4.2	4.7	4.8
Con qué cocinan	1.7	2.1	2.1	2.5	2.5
Recolección de basuras	1.1	1.6	1.5	1.8	1.9
Niños de 6 años o menos en el hogar	3.9	4.3	4.3	5.0	4.9
Personas por cuarto	9.7	10.0	10.2	10.2	10.3

Fuente: Cálculos DNP-DDS-Misión Social con base en las Encuesta Nacional de Hogares del Dane.

Bibliografía

Abadie, A. y Gardeazábal, J. (2001) *The Economic Costs of Conflict: A Case Control Study for the Basque Country.* Working Paper 8478, National Bureau of Economic Research.

Arunatilake, N., Jayasuriya, S. & Kelagama, S. (1999) *The Economic Cost of the War in Sri Lanka.* Discussion Paper Series A 99.10, La Trobe University, School of Business, Melbourne.

Brück, T. (1997) *Macroeconomic Effects of the War in Mozambique.* QEH Working Paper Number 11, Queen Elizabeth House, University of Oxford, International Development Centre.

Brück, T., FitzGerald, V. & Grigsby, A. (1999) *Enhancing the Private Sector Contribution to Post-War Recovery in Poor Countries.* QEH Working Paper Number 45 (1), Queen Elizabeth House, University of Oxford, International Development Centre.

Collier, P. (1995) *Civil War and the Economics of Peace Dividend.* Working Paper Series 95-8, Centre for the Studies of African Economies, University of Oxford.

Collier, P. (1999) *On the Economic Consequences of Civil War.* Oxford Economic Papers 51.

De Melo, M., Denizer, C. & Gelb, A. (1996) *From Plan to Market. Patterns of Transition.* Policy Research Working Paper 1564, The World Bank.

Echeverry, J. C. (1999) *La recesión actual en Colombia: flujos, balances y política anticíclica.* Archivos de Economía No. 113, Departamento Nacional de Planeación.

Echeverry, J. C, Escobar, A. y Santa María, M. (2002) *Tendencias, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: Una*

crítica al concepto de modelo de desarrollo. Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.

Gaviria, A. (2000) *¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis? Un análisis preliminar usando la Encuesta de Fedesarrollo.*

Imai, K. & Weinstein, M. (2000) *Measuring the economic impact of civil war.* CID Working Paper N° 51, June, Center for International Development, Harvard University.

López, H. (2001) *Mercado Laboral Colombiano: Funcionamiento y Barreras Institucionales.* Informe de Consultoría.

Messer, E., Cohen, M. J. y D'Costa, J. (1998) *Food from Peace. Breaking the Links between Conflict and Hunger.* Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 24, International Food Policy Research Institute.

Murdoch, J.C., & Sandler, T. (2001) *Economic Growth, Civil War and Spatial Spillovers.* Workshop on Civil Wars and Post-conflict transitions, The World Bank (DECRG) y University of California, Irvine, Center for the Global Peace and Conflict Studies, May 18-20.

Stewart, F. (2000) *Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities.* QEH Working Paper Number 33, Queen Elizabeth House, University of Oxford, International Development Centre.

Stewart, F. & FitzGerald, V. (2000) *War and Underdevelopment, Vol. 1, The Economic and Social Consequences of Conflict.* Oxford, Oxford University Press.

Vélez C. E. (1995) *Gasto Social y Desigualdad Logros y extravíos- Estudio de incidencia del gasto público social en Colombia.* Misión Social Departamento Nacional de Planeación.

EL NUEVO ESQUEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Manuel Salazar
Luis Carlos Corral
Lucía Llanes
Luz Stella Rodríguez

Introducción

Una de las reformas más importantes de la política social de la última década es la creación del Sistema Social de Riesgo, que se estableció como un esquema integral de protección social para mitigar los efectos de las crisis económicas y los ajustes fiscales en las poblaciones pobres, como consecuencia de la experiencia que tuvo el país para hacer frente a la crisis económica de finales de los años noventa. Este documento explica el origen y el marco conceptual del Sistema Social de Riesgo, identifica su estado de avance y los retos que implica su puesta en marcha y consolidación.

La atención de la población más pobre y vulnerable, el mejoramiento de las condiciones de vida y, en general, la reducción de la pobreza y la mejor distribución del ingreso, se constituyen en objetivos primordiales de la política económica y social. El logro de estos objetivos requiere de tres tipos de intervenciones públicas.

En primer lugar, un conjunto de medidas orientadas a mantener un ritmo de crecimiento lo suficientemente alto que, junto con niveles de inversión pública y privada adecuados, sea posible mantener bajas tasas de desempleo y aceptables niveles de ingreso para las personas. En este conjunto de medidas se encuentran no solamente aquellas macroeconómicas, fiscales o relacionadas con el comercio exterior, sino también otra serie de intervenciones públicas orientadas a mantener y mejorar los niveles de productividad, como son inversiones en infraestructura o desarrollo agropecuario.

Adicional a los efectos de generación de ingresos a los individuos, el crecimiento económico sostenido también provee mayores ingresos corrientes públicos, por lo cual es posible incrementar el gasto social, que, por principio, se focaliza en la población más pobre. Si a esto se le suma que el crecimiento eco-

nómico y con él la generación de puestos de trabajo y el mejoramiento de los ingresos de la población,[1] el número de personas pobres disminuye, el gasto social por habitante pobre aumentará también por este motivo. Así, el crecimiento económico provee a la población de mecanismos para mejorar sus condiciones de vida e invertir en su capital humano y en su desarrollo.

Sin embargo, el crecimiento económico sólo está en capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población y disminuir la pobreza si está acompañado por medidas que faciliten el acceso a servicios sociales básicos y seguridad social a la población pobre. Estas medidas comprenden principalmente educación y salud pública, así como aquellas que garantizan el acceso al régimen de seguridad social. En Colombia, en general, este tipo de intervenciones están orientadas hacia la población que, no obstante encontrarse en situación de pobreza, cuenta con cierto nivel de ingreso mínimo, que le permite complementar las intervenciones públicas en este aspecto.

Estos dos conjuntos de medidas están orientados hacia toda la población. Sin embargo, su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida depende de una serie de variables, pero en especial del nivel de ingreso de las familias. Por ejemplo, aunque el crecimiento económico y una serie de intervenciones de política social adecuadas generan un aumento en el ingreso de la población pobre más o menos a la misma tasa que el del promedio de la población, dicha tasa es menor a medida que disminuye el decil de ingreso de las familias (Szekely y Foster, 2001). Además, la concentración del ingreso hace no solamente que el crecimiento económico sea menos dinámico, sino que el impacto en la reducción de la pobreza sea menor en las familias de ingresos más bajos, de manera que ante un crecimiento dado del PIB, cuando la desigualdad es baja, la reducción en los niveles de pobreza debe ser alta, y cuando la inequidad es alta, el impacto en la reducción de la pobreza es menor (Hamner y Naschold, 2001; Birsdall y Londoño, 1997; Banco Mundial, 2001; Danielson 2001).

En consecuencia, es necesario diseñar y poner en marcha un conjunto adicional de medidas de

◀ 1 Recientes estudios internacionales han demostrado que el aumento en el ingreso por habitante promedio producido por el crecimiento económico, genera un aumento proporcional en el ingreso por habitante de la población más pobre (Ravallion y Chen, 1997; Dollar y Kraay, 2000; Easterly, 2002).

protección social orientadas a atender al segmento de población pobre, que requiere de una atención adicional debido a su bajo nivel de ingreso. Además, existe otro segmento de la población pobre que presenta ciertas características específicas que lo hace igualmente vulnerable (ausencia de uno de los padres, incapacidad, población infantil, vejez, etc.) y que, por tanto, requiere también una protección especial.

Estas medidas de protección son particularmente importantes ante la presencia de una crisis económica, debido a que esta produce efectos especialmente negativos sobre la población vulnerable: En primer lugar, un porcentaje de población no pobre pero cercana a la línea de pobreza por el efecto de la caída en el empleo y consecuentemente de los ingresos, empezará a demandar bienes y servicios públicos (en especial educación y salud) por los que pagaba antes de ver reducido su ingreso. En segundo lugar, la población que antes de la crisis era pobre y cuyo principal activo es su fuerza de trabajo, cae en el segmento de pobreza extrema debido a la pérdida de su empleo, o al cierre de su negocio o microempresa. Esta situación puede agudizarse dependiendo del nivel de concentración del ingreso. En consecuencia, el resultado neto de la crisis es el aumento temporal del número de pobres.

Este fenómeno obliga a que el gasto social, pero principalmente las medidas de protección social, deben estar en capacidad de reaccionar ante estos dos efectos; es decir que al tiempo que atienden a una población que siempre es pobre, puedan aumentar las intervenciones públicas para que, en épocas de crisis económicas y el consiguiente ajuste fiscal, sea posible atender a la población pobre que, temporalmente, ha sido más gravemente afectada. Por esa razón, las medidas de protección social, más que asistencialistas, deben orientarse a dotar de instrumentos a esta población, para que pueda salir de la condición de pobreza por sí sola, en el menor tiempo posible. De otra forma, pasarán a ser población objetivo de los programas de protección social de manera permanente.

En Colombia, las medidas de protección social tradicionalmente

se orientaron hacia la población que se encuentra permanentemente en situación de pobreza, para lo cual se crearon programas en entidades descentralizadas del orden nacional, como el ICBF y la Red de Solidaridad Social. No obstante, ante la ausencia por más de sesenta años de una crisis económica de la magnitud de la que sufrió el país en la segunda mitad de la década de los años noventa, estas entidades y programas no se diseñaron con la suficiente flexibilidad para atender a un número significativo de pobres que se espera estarán en esa situación sólo de manera temporal. Por tal motivo, se empezó a diseñar lo que se conoce como una Red de Protección Social, cuyo punto de partida fueron los tres programas de la Red de Apoyo Social, orientados a atender a los grupos más afectados por la crisis económica, con el criterio de ser lo suficientemente flexibles para poder contraerse una vez la crisis económica se supere y las condiciones de vida de la población mejoren.

Con la Red de Apoyo Social como base, el Gobierno posteriormente diseñó el Sistema Social de Riesgo, como una red de protección social más comprensiva, con los mecanismos institucionales, programáticos, administrativos y presupuestales para poder atender en el futuro a la población que es afectada por una crisis económica. Los criterios para la creación del Sistema Social de Riesgo se centran en la flexibilidad y la disponibilidad de recursos suficientes y oportunos para la financiación y en la articulación de programas y entidades ya existentes, de manera que sea posible generar intervenciones coordinadas de protección social que permitan, al mismo tiempo, apoyar a la población más gravemente afectada por la crisis y disminuir los niveles de pobreza estructural.

En consecuencia, las medidas de protección social podrían descomponerse en dos grupos: un "componente estructural", orientado a atender a la población que siempre se encuentra en situación que requiere de este tipo de asistencia, y un "componente coyuntural", orientado a atender un segmento adicional de población que se constituyen en objeto de las medidas de protección social de manera temporal, en

particular por efecto de una caída drástica del ingreso de los hogares.

En este marco general, este documento contiene seis apartes. El primero desarrolla el enfoque conceptual de la protección social en el contexto del manejo social de riesgo, en cual se han dado los avances del Sistema Social de Riesgo en Colombia. La segunda realiza una breve descripción de lo que ha sido la política social en Colombia, la evolución de los principales indicadores sociales en los últimos trenita años y un análisis de los efectos sociales de la crisis de finales de los años noventa. En la tercera parte, se revisa la experiencia internacional en protección social y se hace referencia al caso de Colombia. La cuarta presenta el esquema de Protección Social creado en Colombia durante el presente cuatrienio. Y la quinta analiza el avance de la Red de Apoyo Social como paso inicial de la estructuración del Sistema Social de Riesgo. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones.

1. Marco conceptual: Nuevo enfoque de la protección social

La protección social,[2] desde el punto de vista del Estado, puede definirse como una serie de intervenciones públicas orientadas a dos objetivos: en primer lugar, asistir a los individuos, los hogares y las comunidades para mejorar la forma como enfrentan los riesgos ocasionados por choques económicos que afectan masivamente los ingresos; y en segundo lugar, atender a los pobres extremos, es decir, aquellos que no están en capacidad de superar la situación de pobreza ni siquiera cuando tienen oportunidades de empleo.

El Sistema Social de Riesgo está planteado para estructurarse en un marco conceptual que supera los esquemas tradicionales de protección, en cuanto busca, más allá que simplemente asistir a las comunidades, los hogares y los individuos, superar las condiciones de pobreza y constituirse en una herramienta activa, para efectivamente atacar sus causas estructurales y, de esta forma, reducir niveles de pobreza. Por lo tanto, las intervenciones se orientan a proveer a la población más pobre de la capacidad para que por sí misma pueda superar y mitigar los efectos de la pobreza, mejorar su nivel de ingreso presente y futuro, y sus condiciones de vida. Dichas intervenciones de protección social se asumen como inversiones y no como gastos, que buscan en todos los casos fortalecer la acumulación de capital humano y así generar retornos futuros a la población que van a proteger.

Para lograr lo anterior, el nuevo esquema de protección social se basa en la identificación de las causas que generan los riesgos, más que en los efectos de dichos riesgos, haciendo énfasis no solamente en los aspectos que inciden en la población una vez ha sido afectada por un choque económico, sino igualmente en las condiciones que permiten la prevención de las causas que generan los riesgos y que

◀ 2 Este marco conceptual sigue las líneas generales del manejo social de riesgo, basado principalmente en Holzmann y Jorgensen (1999, 2000), Banco Mundial (2000), Banco Mundial (2001), Asian Development Bank (2001); Norton, Conway, Foster (2001), entre otros.

posibilitan que dichas intervenciones en protección social sean más efectivas.

El nuevo esquema se basa en el fortalecimiento del sistema de protección social existente en el país, pero direccionado principalmente hacia las actividades de prevención, de tal forma que las inversiones tengan reformas futuras tanto individuales como colectivas. Como se menciona en la introducción, el Sistema Social de Riesgo supone que las acciones de protección social[3] están sustentadas y complementadas por medidas orientadas a garantizar un crecimiento económico que efectivamente aumente la inversión, el empleo y el ingreso de la población, medidas de política social orientadas a garantizar el acceso a servicios sociales básicos de la población pobre, hasta la ejecución de proyectos de infraestructura focalizados en las zonas más necesitadas, mecanismos de protección de mercado como el crédito y, finalmente, mecanismos informales de protección complementarios. Con esto, se busca apoyar la prevención de los riesgos de las poblaciones vulnerables ante choques económicos que afectan masivamente los ingresos y hacer más efectivas las acciones mismas de protección social dirigidas a la mitigación y la superación de las causas de la pobreza.

La protección social es una actividad pública, pero no exclusivamente estatal, razón por la cual intervienen en su desarrollo mecanismos de protección de otra naturaleza. Así, la protección social incluye, además, acciones desarrolladas a través del mercado, como por ejemplo el acceso a crédito,[4] a seguros y capacitación laboral en el trabajo.

Adicionalmente, existen mecanismos informales de protección que los individuos, las familias y las comunidades desarrollan de manera complementaria. Aunque estos mecanismos no siempre son efectivos y en algunos casos pueden ser costosos, permiten la protección de grupos vulnerables ante riesgos de crisis económicas[5] (Coate y Ravallion, 1993).

En resumen, el Sistema Social de Riesgo está concebido como un esquema permanente de prevención, mitigación y superación de riesgos asociados con choques económicos que afectan masivamente el nivel

3 Como por ejemplo, subsidios a las familias pobres, programas de empleo de emergencia, políticas activas en el mercado de trabajo, programas de nutrición y salud focalizados, acciones para prevenir y reducir el trabajo infantil, intervenciones para prevenir la deserción escolar, entre otras. (Coudouel, Ezemenari, Grosh y Sheburne-Benz, 2000).

4 Estudios internacionales muestran que el acceso al crédito reduce la volatilidad de los ingresos de las familias y, por tanto, reduce los riesgos y se constituye en un mecanismo mediante el cual los individuos, los hogares y las comunidades cuentan con las condiciones necesarias para enfrentar los efectos de las crisis económicas. Entre estos estudios se destacan los de Deheija y Gatti (2002) y Holzmann y Jorgensen (2000).

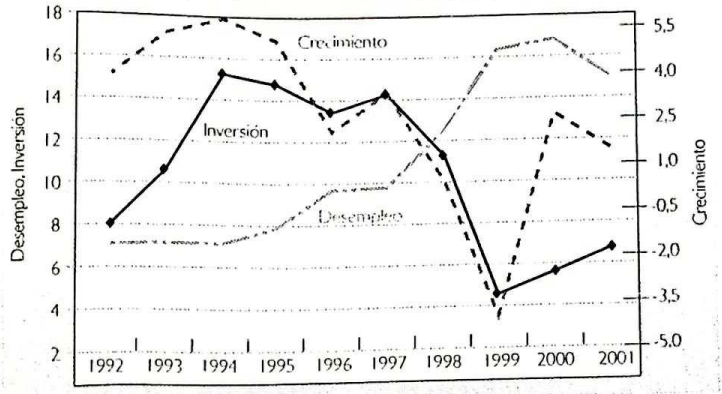
5 Estos mecanismos son, por ejemplo, ahorro en bienes, producción de bienes con menor riesgo, diversificación de empleo, arreglos comunitarios que ante una crisis pueden constituirse en mecanismos para mitigar sus efectos aunque sea de manera transitoria.

de ingreso de la población, el cual debe expandirse ante la presencia de los efectos de dichos choques y contraerse cuando el crecimiento económico vuelve a una senda aceptable. Sin embargo, la presencia permanente de un segmento de la población bajo el nivel de pobreza requiere que dicho sistema se encuentre en funcionamiento siempre. En la medida en que el enfoque de manejo social de riesgo lleva a que las medidas de protección social se orienten a reducir efectivamente la pobreza e invertir en la formación de capital humano, el Sistema Social de Riesgo se constituye en un elemento central de la política social estructural del país.

2. El contexto del sistema social de riesgo: La crisis económica y sus efectos sobre la población más pobre

Como consecuencia del creciente desbalance fiscal iniciado desde mediados de los años noventa, Colombia sufrió la más profunda crisis económica en casi setenta años. Aunque desde 1996 se empiezan a observar signos severos de desaceleración, con crecimientos del producto cercanos a cero o negativos, sus efectos más graves se observan desde 1998. La crisis económica, que en 1999 llevó al PIB a caer 4.2%, se vio acompañada por una caída muy fuerte de la inversión privada (de cerca del 15% del PIB en 1996 a poco más del 7% en 1999), principal generadora de puestos de trabajo, y el consecuente aumento del desempleo urbano, que en las principales ciudades superó el 20% (*Gráfico No. 1*).

Gráfico No. 1
Desempleo, Inversión Privada y Crecimiento (%) - 1992-2001



Fuente: DANE y DNP.

Lo anterior afectó especialmente a la población más pobre, debido a que su principal activo y, por ello, su única o más importante fuente de ingreso es su fuerza de trabajo. En 1999, la tasa de desempleo de la población del quintil 1 de ingresos llegó al 40%, y la tasa de informalidad superó el 60%. Esta situación, junto con las limitadas alternativas con que cuenta esta población para mitigar el riesgo de una crisis económica (bajos o inexistentes niveles de ahorro, limitado acceso al mercado de crédito formal y a los mercados de seguros), afectó significativamente los niveles de ingreso de la población más pobre, cuya caída fue más que proporcional con relación al promedio de la población: Entre 1998 y 2000 la disminución del ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35% en promedio, frente a 23% en los deciles 4 a 7, y 5% en los deciles 8 a 10. En consecuencia, el déficit de ingreso de la población de menores ingresos para alcanzar el nivel de la línea de pobreza pasó de 44% en 1997 a 50% en 2000.

Además, se observa un aumento de la concentración del ingreso entre la población por debajo de la línea de pobreza al pasar el coeficiente de Gini de 0.314 a 0.326 entre 1996 y 2000. Esto refleja que al interior de la población pobre hay segmentos que son cada vez más pobres que el promedio y que, por lo tanto, estos grupos tienen mayor dificultad para mitigar la pobreza, lle-

vando en muchos casos a la generación de pérdidas irreversibles de capital humano. Igualmente, la creciente concentración del ingreso que ha sufrido el país, lleva a que los efectos del crecimiento económico se repartan de manera menos equitativa entre los grupos socioeconómicos; es decir que aunque los pobres se benefician del auge económico, se espera que en términos proporcionales lo hagan menos que el promedio de la población.

Otras fuentes de empobrecimiento de la población causadas por la crisis no fueron tan severas en el caso colombiano en comparación con la experiencia internacional. Tal es el nivel del gasto social que normalmente es uno de los rubros presupuestales que más sufre cuando se presenta una crisis económica y el consecuente ajuste fiscal[6] (*Cuadro No. 1*). En Colombia, a pesar del ajuste fiscal que se viene realizando desde 1998, el gasto público social continuó aumentando, aun cuando a partir de 1996 redujo su tendencia de crecimiento respecto a lo observado durante la primera mitad de los años noventa (*Gráficos No. 2 y 3*). Esto se debe, en parte, al esfuerzo realizado por el Gobierno por mantener niveles adecuados de gasto social y a que una proporción importante de las cuentas asignadas a este fin está protegida mediante asignaciones legales,[7] lo

Cuadro No. 1
Caída del PIB y del Gasto Social

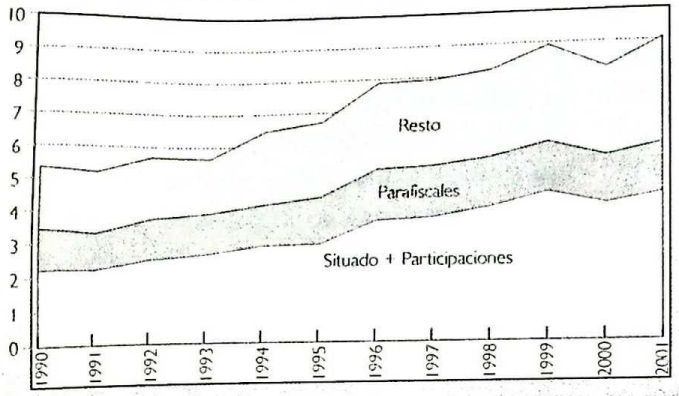
País	Año de crisis	Caída PIB (%)	Caída Gasto Social* (% PIB)	Años
Argentina	1996	7.6	7.2 a 5.0	1985 a 1989
Brasil	1991	4.3	13.2 a 11.4	1989 a 1992
Bulgaria	1991-93	8.0	18.6 a 12.5	1990 a 1996
Costa Rica	1991	1.5	16.3 a 12.9	1989 a 1993
Honduras	1975	1.2	8.3 a 5.9	1975 a 1977
Hungría	1992	11.9	33.8 a 21.1	1991 a 1998
México	1996	6.2	8.6 a 7.7	1994 a 1997
Paraguay	1983	3.7	5.7 a 3.7	1982 a 1987
Perú	1984	12.6	4.3 a 3.2**	1981 a 1987
Rumania	1992	12.9	16.7 a 15	1992 a 1993
Uruguay	1982-83	11.0	19.3 a 14.8	1982 a 1985

Fuente: Banco Mundial, Global *Development Network Growth Database.*
*Educación, salud, protección social, vivienda y cultura, y recreación.
**Sólo educación y salud.

◀ 6 El carácter procíclico del gasto público ha sido evidenciado empíricamente a nivel internacional por Baqir (2002) para los sectores de salud y educación en países con niveles de ingresos medios y bajos, y por Snyder y Yackovlev (2000) para el caso del gasto en protección social en América Latina. En Colombia, en un análisis entre 1950 y 2000 del CRECE (2001), demostró que históricamente el país ha mantenido un patrón similar en el gasto público, siendo éste procíclico.

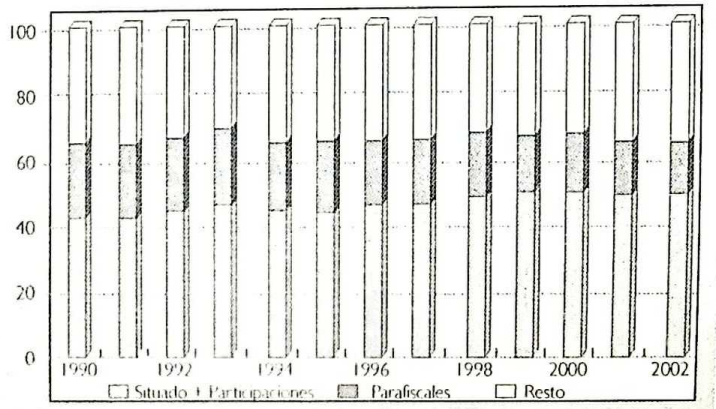
◀ 7 Transferencias a los departamentos y municipios para educación y salud (Ley 715) -que suman más de $12 billones en 2002- y de recursos parafiscales -para protección social a través del ICBF-, cerca de $1 billón en 2002, y para educación no formal a través del SENA, alrededor de $500 mil millones, además de los recursos canalizados a través de las Cajas de Compensación Familiar que para el año 2002 se estiman en 1.2 billones.

Gráfico No. 2
Gasto Social (% PIB) - 1990-2001



Fuente: DNP-Umacro.
Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

Gráfico No. 3
Gasto Social (% PIB) - 1990-2001



Fuente: DNP -Umacro. Cálculos Consejería Presidencial para la Política Social.

que la hace menos vulnerable ante ajustes fiscales drásticos.

Estos esfuerzos en términos de gasto social permitieron que los niveles de pobreza estructural, es decir, aquellos asociados con las condiciones de la vivienda, niveles de educación, acceso a servicios públicos básicos, fecundidad y, en general, las condiciones de vida de la población, no se vieran significativamente afectados por la crisis e incluso fue posible me-

jorarlos marginalmente. Esto se evidencia al observar la evolución de índices como el NBI o ICV, los cuales, entre 1997 y 2000, pasaron de 25.9% a 23% y de 73.3% a 75.7%, respectivamente (*Gráfico No. 4*); como principales responsables de esta evolución se encuentran la mayor utilización de materiales adecuados en las viviendas, mejor acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, caída en los niveles de hacinamiento crítico e incrementos en la asistencia escolar.

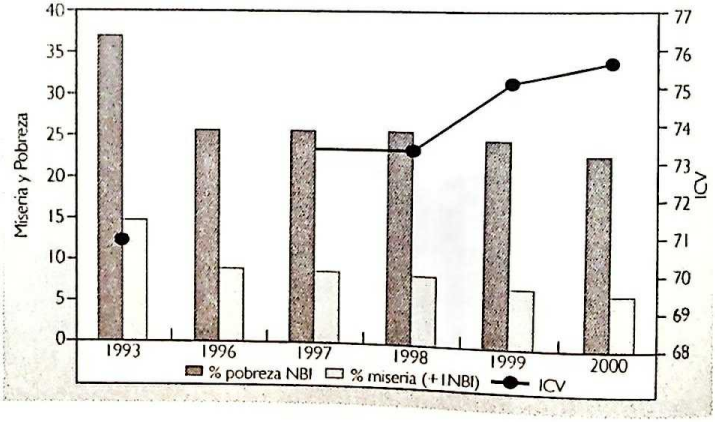
En cuanto al ICV, además del mejoramiento en las variables antes mencionadas, se evidenció aumento en los niveles de educación del jefe del hogar y de las personas mayores de 12 años, así como la utilización de elementos más adecuados para cocinar por parte de los hogares, un mayor acceso a recolección de basuras y, sobre todo, una disminución importante en el número de niños menores de 6 años en los hogares, como consecuencia de caídas en los niveles de fecundidad (*Anexo No. 2*).

No obstante lo anterior, la crisis económica sí tuvo un impacto fuerte en los niveles de pobreza coyuntural,[8] es decir, aquellos asociados con los ingresos corrientes de la población y su nivel de gasto privado en alimentos, vivienda, salud y educación. La caída masiva de ingresos de la población llevó a que el número de personas por debajo de la línea de pobreza,[9] medida por ingre-

◀ 8 Se refiere a la población que es temporalmente pobre por efecto de la crisis económica.

◀ 9 En el contexto internacional se considera que una persona es pobre si su ingreso es inferior a US$2 diarios y que es indigente si su ingreso es inferior a US$1 diario. En Colombia, en el año 2000, el valor de la línea de pobreza era $148.593 mensuales y el de indigencia alrededor de $75 mil.

Gráfico No. 4
Indicadores de Pobreza por NBI, ICV



Fuente: DNP-UDS.

so, superara los 24 millones (60%), de los cuales, cerca de 10 se encuentran por debajo de la línea de indigencia (23%) (*Cuadro No. 2*). Es importante señalar que esta medida es muy sensible al ciclo económico, puesto que es afectada por el menor ingreso nacional y el aumento del desempleo (Echeverry, Escobar y Santa María 2002). Una vez el crecimiento económico retome su senda de crecimiento de largo plazo, una porción importante de la población pobre tendrá empleo y, por lo tanto, podrá generar los ingresos, lo que deberá disminuir significativamente el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza y proveer los ingresos necesarios para invertir en capital humano..

Por lo anterior, es importante proteger a las poblaciones más pobres en los momentos temporales de crisis, para evitar efectos negativos en la formación de capital humano, en términos de las tasas de escolaridad, la atención primaria en salud y los niveles de desnutrición de la población de los deciles de ingreso más bajo. A continuación se hace una breve reseña de las principales vulnerabilidades afectadas por la crisis de los años noventa en Colombia, que ponen en riesgo la formación de capital humano.

Cuadro No. 2

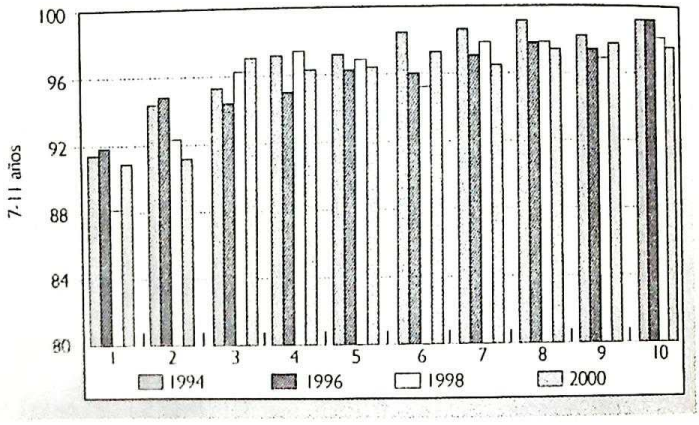
Población bajo línea de pobreza y de indigencia

Población	1996	1997	1998	1999	2000
Total	38.611.487	39.297.159	39.563.938	40.251.417	41.178.987
Pobreza total	20.373.774	19.773.975	20.363.779	22.647.877	24.610.844
% Pobreza	52.8	50.3	51.5	56.3	59.8
Indigencia total	7.209.889	7.101.616	7.060.425	7.932.912	9.654.722
% Indigencia	18.7	18.1	17.8	19.7	23.4

Fuente: DNP-SISD 30.

En el sector educativo, entre 1996 y 1998, como consecuencia de la crisis, disminuyó la asistencia escolar de la población en edad de estudiar, mayor de 7 años; al mismo tiempo se presentaron sustituciones en la asistencia de los grupos de mayores ingresos a expensas de los de menores ingresos, tanto en primaria como en secundaria (*Gráficos No. 5 y No. 6*). Esta situación se explica de dos formas: en primer lugar, un grupo de familias (las más pobres) decidieron no enviar a los menores al colegio, puesto que usualmente esta actividad no sólo resulta en un gasto directo, sino en un costo de oportunidad determinado por el ingreso que puede generar el niño en el mercado laboral (las tasas

Gráfico No. 5
Tasas de Asistencia Escolar por Decil de Ingreso
Total Nacional Urbano 1994-2000

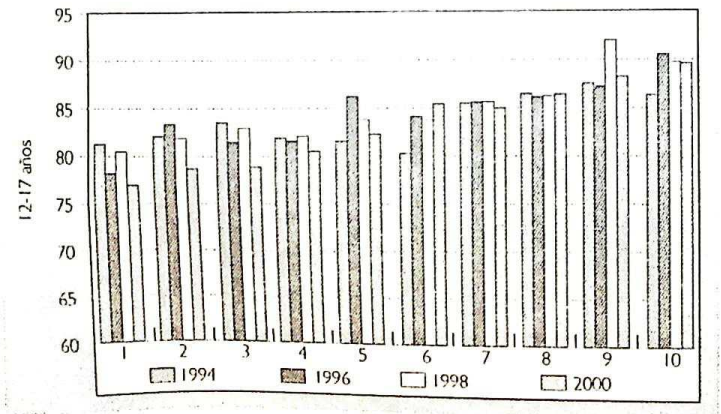


Fuente: DNP-UDS.

de deserción, tanto de primaria como de secundaria, presentaron incrementos en este período; ver (*Gráficos No. 7 y 8*) y, en segundo lugar, familias con niños en educación privada que al ver disminuida su capacidad de pago, demandaron cupos en el sector público donde los costos son más bajos.

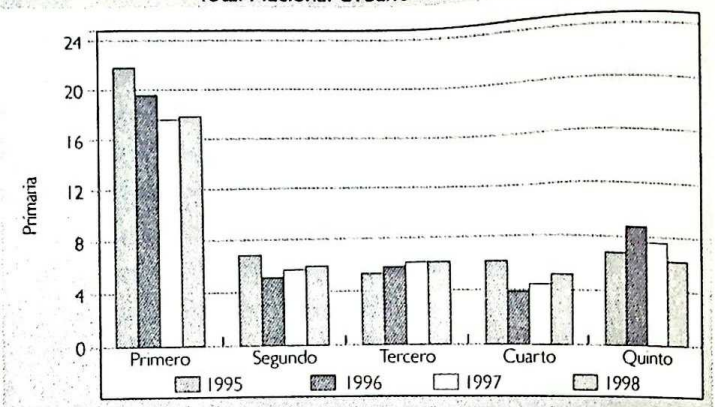
El reemplazo de educación privada por pública de las familias que ven reducido su ingreso es evidente en el caso de educación primaria, en donde entre 1997 y 1998 la participación de la matrícula pública pasó de 78% a 80%, mientras que en los 7 años anteriores tenía una tendencia decreciente; en el mismo período el aumento de la deserción en educación privada fue especialmente alto. El aumento de la deserción en educación secundaria, tanto en pública como privada, coincide con el incremento de la participación laboral de los niños del grupo de 12 a 17 años que tenía una tendencia decreciente desde los inicios de la década de los años noventa y que entre 1997 y 2000 pasó de 19.2% a 22%. En consecuencia, la asistencia en educación entre 1996 y 1998 pasó de 93% a 91.4% en primaria y de 76.4% a 75.4% en secundaria. En el año 2000 se observa una recuperación al pasar a 93.4% la asistencia en primaria, mientras que la asistencia en secundaria se mantiene en 75.4%.

Gráfico No. 6
Tasas de Asistencia Escolar por Decil de Ingreso
Total Nacional Urbano 1994-2000



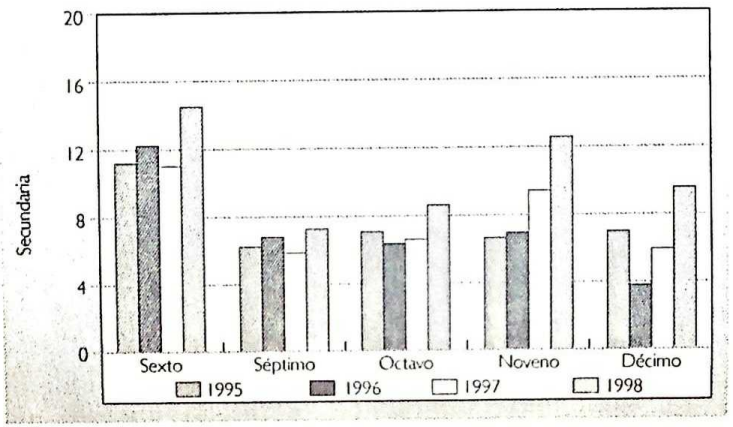
Fuente: DNP-UDS.

Gráfica No. 7
Tasas de Deserción Escolar
Total Nacional Urbano 1995-1998



Fuente: DNP-UDS.

Gráfica No. 8
Tasas de Deserción Escolar
Total Nacional Urbano 1995-1998



Fuente: DNP-UDS.

Con respecto al sector salud, el efecto de la crisis y el aumento del desempleo se reflejan en una reducción de la población afiliada al régimen contributivo de seguridad social de alrededor de tres millones de personas entre 1998 y 2001. Sin embargo, una mayor transformación de recursos de demanda tanto de las rentas cedidas como del situado

fiscal y los aportes del Gobierno Nacional en cumplimiento del pago del paripassu, permitieron aumentar la cobertura del régimen subsidiado en cerca de dos millones y medio de personas, amortiguando la caída del régimen contributivo, y así la cobertura total del régimen de seguridad social en salud pasó de algo más de 60% que se alcanzó en 1998 a 56% en 2001.

Sin embargo, es importante resaltar que la afiliación al régimen contributivo está asociada directamente al ciclo económico, por lo que se espera que la tendencia observada en 2001 se acentúe y con el crecimiento de largo plazo y la reactivación del empleo, se aumentará más dinámicamente, de manera directa, la cobertura del régimen contributivo y, de manera indirecta, a través de la solidaridad, la cobertura del régimen subsidiado.

Finalmente, la Ley 715 de 2001 aumentó los recursos destinados al régimen subsidiado mediante la transformación de una porción de las rentas cedidas a recursos de demanda destinados a la financiación del régimen subsidiado y generó estímulos para la afiliación a dicho régimen en el nivel municipal, al asignarle al nivel departamental la administración de la Red Hospitalaria.

Los programas de protección familiar, principalmente los ejecutados por el ICBF, se vieron afectados por la crisis económica. La caída de los recursos originada en el mayor desempleo y el consecuente menor ingreso por concepto de rentas parafiscales, redujo su presupuesto de $897.5 a $826.9 mil millones[10] entre el año 1997 y el año 2000 (una caída de 7.8%), limitando la capacidad de oferta del instituto y afectando a la población de menores recursos que es el objetivo de sus principales programas. Esta situación se mitigó parcialmente con el fortalecimiento del esquema de cofinanciación ($51 mil millones) y mediante una política agresiva de recuperación de cartera que en los últimos 3 años ha generado anualmente alrededor de $75 mil millones. A pesar de lo anterior, los niveles de atención de los principales programas se vieron disminuidos; los hogares comunitarios de bienestar pasaron de 917 mil a 814 mil usuarios entre 1998 y 2001; los hogares infantiles, de 156 mil a 149 mil bene-

10 El análisis de los recursos del ICBF se realizó en pesos constantes del año 1999.

ficiarios en el mismo período y, finalmente, los restaurantes escolares de 2.6 a 2.3 millones de usuarios.[11]

Esta situación se ha podido compensar parcialmente con la puesta en marcha del programa Familias en Acción, que ha permitido entregar subsidios en nutrición para beneficiar alrededor de 100 mil niños. El programa espera beneficiar en total 330 mil niños, hasta el año 2004.

Adicionalmente, dado que la principal fuente de ingresos del ICBF la constituyen los aportes parafiscales, tan pronto como se recupere la economía y los niveles de empleo, será posible incrementar la atención de los programas de nutrición. Finalmente, la Ley 715 de 2001 posibilita la financiación de programas de nutrición con recursos del Sistema General de Participaciones en las entidades territoriales.[12]

En resumen, aun cuando la crisis económica condujo a un incremento de niveles coyunturales de pobreza, se observa que las condiciones de vida asociadas con la pobreza estructural no se vieron gravemente afectadas. El cambio del ciclo económico hacia el crecimiento sostenido revertirá la tendencia coyuntural de la pobreza medida por ingreso. El crecimiento económico junto con las medidas de política y protección social, diseñadas por el actual Gobierno, permitirán la generación de empleo, la recuperación de los niveles de ingreso y la protección del acervo de capital humano.

◀ 11 La información de usuarios de los programas fue tomada del documento *Gestión Cuatrienio 1998-2000, del ICBF.*

◀ 12 Estimaciones del Departamento Nacional de Planeación consideran que por esta fuente de financiación se podrán destinar $55 mil millones de pesos a la atención en programas de nutrición, a niños escolarizados en el año 2002.

3. Contexto internacional y protección social en Colombia

Los primeros esquemas de protección social en los países en vías de desarrollo surgieron como redes de seguridad social (*social safety nets*) antes de la propagación de los ajustes estructurales generados por las crisis económicas de la mayoría de los países de África, América Latina y Asia en los años setenta y ochenta. Dichos esquemas, diseñados para operar en "épocas normales", estaban basados en diversos programas, entre los que se contaban los mecanismos formales de seguridad social (en países de ingresos medios), programas de generación de empleo en obras públicas, incluyendo los de trabajo por consumo (para países de menores ingresos), subsidios al consumo para garantizar el acceso a comida, combustible y otros bienes básicos, y otros programas de asistencia social, y programas para las familias y la comunidad para aliviar a los pobres extremos (Cornia, 1999).

Estos programas presentaron diversos problemas, los cuales se evidenciaron con la presencia de crisis covariantes que afectaron masivamente los ingresos de la población pobre: i) aunque eran relativamente efectivos en "épocas normales", tenían un impacto marginal en crisis económicas, principalmente porque funcionaban desarticulados unos de otros, sin una acción multisectorial integrada; ii) los programas de seguridad social vieron disminuir su impacto con el crecimiento del sector informal y su cobertura era muy baja; iii) la deficiente focalización y su carácter vía oferta, hizo que los subsidios (como los alimenticios) fueran capturados en proporción significativa por la clase media (Cornia, 1999).

Como resultado de los ajustes de la crisis de los años ochenta se configuraron nuevos esquemas de redes de seguridad, concentrados en programas de obras públicas, transferencias en alimentos, programas de apoyo mediante crédito, asistencia a las familias y algunas clases de subsidios (vivienda y ener-

gía). Estos esquemas intentaron alcanzar diversos objetivos con la implementación de cada programa y complementar los resultados del crecimiento económico. Una de las características más importantes de los ajustes producto de la crisis de los años ochenta y la intervención de la banca multilateral y donantes bilaterales en apoyo a los países en crisis, fue la aparición de los Fondos Sociales (Subbarao, 1998).

Los primeros fueron los Fondos de Emergencia Social, los cuales inicialmente estaban dirigidos a atender a la población pobre o nuevos pobres afectados por el ajuste estructural. Estaban basados en la transferencia de recursos a los grupos objetivo a través de programas multisectoriales, como la generación de empleo, el apoyo a los servicios sociales y otras medidas de emergencia. Estos Fondos fueron reemplazados por los Fondos de Inversión Social, que buscaban apoyar el crecimiento económico mediante el desarrollo del capital humano y otras medidas orientadas a que los pobres pudieran tener acceso a actividades productivas, entre ellas la financiación de proyectos de "inversión social" (IADB, 1998). Ambos tipos de Fondos se orientaban hacia la demanda y fueron inicialmente diseñados como instrumentos contracíclicos dirigidos a atender pobres afectados por el ajuste[13] (Cornia, 1999).

Evaluaciones de los Fondos Sociales muestran que su impacto ha sido parcial, no obstante lograr niveles de cobertura aceptables. En primer lugar, su focalización es limitada (Lustig, 1997). Adicionalmente, su llegada fuera de tiempo a atender a la población afectada por las crisis unido a otros problemas, como altos costos per cápita de las transferencias realizadas, dificultades en la focalización, no coincidencia entre necesidades de la población y proyectos financiados y escasez de recursos, llevó a que su carácter contracíclico fuera igualmente parcial (Cornia, 1999, Lustig, 1997, IADB, 1998).

La crisis económica de los años ochenta no afectó a Colombia con la misma intensidad que al resto de países de América Latina, razón por la cual la creación de mecanismos de protección en esos años fue limitada. Sin embargo, se observan desarrollos posteriores de instrumentos de financiación dirigidos a orien-

◀ 13 La proliferación de los Fondos Sociales se extendió a más de 70 países de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, en muchos casos con más de un fondo por país

tar la inversión pública territorial hacia los sectores de interés prioritario para la Nación y de protección a las poblaciones más vulnerables a través de mecanismos como el Sistema Nacional de Cofinanciación y la Red de Solidaridad Social.

Si bien el Sistema Nacional de Cofinanciación tenía como uno de sus principios la equidad en la asignación regional de recursos y sus características eran similares a las de los Fondos de Inversión de los otros países en cuanto a la promoción y consolidación de la cultura de proyectos y la participación comunitaria, entre sus objetivos primaban tanto el apoyo al proceso de descentralización y a la autonomía territorial, como la articulación de las políticas nacionales con las de los niveles territoriales.

El Sistema Nacional de Cofinanciación se concentró, por lo tanto, en el establecimiento de un mecanismo de orden nacional para apalancar recursos municipales y departamentales. Así, se constituyó más en un instrumento de financiamiento para acompañar el proceso de descentralización que en un mecanismo de asignación de recursos focalizado hacia las poblaciones más pobres o en épocas de crisis. Una evaluación de la distribución de los recursos de cofinanciación para el período 1995-1997 concluyó que no es equitativa entre municipios y que la regresividad de la distribución aumenta a medida que disminuye el nivel de pobreza de los municipios[14] (DNP, 1998).

Por otra parte, los proyectos que se financiaban con recursos de los fondos de cofinanciación fueron perdiendo los criterios técnicos para la identificación y la formulación, y no eran sometidos a evaluaciones exhaustivas. Esta situación, junto con la asignación de proyectos específicos desde el Congreso que garantizaban cuotas de inversión en municipios previamente definidos, no generó incentivos para mejorar la calidad de los proyectos y promover competencia por los recursos. Finalmente, y por el monto importante de recursos que se asignaron a través de los fondos, se promovió la duplicidad de funciones de financiación entre el nivel nacional y el territorial.[15] Por lo anterior, se tomó la decisión de no continuar con la financiación de los fondos en el año 1998.

14 El 10% de los municipios más pobres recibieron el 10% de los recursos, mientras que el 10% de municipios más ricos recibieron el 25% de los recursos.

15 Los Fondos de Cofinanciación, con aportes de hasta 90%, financiaban proyectos incluidos dentro de la categoría a financiar por los recursos sociales de la Ley 60 de 1993.

La Red de Solidaridad Social -RSS- se creó como un conjunto de programas[16] dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable. En el año 1997, la RSS se convirtió en un establecimiento público del orden nacional, cuyo objetivo era financiar y cofinanciar los programas dirigidos a los sectores más pobres de la población, promover la gestión social y coordinar los programas focalizados de la política social. La financiación de los programas se hacía de dos maneras: mediante recursos asignados directamente a la RSS como fondo especial y el resto a través de las entidades nacionales mediante el esquema de cofinanciación.

La mayor limitación que enfrentó la Red de Solidaridad hasta 1998 fue la dispersión programática, territorial y poblacional. Esto llevó a la atomización de los recursos tanto en términos de programas como de poblaciones, lo que se reflejó en proyectos puntuales, de corto plazo, que no siempre atendían las causas estructurales de la pobreza y las necesidades de las poblaciones y que beneficiaban a un grupo reducido de personas, no siempre las más pobres (el mejoramiento de la vivienda atañe a quienes tienen vivienda y, por tanto, no son los más pobres). Adicionalmente, el esquema de distribución y asignación de recursos presenta dos limitaciones: de un lado, hay ambigüedad en el proceso, puesto que los recursos de la RSS se asignaban localmente con el objetivo de equidad horizontal (por ejemplo, suplir la brecha entre gobiernos locales, de acuerdo con los niveles de pobreza); y de otro, ese método es inconsistente con el utilizado por las instituciones a través de las cuales se distribuían los recursos de la RSS (principalmente Fondos de Cofinanciación e Inurbe), en donde la racionalidad para su asignación es el desequilibrio fiscal (por ejemplo, fondos para reducir la brecha entre costos e ingresos para financiar servicios particulares).

A partir de 1998 se tomó la decisión de redefinir el objetivo de la RSS hacia la población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, así como hacia los grupos con vulnerabilidades específicas, como personas con discapacidad, ancianos indigentes, entre otros, debido, por una parte, a las dificultades

16 Los programas que conforman la RSS son: Empleo Solidario (Plan de empleo rural de emergencia, plan de empleo urbano de emergencia, Capacitación para el trabajo); Asistencia Alimentaria (Programa de Atención Materno Infantil PAMI, Apoyos Alimentarios a niños en edad preescolar, Bono Alimentario para niños en edad preescolar no cubiertos en hogares comunitarios); Apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar; Revivir; Auxilio para ancianos indigentes; Vivir Mejor; Programa de Vivienda Rural, Vivienda Urbana y mejoramiento del entorno; Recrear y Talentos deportivos y artísticos. Se estimó que desde el año 1996 la RSS debía tener un presupuesto cercano al 0.95 del PIB.

de la RSS para atender de manera efectiva a las poblaciones más pobres, así como para la puesta en marcha de procesos de participación y la promoción de espacios políticos para la asignación de recursos; y por otra, la creciente necesidad de ordenar los mecanismos institucionales de atención a la población afectada por el conflicto armado.

4. El sistema social de riesgo en Colombia

La crisis económica de finales de los años noventa puso en evidencia los riesgos que enfrentan las poblaciones vulnerables ante caídas drásticas del empleo y de los ingresos y la ausencia, en el país, de un sistema de protección social que cuente con los mecanismos requeridos para atender en forma ágil y efectiva las necesidades de las poblaciones más pobres. Como esquema de Protección Social en Colombia, el SSR suple esa brecha, para lo cual está constituido por un conjunto de instituciones, programas y mecanismos orientados a proteger a las poblaciones pobres y vulnerables ante choques económicos que afectan masivamente sus ingresos. En ese marco, el Gobierno Nacional, desde el año 1999, ha trabajado en el diseño y puesta en marcha del Sistema Social de Riesgo -SSR-, el cual se creó mediante documento CONPES 3144 de diciembre de 2001.

La puesta en marcha del SSR permite coordinar y articular las intervenciones públicas orientadas a la protección social, de manera que las poblaciones beneficiarias las reciban en forma integral, oportuna y eficiente. La población objetivo, bajo este nuevo esquema, es la que es pobre de manera permanente, y aquella que se vuelve pobre de manera transitoria por los efectos de las crisis económicas y los ajustes fiscales correspondientes.

Se pretende que los programas[17] que constituyen el SSR sean flexibles a los ciclos económicos y que ten-

17 La naturaleza de esos riesgos varía de acuerdo con la edad de los individuos, como lo muestra el cuadro del anexo No. 1, y su intensidad depende de las características de cada crisis.

gan la capacidad de ampliar o reducir su escala de acuerdo con los requerimientos de la población objetivo, específica en cada crisis. De esta forma, es posible atender las mayores demandas que se generan en los momentos de crisis económica, y una vez que el crecimiento vuelve a su senda y se disminuye la demanda por los programas, estos pueden de nuevo reducir su alcance.

El SSR requiere una estructura institucional que permita el trabajo coordinado entre las entidades públicas y privadas existentes para la ejecución ampliada de los programas sociales en épocas de crisis, de tal forma que se eviten limitaciones de tipo operativo y de escala de las intervenciones, así como problemas administrativos cuando pase la crisis y se reduzca la escala de atención. Por esta razón, la estructura institucional debe ser permanente y flexible, contar con un ente rector, el CONPES, que dé coherencia e integralidad a la atención de la crisis y una coordinación técnica para el diseño de las intervenciones; dicha estructura debe contar igualmente con los arreglos institucionales, presupuestales y administrativos, entre las entidades del sistema, que permitan ejecutar ágilmente los programas por parte de las entidades regionales, locales, las ONG y los operadores.

El CONPES, con el apoyo técnico de las entidades que conforman el SSR, tiene la función de establecer si el país está enfrentado una crisis con base en el comportamiento del PIB[18] y caracterizarla en términos de su intensidad, sus efectos, las poblaciones cuyos riesgos se vulneran, los programas que de manera coordinada se deben activar y asignar los recursos a cada una de las intervenciones. El instrumento para la selección de beneficiarios de las medidas de protección social será el SISBEN, por considerarse la herramienta idónea con que cuenta el país para la focalización de recursos hacia las poblaciones más pobres y vulnerables.[19] Las instituciones responsables de la política y de los programas sociales trabajarán coordinadamente para lograr la puesta en marcha y ejecución efectiva, en los tiempos y con los requerimientos técnicos adecuados, de las intervenciones tendientes a mitigar los efectos de la crisis.

◀ 18 Tres trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB implican la activación del SSR.

◀ 19 Dadas las limitaciones que ha enfrentado la utilización del SISBEN se están desarrollando actividades tendientes a mejorar el instrumento y su utilización, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES No. 55 de noviembre de 2001.

El gasto social dirigido a atender a las poblaciones vulnerables en momentos de crisis económica disminuye, entre otras razones, por la evolución de los ingresos corrientes que restringen los recursos destinados a programas de servicios sociales básicos, las implicaciones de los ajustes fiscales propios de una crisis en el gasto y a que las necesidades de la población por ese tipo de programas aumenta. El Fondo de Protección Social[20] se creó como mecanismo de financiación que permite superar la restricción de recursos para financiar las necesidades de las poblaciones afectadas por la crisis. Este mecanismo garantiza la estabilidad del gasto para mantener y/o ampliar las coberturas de los principales programas sociales para las poblaciones más vulnerables, cuando se ha producido un choque económico negativo.

El Fondo cumple una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales focalizados; captura recursos durante épocas de crecimiento, para que puedan ser utilizados mediante reglas claras y transparentes, en épocas de recesión, producidas por choques económicos, con el fin de preservar la estabilidad fiscal y macroeconómica. El Fondo tendrá un tamaño máximo de 1% del PIB, y un nivel de desembolso anual no superior a 0.3% del PIB.[21]

El Fondo se alimentará básicamente con recursos ordinarios del Gobierno Central.[22] Para acumular los recursos, el Fondo se regirá por una regla de ahorro específica para el período 2002-2008, que se basa en las estimaciones de crecimiento de la economía colombiana en el mediano plazo. Al finalizar cada año de crecimiento superior al 4%, el Fondo acumulará un monto equivalente al 50% de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos hipotéticos para ese año, suponiendo un crecimiento económico de 4%.[23] El uso de los recursos del Fondo cesará cuando se evidencien cuatro trimestres consecutivos donde el índice del PIB per cápita, en términos reales, sea igual o superior al del trimestre previo al inicio de la recesión o cuando el Gobierno lo considere apropiado, teniendo en cuenta la profundidad de la recesión, la población por atender y la disponibilidad de recursos.

20 El Fondo de Protección Social se creará por Ley de la República y se expedirá la reglamentación necesaria para garantizar el funcionamiento del SSR y la atención adecuada de las poblaciones pobres y vulnerables.

21 Con base en la experiencia de la recesión de fines de la década de los años noventa, se realizaron estimaciones que sugieren que la atención del componente cíclico de una recesión severa requiere contar con recursos de aproximadamente 0.8% del PIB, para un período de tres años.

22 De ser necesario también podrá financiarse con recursos de capital y/o de crédito externo.

23 La fórmula de ahorro será la siguiente:

$$A_t = \begin{cases} 0.5|T_t - E(T_t)| & \text{si } T_t - E(T_t) > 0 \\ 0 & \text{si no} \end{cases}$$

Donde At es el ahorro del Fondo en el año t, Tt los ingresos corrientes efectivamente percibidos por el Gobierno Central en el año t, y E(Tt) el cálculo hipotético de ingresos corrientes para el mismo año, suponiendo un crecimiento económico del 4,0%. Para captar solamente el efecto

De esta manera, el SSR supone reformas estructurales a la política social de carácter institucional, presupuestal y legal, orientadas a mejorar el alcance, la integralidad, la oportunidad, la eficiencia y la calidad de las intervenciones de protección social dirigidas a las poblaciones pobres y vulnerables.

▲ en los ingresos derivado del crecimiento económico, la fórmula se ajustará para neutralizar eventuales reformas tributarias.[3] A partir del año 2009 la metodología de cálculo de los ingresos del fondo será revisada por el CONPES, manteniendo los principios de la regla propuesta (CONPES 3144 de diciembre de 2001).

5. La red de apoyo social en Colombia: Primer paso en la creación del sistema social de riesgo

La Red de Apoyo Social se enmarca en el Sistema Social de Riesgo como un conjunto de intervenciones públicas que buscan atender tanto a la población pobre que ha sido más gravemente afectada por la crisis económica de finales de los años noventa, como a la población que por diversas condiciones se encuentra permanentemente en situación de pobreza extrema. Para ello, los programas que la componen se constituyen en herramientas orientadas a enfrentar los riesgos que generan la vulnerabilidad de las familias (por ejemplo, la caída en sus ingresos) y a promover inversiones en capital humano, de manera que la población beneficiaria pueda, con el apoyo de estas intervenciones, superar las condiciones de pobreza.

Con este objetivo, la Red de Apoyo Social se formuló con base en los principios de protección social arriba señalados, consistentes en que, para poder atender estos dos segmentos de la población, dicha Red podrá contraerse cuando las condiciones de las familias mejoren, y expandirse nuevamente cuando vuelvan a presentarse riesgos que afecten masivamente los ingresos de la población más pobre.

Igualmente, las intervenciones de la Red de Apoyo Social se diseñaron en un marco de acción del Gobierno mucho más amplio. Sus

programas son ejecutados como acciones complementarias a otras dos estrategias del Gobierno: en primer lugar, el ajuste fiscal y macroeconómico busca que la economía regrese a una senda de crecimiento del 5%, promoviendo la recuperación de la inversión privada y la generación de empleo.[24] En consecuencia, la Red de Apoyo Social se diseñó con el supuesto que a través del crecimiento económico sostenido se mejora el ingreso promedio de la población y, por tanto, su intervención se debe limitar a aquel segmento que no se beneficia proporcionalmente de los efectos positivos generados por dicho crecimiento.

Para la financiación de la Red de Apoyo Social, paralelamente con el diseño de los programas, se inició la preparación de tres operaciones de crédito externo por US$526 millones, con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-,[25] operaciones que culminaron su preparación en el segundo semestre de 2001. Debido al carácter de los programas, orientado a la atención a la población más vulnerable mediante intervenciones públicas especiales no realizadas por ninguna otra entidad, se decidió adscribir la Red de Apoyo Social a la Presidencia de la República y concretamente al Fondo de Inversiones para la Paz,[26] en donde se cuenta con una Unidad Coordinadora conformada por un grupo de profesionales, responsable del desarrollo y administración de los diferentes componentes de los tres programas.

En segundo lugar, se han fortalecido las políticas sociales y las intervenciones públicas redistributivas para la formación de capital humano y para mejorar, en general, las condiciones de vida de la población pobre, mediante reformas al régimen de descentralización, la reorganización del sector educativo, el incremento de los recursos para el régimen subsidiado y las reformas relacionadas con el sector de vivienda y construcción, entre otras. Por lo tanto, los recursos destinados a la Red de Apoyo Social no sustituyen, sino que complementan los recursos y las intervenciones estructurales que implementa el Gobierno.

En este marco general, la Red de Apoyo Social focaliza tres grupos de población:

24 El Gobierno realizó medidas estructurales de ajuste como: La intervención económica (Ley 550 de 1999); la reforma tributaria (Ley 632 de 2000); la reforma al sistema de transferencias territoriales (Acto Legislativo No.002 de 2001 y Ley 715 de 2001); el ajuste fiscal territorial mediante reforma a pensiones territoriales (Ley 542 de 1999) y responsabilidad fiscal (Ley 46 de 2000); ajustes a distribución de recursos generados por loterías y juegos de azar (Ley 643 de 2001); la ley de vivienda (Ley 546 de 1999); la racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y, finalmente, esfuerzos importantes por ajustar los Presupuestos Generales de la Nación para las vigencias 2000, 2001 y 2002. Sin embargo, queda por realizar un ajuste definitivo como es la reforma a la Ley 100 de 1993, en lo referente al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

25 Este monto no incluye el crédito contratado con la CAF por US$162 millones, para la financiación del proyecto Vías para la Paz.

26 El Fondo de Inversiones para la Paz es un Fondo Cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, creado con el objetivo de financiar los programas y proyectos sociales del Plan Colombia, los cuales buscan contribuir a generar las condiciones para el logro y consolidación de la Paz.

1. Se orienta a proteger el ingreso de las familias de los desempleados más pobres (pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN), ya que dada la alta tasa de desempleo, presentan niveles de carencia de ingresos. Debido a que el 70% de los desempleados del país se encuentra localizado en las cabeceras de los municipios con más de 100.000 habitantes, las capitales departamentales y sus municipios conurbados, se diseñó un programa de obras públicas de infraestructura social, Empleo en Acción –Proyectos Comunitarios, intensivo en mano de obra no calificada, dirigido a barrios de estratos 1 y 2 de las zonas urbanas de los municipios señalados. Este programa, además de constituirse en el instrumento más idóneo para generar ingresos en las familias de los desempleados más pobres, promueve una actitud positiva hacia el trabajo, mejorando la autoestima del beneficiario, apoyando la dotación de infraestructura social de las zonas más deprimidas de las ciudades y contribuyendo a mitigar los riesgos de violencia que puedan surgir como consecuencia de la proliferación del desempleo.

El programa Empleo en Acción-Proyectos Comunitarios[27] se diseñó teniendo en cuenta las experiencias del programa Trabajar de Argentina, y varios programas sociales en ejecución en Colombia (Red de Solidaridad Social, Sistema Nacional de Cofinanciación y FINDETER, entre otros). Sin embargo, el programa tiene características particulares que lo diferencian de la experiencia argentina y de otras iniciativas desarrolladas en el país. En primer lugar, un enfoque urbano, en contraposición al enfoque rural-urbano de Trabajar, debido a la caracterización del desempleo en Colombia durante la crisis y como mecanismo para lograr una alta efectividad de la intervención. En segundo lugar, la financiación no sólo de mano de obra no calificada, sino también de materiales, con el fin de generar incentivos a los proponentes para la presentación de proyectos.

◀ 27 El programa tiene como meta crear 300 mil empleos transitorios de cinco meses, durante su ejecución, mediante la financiación de aportes individuales de $180.000, hasta por un máximo de cinco meses para desempleados pobres pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN, que participan en la ejecución de las obras. Además de los aportes para el pago de mano de obra no calificada, el programa financia un porcentaje de los materiales requeridos para la realización de estas obras; para municipios con menos de 500.000 habitantes se financia hasta el 60% del valor total de los materiales y para municipios con más de 500.000 habitantes, hasta el 20% del total de materiales del proyecto. Inicialmente, se acordó destinar el 80% de los recursos del programa a la financiación de proyectos ubicados en los cascos urbanos y áreas metropolitanas de las ciudades con más de 100.000 habitantes, capitales de departamento y municipios conurbados. El 20% restante se destinó a las cabeceras del resto de municipios.

En tercer lugar, la intervención de organizaciones de la sociedad civil en la gestión y la administración de los proyectos, específicamente en funciones como acompañamiento en el proceso de selección y seguimiento a los beneficiarios, pago a los beneficiarios y de los materiales financiados por el programa, puesto que se requería de un esquema especial de ejecución por tratarse de generación de empleo más que de proyectos de desarrollo (contrario al programa argentino donde el nivel central administraba y pagaba la ejecución de los mismos). Se presume que la participación de dichas organizaciones genera importantes elementos para la formación y/o acumulación de capital social, ya que, entre otros, ayuda a generar confianza y reciprocidad entre las comunidades, elimina o disminuye los costos de transacción asociados a mecanismos de coordinación formal y contribuye a corregir o disminuir problemas originados por fallas en los mecanismos de mercado o en los instrumentos del Gobierno para prestar o proveer bienes y servicios públicos.

Finalmente, el régimen laboral colombiano no permite pagar menos del salario mínimo y las prestaciones sociales correspondientes a los beneficiarios del programa, razón por la cual el mecanismo de autofocalización[28] para la selección de beneficiarios utilizado en otros países, tuvo que ser sustituido por el SISBEN.

2. En el resto de municipios y zonas rurales del país, no obstante sufrir una situación grave de desempleo, la mayoría de la población presenta un problema de disminución drástica de sus ingresos, que a su vez está acompañado de repercusiones negativas en términos de escolaridad, salud y nutrición de los menores (como se muestra en el capítulo No. 2 de este documento). Con este objetivo, se diseñó y puso en marcha Familias en Acción, un programa de transferencias monetarias condicionadas para familias de nivel 1 del SISBEN, en más de 600 municipios con menos de 100.000 habitantes no incluidos en el programa de obras públicas. Dichas

28 Este mecanismo tiene la ventaja de no crear distorsiones en el mercado laboral formal, pues el nivel de salario ofrecido no entra a competir con el salario mínimo legal del mercado, garantizando así que los beneficiarios del programa son desempleados y, por lo tanto, se incrementan los empleos y se disminuye el riesgo de sustitución.

transferencias están condicionadas a que las familias envíen a sus hijos en edad escolar al establecimiento educativo correspondiente y garanticen adecuadas condiciones de nutrición y atención en salud a los menores de 6 años.

Para el diseño del programa se tuvo en cuenta la experiencia de Progresa de México y Bolsa Escola de Brasil, así como el análisis de experiencias de transferencias en especie, adelantadas por el Gobierno Nacional.[29] Familias en Acción[30] es un programa innovador en el país por múltiples razones. En primer lugar, los subsidios son monetarios y no en especie. En segundo lugar, los recursos se entregan a la familia beneficiaria y no a las entidades prestadoras de servicios, con el objeto que sean las familias quienes administran los recursos con base en su priorización de necesidades. En tercer lugar, el subsidio se entrega a la madre, fortaleciendo así su rol dentro de la familia y de la comunidad, y propendiendo además por lograr un mejor uso de los recursos por parte de los beneficiarios. Finalmente, el programa involucra la participación de los responsables de la oferta de servicios a nivel local, generando, consecuentemente, compromisos por parte de las autoridades municipales.

3. Por último, el grupo de población que mayor nivel de desempleo presenta es el de jóvenes entre 18 y 25 años de las ciudades más grandes, el cual se acercó al 50%; igualmente, se evidenció que el origen del problema en este grupo poblacional es su escasa o inexistente capacitación, lo que conduce a que, no obstante existir demanda por trabajadores, esta población no sea incorporada al mercado laboral. Es por lo anterior que el tercer programa de la Red de Apoyo Social, Jóvenes en Acción,[31] se orienta, mediante la capacitación en un oficio, a mejorar las posibilidades de inserción en el mercado formal de trabajo de este grupo de jóvenes que no estén estudiando ni trabajando y se encuentren localizados en las siete principales ciudades.

Para la formulación del programa se tuvieron en cuenta no sólo las

◀ 29 Familias en Acción tiene grandes similitudes con Progresa en gran parte de sus componentes, no obstante este último fue financiado en su totalidad con recursos ordinarios del gobierno mexicano, el cual decidió reemplazar los programas de transferencias en especie por transferencias monetarias y creó una institucionalidad del Gobierno para hacer llegar los recursos a las familias pobres. El programa en Colombia utiliza la infraestructura pública y privada existente, tanto técnica como operativa, para la entrega de los subsidios.

◀ 30 El programa tiene como meta entregar subsidios a cerca de 340.000 familias pobres (nivel 1 del SISBEN) y beneficiar alrededor de un millón de niños menores de 17 años, en 631 municipios del país, en sus tres años de duración. El programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses cada año, pagaderos bimestralmente, previo cumplimiento de asistencia de los niños tanto a controles de crecimiento y desarrollo, como a los establecimientos educativos en por lo menos el 80% de las clases. El subsidio alimenticio es $40.000 por familia al mes y el escolar es $12.000 mensuales por cada niño que se encuentre cursando entre segundo y

quinto grado y $2'1.000 por cada niño que se encuentre cursando entre sexto y undécimo grado. El pago de las transferencias se realiza a través de una entidad bancaria definida para cada municipio. El programa atiende inicialmente a aquellos municipios que cuentan con entidad bancaria y que no son beneficiarios de otros programas nacionales como el FOREC, y las ciudades prioritarias del programa Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios.

experiencias de Chile Joven y de otros programas adelantados en países como Argentina, Uruguay y Paraguay, sino también los resultados del programa de Capacitación de Jóvenes, ejecutado por el SENA y la Red de Solidaridad Social. No obstante, en el futuro, el programa de capacitación podría hacerse por intermedio del SENA. Tres características del diseño llevaron a adscribirlo a la Presidencia de la República: Primero, la focalización en jóvenes de SISBEN 1 y 2, donde los programas de capacitación del SENA difícilmente han logrado llegar; segundo, el esquema de capacitación en un oficio, que da un papel central a las iniciativas de entidades de capacitación, primordialmente no públicas; y tercero, se consideró importante, al menos en la primera fase, integrar este programa con los demás de la Red de Apoyo Social. Finalmente, el desarrollo del componente de Fortalecimiento de la Oferta Institucional busca promover, orientar y desarrollar la oferta de Formación Laboral en las ciudades donde se ejecuta el programa, de manera que se cuente con el volumen y la calidad necesarios para el logro de los objetivos, generando en los oferentes las habilidades en gestión administrativa y financiera requeridas para acometer los procesos del programa, así como habilidades para la detección de necesidades de formación y el diseño curricular.

En suma, el diseño y puesta en marcha de la Red de Apoyo Social supone que existen fracciones de la población con diversidad de necesidades que no han sido eficientemente provistas y predeterminadas por las intervenciones de política social tradicionales del Gobierno y que, para el caso de los programas de obras públicas y de transferencias monetarias, las familias son más eficientes en la identificación de sus necesidades básicas y, por lo tanto, en la administración y uso del dinero. De la misma manera, el desarrollo de la Red de Apoyo Social se hace con base en el supuesto que su cobertura es parcial, tanto en términos de la población objeti-

31 Jóvenes en Acción ▶ tiene como meta, durante los tres años de ejecución, la formación laboral de aproximadamente 100.000 jóvenes entre 18 y 25 años, pertenecientes a los dos primeros deciles de ingreso (niveles 1 y 2 del SISBEN), que residan en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Cartagena y en algunos municipios cercanos o áreas metropolitanas de éstas, a través de acciones de capacitación en un oficio y de experiencia laboral en una empresa legítimamente constituida. Además de la financiación de la capacitación, el programa otorga apoyos de sostenimiento para los beneficiarios por un monto de $5.500 por día de asistencia y de $7.700 por día de asistencia en el caso de las mujeres cabeza de familia.

vo que atiende, como del tipo de riesgo que enfrenta la atención que ofrece. Mayores coberturas se lograrán con la implementación y puesta en marcha del Sistema Social de Riesgo.

Otro de los aspectos más destacables dentro del diseño de la Red de Apoyo Social ha sido el desarrollo de la Evaluación de Impacto, la cual se constituye en una novedosa herramienta, que permitirá obtener un estimado, no sesgado y representativo, del impacto de estos programas sobre la formación de capital humano de la población beneficiada.

6. Conclusiones

La creación del SSR es una de las reformas a la política social más importantes de la última década. Esta reforma surge de la necesidad de atender a las poblaciones pobres y vulnerables de manera integral, coordinada, oportuna y eficiente por parte de las entidades del Estado.

El desarrollo de un SSR en Colombia debe ser una prioridad en la agenda de política social. La recesión y la persistencia del conflicto armado son argumentos válidos para demostrar la existencia de grupos de población vulnerables a estas condiciones y en riesgo de perder su capital físico y humano.

La puesta en marcha de la Red de Apoyo Social ha mostrado las grandes posibilidades del SSR para mitigar y superar condiciones de riesgo. Sin embargo, igualmente ha dejado clara la necesidad de un esquema institucional y presupuestal definido con características de coordinación para la atención de la crisis; flexibilidad institucional y de los programas y agilidad en el uso de los recursos.

Solo mediante un crecimiento económico sostenido acompañado de políticas sociales adecuadas, es posible atender a las poblaciones más pobres y vulnerables.

Bibliografía

Asian Development Bank. (2001) *Framework for Operations on Social Protection: Social Protection Strategy in Asia and the Pacific* (draft).

Banco Mundial. (2001) *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard.* The World Bank.

Baqir, R. (2002) *Social Sector Spending in a Panel of Countries.* IMF Working Paper WP/02/35.

Birsdall, N. y Londoño, J. (1997) *Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction.* American Economic Review.

Coate, St. y Ravallion, M. (1993) *Reciprocity without commitment Characterization and performance of informal arrangements.* Journal of Development Economics.

Cornia, O. (1999) *Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes.* Research for Action No.48 United Nations University.

Coudouel, A. Ezemenari, K. Grosh, M. and Sheburne-Benz, L. (2000) *Social Protection.* A sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 2.

Danielson, A. (2001) *When do the Poor Benedit from Growth, and Why?* Background paper to Sida's Poverty Project Lund University, Sweden.

Dehejia, R. y Gatti, R. (2002) *Child Labor: The Role of Income Variability and Access to Credit in a Cross Section of Countries.* Columbia University – World Bank.

Departamento Nacional de Planeación. (1998) *Los Fondos de Cofinanciación.* Documentos para el Desarrollo Territorial No.14. Bogotá.

Dollar, D. y Kraay, A. (2000) *Growth is Good for the Poor.* Development Research Group, The World Bank.

Easterly, W. (2002) *The Elusive Quest for Growth.* Cambridge MIT .

Echeverry, J. Escobar, A. y Santa María, M. (2002) *Tendencias, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de modelo de desarrollo.* Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.

Hamner, L. & Naschold, F. (2001) *Attaining the international development targets: Hill growth be enough?* Helsinki, UDU/WIDER Conference on Growth and Poverty.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000) *Social risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond.* Social Protection Discussion Paper No.06. World Bank.

Interamerican Development Bank. (1998) *The use of Social Investment Funds as an instrument for Combating Poverty.* Strategy Paper IABD.

Lustig, N. (1997) *The Safety Nets which are not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America.* Conference on Governance, Poverty Eradication and Social Policy, Harvard University.

Norton, Conway and Foster. (2001) *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development.* Overseas Development Institute.

Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales -CRECE- (2001) *Creación del Sistema Social de Riesgo para Colombia.* Manizales.

Ravallion, M. y Chen, S. (1997) *Measuring pro Poor Growth.* Development Research Group The World Bank.

Snyder, J.N. y Yackovlev, I. (2000) *Political and Economic Determinants of Charles in Government Spending on Social Protection Programs.* Documento presentado en la Conferencia de LACEA, Lima, Perú.

Subbarao, K. Bonnerjee, A. Braithwaite, J. Carvalho, S. Ezemanari, K. Graham, C. Thompson, A. (1998) *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from cross-country experience.* World Bank.

Szekely, M. y Foster, J. (2001) *Is economic growth good for the poor? Tracking low incomes using general means.*

Anexo No. 1

Cuadro 1
Riesgos y Atención Requerida

Grupos de Edad y Tipos de riesgo	Indicador de Riesgo	Atención Requerida
1. Edad 0-5		
1.1 Desnutrición	• Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda (incluye mujeres gestantes y lactantes)	• Nutrición
1.2 Aseguramiento Salud	• Cobertura en salud	• Aseguramiento
1.3 Bajo desarrollo psicosocial	• Comunicación verbal y no verbal	• Cuidado de los niños
1.4 Enfermedades inmuno prevenibles	• Frecuencia	• Vacunación
1.5 Enfermedades Gastrointestinales y respiratorias	• Frecuencia de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias	• Atención a la enfermedad
2. Edad 6-11		
2.1 Pérdida de capital humano	• Cobertura Primaria • Deserción escolar	• Atención Educación Primaria
2.2 Aseguramiento en Salud	• Cobertura aseguramiento	• Atención en salud
2.3 Trabajo infantil	• Empleo infantil	• Atención Educación Primaria
2.4 Desnutrición	• Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda	• Nutrición
3. Edad 12-17		
3.1 Pérdida de capital humano	• Cobertura Secundaria • Deserción	• Básica Secundaria
3.2 Aseguramiento en salud	• Cobertura aseguramiento	• Atención en salud
3.3 Trabajo juvenil	• Empleo juvenil	• Básica Secundaria
4. Edad 18-65		
4.1 Pérdida de Ingresos	• Desempleo • Bajos niveles de capacitación	• Generación de ingreso • Empleo temporal • Capacitación
4.2 Aseguramiento en salud	• Sin ingresos o bajos ingresos	• Atención en salud
5. Edad 65 y más		
5.1 Aseguramiento en Salud 5.2 Falta de ingresos	• Sin ingresos o bajos ingresos	• Atención en salud • Pensiones • Apoyos monetarios • Ocupación útil

Anexo No. 2

Cuadro No. 2.1
Indicadores de NBI Personas Nacional 1993-2000

	% Pobreza (1 NBI)	% Miseria (1+NBI)	Vivienda materiales inadecuados	Servicios inadecuados	Hacinamiento crítico	Inasistencia escolar	Dependencia económica alta
1993	37.2	14.9	11.6	10.5	15.4	8.0	12.8
1996	26.0	8.9	8.6	5.5	11.1	4.0	9.0
1997	25.9	8.6	8.0	5.4	11.3	4.2	8.9
1998	26.0	8.2	6.6	4.7	11.1	4.7	10.0
1999	24.9	7.3	6.7	4.0	11.2	3.9	8.8
2000	23.0	6.5	6.7	3.6	10.2	3.2	7.6

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

LOS NIÑOS EN COLOMBIA 1990-2001:

Una visión desde el concepto de desarrollo

MANUEL SALAZAR
ALEJANDRA GÉLVEZ
LUCÍA LLANES

Introducción

El acceso y la calidad de los servicios sociales básicos, así como las condiciones de vida de los niños, son factores fundamentales para su bienestar y para el desarrollo económico y social de un país. Este documento presenta la evolución de las condiciones de vida de los niños en Colombia en el período 1990-2001, en lo que se refiere a educación, salud, nutrición, pobreza, trabajo y maltrato infantil como factores de desarrollo.

Los niños conforman uno de los grupos que presentan mayor vulnerabilidad a causa de la pobreza. En América Latina no solamente es más alta la proporción de niños en pobreza en relación con el promedio de la población, sino que mientras el nivel de pobreza de la población se redujo entre 1990 y 1999, para los niños entre 6 y 19 años se mantuvo igual o aumentó (CEPAL, et. al. 2001). Las precarias condiciones económicas y sociales de la mayoría de los hogares a los cuales pertenecen estos niños (las familias de menores ingresos son las que mayor tamaño promedio tienen) implican que los efectos de la pobreza y la desigualdad sean proporcionalmente más graves y que, por lo tanto, el riesgo de la reproducción intergeneracional de la misma sea también alto.

Los menores de las familias más pobres están particularmente expuestos a una serie de riesgos que, de no contar con sistemas adecuados de manejo de los mismos, como tradicionalmente suele pasar, tienen un grave impacto permanente. Dichas familias no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades básicas, y en esa medida los menores pertenecientes a las mismas son vulnerables a una serie de riesgos, como por ejemplo, retrocesos irreversibles por desnutrición crónica debido a la reducción y cambios en los patrones alimentarios, lo cual afecta su capacidad de aprendizaje, reduciendo sus potenciales ingresos futuros y su bienestar. Igualmente, los niños corren el riesgo de una reducción de sus posibilidades de acumulación de

capital humano por el aumento en la deserción escolar y del trabajo infantil. Además, la mayor participación laboral de las madres, en especial en el sector informal, incentivada por la necesidad de aumentar los ingresos, lleva a que el cuidado de los menores durante su crecimiento sea precario. Usualmente los altos niveles de pobreza y el desempleo conllevan al rompimiento de la unidad familiar y al aumento de la violencia doméstica, en particular, en contra de las mujeres y los niños.

Éstas, entre otras condiciones de las familias con más bajos ingresos, llevan a que las crisis económicas manifestadas en aumento del desempleo, la caída de los ingresos de la población y el consecuente incremento de la pobreza, se constituyan en un factor que no solamente empeora la situación de los niños, sino que genera los factores que ocasionan la pérdida de capital humano, muchas veces de manera irreversible, a través de efectos negativos en términos de educación, salud, nutrición, trabajo infantil y violencia doméstica, entre otros.

Igualmente grave para el bienestar de los menores es la concentración del ingreso. Éste es un factor que no sólo incide negativamente sobre la vulnerabilidad de los niños al limitar los beneficios que las épocas de prosperidad generan en el promedio de la población, sino que tiende a levantar barreras estructurales que impiden a las familias pobres superar la situación de pobreza, en especial después de las crisis económicas. En efecto, teniendo en cuenta que tanto la superación de la pobreza como la distribución del ingreso dependen en buena medida de la formación de capital humano (salud, nutrición, en especial a los menores de 5 años, y acceso al sistema educativo), la probabilidad que los niños afectados por la crisis económica sigan perteneciendo a la población que se encuentra en pobreza es alta.

La situación de la niñez en Colombia se encuentra en los niveles promedio de América Latina, al revisar las variables que afectan la formación de capital humano (CEPAL, et. al. 2001). Sin embargo, al igual que en América Latina durante los años noventa, dos de los factores que más afectan la vulnerabilidad de los niños han estado presen-

tes en Colombia durante los últimos años: la crisis económica y la concentración creciente del ingreso. La crisis económica, producto del desbalance fiscal iniciado a mediados de los años noventa, generó un aumento sin precedentes en los niveles de desempleo y pobreza del país, acompañado por un incremento en la concentración del ingreso, lo cual limita los beneficios del crecimiento económico en la población más pobre y hace más difícil que este grupo supere tales condiciones.

Esto ha producido una caída de los ingresos de los hogares más pobres del 35% aproximadamente entre los años 1998 y 2000, con los consecuentes efectos en la educación, salud y nutrición de los menores. Aunque esta situación ha aumentado los niveles de pobreza medida por el ingreso de los hogares de manera considerable, la pobreza estructural que tiene en cuenta las condiciones de vida de las familias ha sido menos vulnerable a la crisis, e incluso la situación ha mejorado levemente.

Adicionalmente, Colombia sufre los efectos del conflicto armado, el cual incide negativamente en las condiciones de vida de los niños. Los que se ven afectados de manera directa son los niños combatientes, los hijos de los guerrilleros, los afectados por las acciones armadas y el secuestro, las víctimas del desplazamiento y los huérfanos de las víctimas del conflicto. Para todos ellos el riesgo de romper el proceso de desarrollo y de acumulación de capital humano y social aumenta. Debido a la reorientación del gasto público originado por los costos que implica el conflicto, la inversión pública y el gasto social se afecta, lo que incide de manera indirecta en el desarrollo de todos los niños, especialmente el de los de menores ingresos. Sin embargo, el impacto de esta situación ha sido amortiguado porque el gasto social, en lo referente a educación, salud y nutrición, está protegido tanto por la forma en que se calculan los recursos del Sistema General de Participaciones aprobado mediante el Acto Legislativo 001 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, como por el origen parafiscal de los recursos que financian los programas del ICBF. Esto ha llevado a que el gasto social en el país se mantenga, desde el año 1996, en niveles cercanos al 9% del PIB.

Para mejorar la situación económica y social de los niños y generar las condiciones que les garanticen el acceso a los bienes y servicios sociales que les permiten un desarrollo armónico y la acumulación de capital humano y social necesaria para que superen la condición de pobreza, el Gobierno Nacional diseñó y puso en marcha un conjunto de medidas y reformas de consistencia integral. En primer lugar, realizó los ajustes económicos necesarios para que la economía retornara a una senda de crecimiento estable y sostenido, sustentado en la inversión privada que genera la mayor parte del empleo, especialmente en los grupos más pobres de la población.

Complementariamente, el Gobierno Nacional diseñó y puso en marcha una serie de mecanismos de protección y focalización del gasto social que, acompañados de reformas estructurales en la redistribución de recursos para los sectores sociales, junto con un crecimiento económico adecuado y un esquema de gestión novedoso y eficiente, permiten que las intervenciones públicas para erradicar la pobreza y proteger a los grupos vulnerables sea más eficaz. En particular, para la población menor de 18 años, la política social se ha concebido no solamente para lograr mayor eficiencia y focalización en el gasto permanente de educación y salud, sino que a través de la Red de Apoyo Social se han creado incentivos precisos para disminuir la deserción escolar, desestimular el trabajo infantil, proveer una adecuada nutrición de los menores y controlar los desarrollos de peso y talla.

En este documento, el análisis de las condiciones de desarrollo y bienestar de los niños se aborda desde el punto de vista de los derechos constitucionales económicos, sociales y culturales, los cuales, para el caso de los niños, se agruparon en cinco componentes: educación; salud y nutrición; protección social frente a la pobreza; condiciones del trabajo infantil, y maltrato infantil. Para cada caso, además de la revisión de la evolución y condiciones actuales, se hace una precisión sobre las principales políticas del Gobierno para su atención. El período de análisis será 1990-2000, haciendo especial énfasis a partir de 1996 por ser el año en el que se empezaron a evidenciar los efectos de la crisis económica.

1. Condiciones de desarrollo y bienestar

1.1 Educación

La educación se constituye en un elemento esencial para la acumulación de capital humano, posibilita el acceso a un empleo productivo y, por consiguiente, una generación de ingreso. La educación, además, incide de manera determinante en las condiciones de vida y en el bienestar actual y futuro de los individuos y las familias y, especialmente, de los niños: a mayor educación de la madre, mayor probabilidad de hogares de menor tamaño, hijos más saludables y mejor nutridos. Las crisis económicas ponen en riesgo la acumulación de capital humano de los niños más pobres en la medida que pueden verse obligados a abandonar el sistema educativo de manera permanente y, por lo tanto, interrumpir su acumulación de capital humano.

La asistencia escolar en Colombia se ha mantenido durante la última década y las tasas de deserción han presentado disminuciones progresivas. Entre 1994 y 2000, la asistencia escolar de todos los grupos de edad aumenta, con excepción del grupo de 7 a 11 años, que se mantiene constante. La deserción escolar entre 1985 y 1997 presentó reducciones, especialmente en secundaria donde pasó del 9.6% al 3%. La tasa más alta de deserción para primaria se presenta en primer grado, con valores cercanos al 18%, y para los restantes grados las tasas oscilan entre 5% y 6%. La tasa de deserción de quinto grado también es alta debido, principalmente, a la incapacidad del sistema educativo oficial para incorporar a todos los alumnos que culminan primaria en secundaria oficial, lo cual implica que una parte de los estudiantes que terminan primaria oficial deben matricularse en el sector privado. Además, la carencia de un currículo con objetivos uniformes dificulta la continuidad y el rendimiento de los niños cuando cambian de colegio.

A partir de 1996 se observa una caída en la asistencia de los mayores de 7 años, la cual se revierte a partir de 1998 (*Cuadro No.1*). Esta situación

refleja el impacto de la crisis económica sobre las tasas de escolaridad, que empiezan a disminuir cuando se detectan los primeros síntomas de la caída de ingresos de la población (primer trimestre de 1996).[1]

medio (*Gráfico No.1 y Anexos No. 1 y 2*). Es posible inferir que las familias pertenecientes a los deciles de ingreso más bajo, o bien decidieron que sus niños abandonaran el sistema educativo por falta de recursos

1 En el primer trimestre del año 1996, el crecimiento trimestral del PIB fue cercano a cero hasta llegar a ser negativo en el primer trimestre del año 1997. Éstas son las primeras evidencias de la crisis, la cual se manifiesta de forma contundente en el tercer trimestre de 1998 cuando el crecimiento anual del PIB es negativo.

Cuadro No.1
Tasas de asistencia escolar por grupo de edad y zona

		5-6 años	7-11 años	12 –17 años
1994				
	Urbano	81.2	96.1	83.3
	Rural	49.9	88.2	53.9
	Total	**70.2**	**93.4**	**74.0**
1996				
	Urbano	83.6	95.9	84.5
	Rural	48.2	87.6	58.4
	Total	**71.6**	**93.0**	**76.4**
1998				
	Urbano	84.4	95.0	84.3
	Rural	48.0	84.4	55.7
	Total	**71.9**	**91.4**	**75.4**
2000				
	Urbano	84.9	95.2	82.4
	Rural	61.8	89.7	59.7
	Total	**77.8**	**93.4**	**75.4**

Fuente: DNP-SISD 31.

Se generó una disminución en la asistencia de los niños de las familias de los deciles de ingresos más bajos en primaria, mientras que en secundaria la disminución también afectó a los grupos de deciles de ingreso

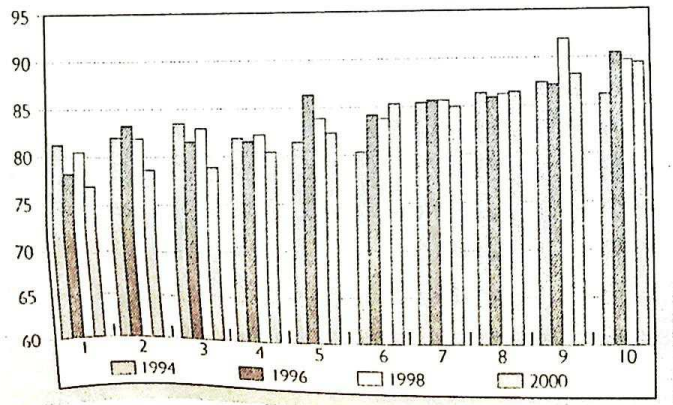
o cuando estaban matriculados en educación privada, al ver su capacidad de pago disminuida, demandaron cupos en el sector público, donde los costos son menores, generándose así una sustitución de

matrícula del sector privado al sector público. Esto se evidencia en la evolución de la matrícula de primaria pública que venía perdiendo participación con respecto al total de la matrícula en los últimos siete años y que aumentó dos puntos porcentuales, entre 1997 y 1998, pasando de 78% a 80%. En secundaria, los abandonos se deben también a la falta de recursos de los núcleos familiares, pero en este caso es posible que las familias, buscando fuentes adicionales de ingreso, envíen a algunos jóvenes a demandar empleos productivos. Un reflejo de esta situación se encuentra en el aumento de la paticipación laboral de los niños del grupo de 12 a 17 años que tenía una tendencia decreciente desde los inicios de la década de los noventa y que entre 1997 y 2000 pasó de 19.2% a 22%.

Estudios recientes, que no son significativos para el país, pero que pueden dar una idea de lo que ocurrió como consecuencia de la crisis de los años noventa, dan indicios de cambios en los patrones de consumo de bienes y servicios de los hogares durante los últimos años (Fedesarrollo, 1999, 2000; González, 2001; Departamento Nacional de Planeación, 2001). La caída de los ingresos cambia la estructura del consumo de los mismos, sacrificando de manera más que proporcional el consumo por educación. Esto es especialmente evidente en los hogares de menores ingresos,[2] en los cuales

2 La encuesta social de Fedesarrollo muestra alguna tendencia en lo que tiene que ver con el consumo que hacen los hogares en los últimos años. El estudio Dimensiones Sociales de la Crisis de Mary González afirma que las personas abandonan sus estudios para buscar empleos productivos. La Misión Social indica que para las familias cuyo jefe de hogar pierde el empleo, la educación es uno de los gastos que tiene mayor elasticidad y sobre todo en los hogares más pobres.

Gráfico No. 1
Tasas de asistencia escolar para el grupo de edad de 12-17 años por deciles de ingreso
Total Nacional, 1994-2000



Fuente: DNP-SISD 31.

el consumo por educación tiene una elasticidad superior a uno, es decir, que es muy sensible a los cambios en ingreso. El análisis de la Encuesta Social de Fedesarrollo muestra que en el 6.5% de los hogares, alguno de sus miembros abandonó de manera definitiva sus estudios durante 1999, como consecuencia de la crisis (Gaviria, 2000).

La caída de la asistencia escolar, la sustitución en el sector público de estudiantes de menores ingresos por otros de mayores ingresos que antes estaban matriculados en el sector privado, así como los mecanismos de protección utilizados por las familias para hacer frente a la crisis económica, muestran que los grupos de los deciles de ingresos más bajos tienen dificultades para asumir la educación de sus hijos durante situaciones económicas poco favorables. Esto, sin duda, se debe a que esta población tiene mecanismos limitados para protegerse frente a la crisis: capacidad de ahorro reducida, posesión de activos limitada y gran propensión al desempleo.

Esta situación, además del deterioro de las condiciones de educación de la población, tiene efectos en el bienestar presente y futuro de los menores, en el desarrollo del país y en la concentración del ingreso, pues, como ha sido ampliamente demostrado,[3] el acceso universal a educación de calidad es el factor que más incide en la formación de capital humano, en el acceso a ingresos y, por tanto, en la redistribución de ingresos y la equidad.

Sin embargo, el Gobierno ha sido consciente de esta situación y desde 1999 ha iniciado la puesta en marcha de una serie de políticas orientadas a enfrentar este fenómeno. Las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la crisis económica en el sector educativo han sido la implemetación de la Red de Apoyo Social -RAS-, Programa Familias en Acción y el proceso de reorganización educativa, mientras que la reforma a la Ley 60 de 1993 se encaminó en corregir problemas estructurales del sistema educativo.

Evaluaciones de experiencias internacionales han mostrado que los programas de subsidios condicionados son altamente efectivos para mantener a los niños de las familias pobres en el sistema escolar (Rava-

◀ 3 Trabajos como los de Lucas 1988 y Romer 1989 muestran que la adquisición de capacidades genera flujos de ingresos futuros que luego se articulan con cambios estructurales como la distribución del ingreso. Para el caso colombiano, Londoño, J. "Pobreza y desigualdad y formación del capital humano en América Latina y el Caribe, 1950-2025", 1996. Perfetti, M. 1998 Tasa de retorno a la educación en Colombia entre 1984 y 1994. Coyuntura Social No. 18. Fedesarrollo -Instituto SER.

llion et al, 1999),[4] y desincentivar el trabajo infantil. El Gobierno Nacional, en el año 1999, a través del programa Familias en Acción, desarrolló un esquema de subsidios monetarios condicionados tendiente a proteger las inversiones previamente realizadas sobre el capital humano de los niños entre los 7 y 17 años de edad, y a mantener la acumulación de educación requerida para lograr su desarrollo. El subsidio se constituye en un apoyo monetario para la familia, a cambio del cual, ésta se compromete a mantener a los niños en el sistema educativo. En febrero de 2002, 93 mil familias del SISBEN I, localizadas en 328 municipios del país, han sido beneficiarias del programa, y de esta forma alrededor de 121 mil niños han recibido el subsidio de educación (la meta es atender 330 mil familias).

El proceso de reorganización educativa es una estrategia iniciada a finales de 1999 y liderada por el Gobierno Nacional, con el objeto de ampliar cobertura, mediante la reorganización de los recursos humanos y financieros asignados a cada entidad territorial. A través de las diferentes acciones de reorganización concertadas entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, como son la fusión de establecimientos educativos del mismo o de diferente nivel para fortalecer o conformar un establecimiento con unidad administrativa y de recursos orientados a un solo proyecto educativo institucional (PEI); la fusión de grupos de un mismo grado en una misma institución o en instituciones cercanas cuando las relaciones técnicas lo permiten; la articulación de niveles de educación que busca garantizar a los estudiantes la educación básica mediante la celebración de convenios interinstitucionales que vinculen los diferentes niveles de educación básica entre establecimientos educativos; la unificación de administraciones de diferentes planteles educativos, entre otras acciones, se han creado, en los años 2000 y 2001, 479 mil nuevos cupos en el sector oficial, pasando de una relación promedio alumno-docente de 23 en 1999 a 26 en el 2001.[5] Se espera que con el desarrollo del proceso de reorganización hasta el año 2003 se generen 563 mil cupos adicionales.

4 La evaluación del programa de subsidios condicionados a la asistencia escolar en Bangladesh muestra que el subsidio incrementa la asistencia escolar de los beneficiarios en 100% y sólo en una fracción mínima, 25%, disminuye el trabajo infantil. En otras palabras a través de subsidios condicionados, el desplazamiento del trabajo infantil es menor que la ganancia en escolaridad. La evaluación del programa Progresa de México realizada por Shultz (2001) muestra que los subsidios son altamente efectivos en la inscripción y permanencia de los niños en el sistema escolar

5 Las estrategias utilizadas han sido, entre otras, la liberación de 12.406 plazas y/o docentes, el traslado de 13.625 docentes, la articulación de 1021 niveles, la fusión de 771 instituciones y 905 grupos, la integración de 105 colegios nocturnos, supresión de 518 instituciones y unificación de 169 administraciones.

En el año 2001 se aprobaron el acto legislativo 001 y la Ley 715 que tienen como objetivo fortalecer la inversión social, mejorando la focalización, y definir el ordenamiento eficaz de las competencias y recursos de los tres niveles de Gobierno. En el sector de educación, la Ley se orienta a garantizar la viabilidad financiera y una adecuada organización del sistema que permitan corregir los problemas de inequidad, ineficiencia y calidad, de tal forma que sea posible incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la educación. La distribución de los recursos con base en las necesidades de los servicios es uno de los mecanismos que se desarrollará para lograr mayor eficiencia y, por tanto, mayor cobertura. Adicionalmente, mediante la Ley se aplicarán normas de racionalización de la estructura de costos del sector.

En resumen, las medidas desarrolladas por el Gobierno Nacional están orientadas a la protección del capital humano de los niños de las familias más pobres, al incremento de las coberturas, el mejoramiento de la eficiencia del servicio, la focalización de los recursos hacia las poblaciones más pobres y a garantizar permanencia de los niños en el sistema. Estas intervenciones proveen a los niños de las herramientas necesarias para salir de la situación de pobreza y, de esta manera, mejorar sus condiciones de desarrollo y bienestar.

1.2 Salud

Las condiciones de salud tienen una incidencia determinante en el desarrollo de los niños y en sus potenciales de acumulación de capital humano, ya que una buena salud, acompañada de una adecuada nutrición, aumenta las posibilidades de asistencia escolar y de mejores capacidades para el aprendizaje. En esta sección se analizan las variables que de manera más significativa reflejan y determinan la salud de los niños, como son la mortalidad y la morbilidad, la vacunación y la nutrición.

1.2.1 Mortalidad y Morbilidad

Las condiciones de salud de los niños colombianos han mejorado en

la última década. Esto se evidencia en menores tasas de mortalidad[6] gracias a los aumentos de la afiliación al régimen de salud, disminuciones en la incidencia de las enfermedades respiratorias y diarreicas, así como a incrementos en los niveles de escolaridad de las madres. En el período 1990-2000, la tasa de mortalidad infantil pasó de 26 a 21 por mil, y la tasa de mortalidad en la niñez de 35 a 25 por mil, lo cual representa disminuciones de 20% y 28%, respectivamente. Esto se compara con las tasas media de mortalidad infantil y de la niñez de 26 y de 32 por mil en Iberoamérica, para los años 2000 y 1999, respectivamente.[7]

Los factores que han incidido en la disminución de la mortalidad son, en primer lugar, el aumento del aseguramiento al sistema de salud, que pasó de 20 a 58% entre 1990 y 2000 (Gidieon y Acosta, 1998). Del total del aseguramiento, el 60% corresponde al régimen contributivo y el 40% al subsidiado, y en estos dos regímenes, así como en los servicios que prestan los hospitales públicos para las personas sin afiliación, la atención materno-infantil es un servicio obligatorio en sus planes de salud (CEDE - Centro de Estudios Hospitalarios 2001). Como consecuencia de lo anterior, se han incrementado los cuidados médicos durante el embarazo, el parto y el posparto, lo cual se evidencia en que en el año 2000, el 91% de las madres tuvo atención prenatal frente a 82% en el año 1990. También se incrementó el número de mujeres que tuvieron más de cuatro visitas médicas durante el embarazo.

Asimismo, los partos atendidos por doctor o enfermera fueron del 86% en el año 2000 frente al 81% en 1990.[8] Esto último tiene especial importancia porque reduce los riesgos de complicaciones del parto y tiene beneficios para la supervivencia de la madre y del niño. Adicionalmente, el aumento en el número de las visitas de control implica que las mujeres estén mejor informadas sobre aspectos como los riesgos de los embarazos de acuerdo con la edad de la madre, con el número de nacimientos y con el intervalo entre cada uno de ellos. El conocimiento de las madres en estos aspectos es importante y, en algunos casos, puede llegar a modificar sus comporta-

6 Las tasas de mortalidad que se utilizarán son la neonatal, la infantil, la postinfantil y la de niñez, las cuales se definen como la probabilidad de morir durante el primer mes de vida; el primer año de vida; entre el primer y quinto año de vida y antes de cumplir 5 años.

7 La tasa de mortalidad infantil pasó de 38 a 26 por mil entre 1990 y 2000, y la de mortalidad en la niñez de 45 a 32 por mil entre 1990 y 1999 para los países iberoamericanos. Los datos de mortalidad infantil son de la OPS y los de mortalidad en la niñez, de UNICEF.

8 83% es el promedio para los países de Iberoamérica en el período 1995-2000, de acuerdo con CEPAL, UNICEF, SECIB 2001, Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica.

mientos de manera positiva e incidir en sus condiciones de salud.

En segundo lugar, la reducción de las tasas de mortalidad también está relacionada con el nivel educativo de las madres. La probabilidad de mortalidad infantil es de 42 por mil para los niños cuyas madres no tienen ningún nivel de educación frente al 14 por mil cuando la madre tiene educación superior (Profamilia, 2000).[9] Por lo tanto, el incremento tanto en los años de educación promedio de las madres, de 4.5 a 4.8, como los aumentos en la proporción de madres con educación secundaria y universitaria entre 1995 y 2000,[10] incidieron en disminuir las tasas de mortalidad.

En Colombia, en el período 1990-2000, se redujo la incidencia de las infecciones respiratorias agudas de 16 a 12.6%, enfermedad que se constituye en una de las principales causas de morbilidad y mortalidad en la infancia tanto en América Latina como en Colombia.[11] Sin embargo, la incidencia de enfermedades diarreicas, para el mismo período, pasó de 12% a 14% (Profamilia 1990, 1995, 2000).

El mayor acceso a los servicios de salud disminuye la incidencia de las enfermedades respiratorias y diarreicas, y posibilita un tratamiento más adecuado a quienes las padecen. También tiene efectos en la reducción de la prevalencia de estas enfermedades, la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad desarrolladas a través de los programas de salud pública. El acceso a servicios de agua potable y de alcantarillado disminuye en forma importante el riesgo de mortalidad y morbilidad de la población infantil, especialmente para las enfermedades diarreicas.

En Colombia, el acceso a los servicios básicos de acueducto y alcantarillado ha aumentado en el período 1985-2000, pasando de 70% a 85% y de 60% a 72%, respectivamente (Encuesta Nacional de Hogares 1985, 2000), y sitúan al país en una posición por encima del promedio de países de Iberoamérica. Sin embargo, los hogares del primer quintil de ingreso sólo alcanzan coberturas de 16.4% y 2%, respectivamente (CEDE y Centro de Gestión Hospitalario 2001), lo que influye en que la evolución de la incidencia de las

◀ 9 Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000.

◀ 10 No es posible hacer la comparación con el año 1990 porque en la encuesta de ese año ese indicador tuvo problemas de cuantificación. Por esa razón, la comparación se realiza para los años 1995 y 2000 únicamente.

◀ 11 De acuerdo con cifras del Ministerio de Salud, en el año 1999 las infecciones respiratorias fueron la principal causa de mortalidad (13%) del grupo de niños de 1 a 4 años.

enfermedades diarreicas sea poco satisfactoria.[12]

12 A esto se une que a pesar de haber desarrollado campañas para promover el conocimiento y uso de los sobres de sales de rehidratación oral, en el año 2000, el 92% de las madres con nacimientos en los últimos cinco años conocía el suero de rehidratación oral para combatir la diarrea en los niños, mientras que en el año 1990 y 1995 lo conocía el 95%.

Las políticas públicas que han influido en la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad en Colombia son los significativos incrementos en el aseguramiento en salud, especialmente en los deciles de ingreso más bajo (*Cuadro No. 2*). A pesar de los efectos de la crisis en la afiliación en el régimen contributivo, el Gobierno Nacional hizo esfuerzos por mantener la afiliación en el régimen subsidiado y, así, las coberturas logradas son muy superiores a las de los inicios de la década de los años noventa.

Las políticas de universalización de la educación básica primaria y de ampliación de la cobertura en secundaria también tienen efectos importantes a largo plazo en las condiciones de mortalidad y morbilidad de los niños, debido al impacto que tiene la educación de las madres en esas variables.

En términos de salud pública, el Gobierno Nacional está promoviendo la estrategia de Atención de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, orientada a prevenir y atender las enfermedades más comunes en los niños menores de 5 años y a lograr su atención integral.

El Gobierno Nacional formuló en el año 2000 el Plan Nacional de Salud Ambiental 2000-2010 con el propósito de impulsar el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento básico, y el mejoramiento de la calidad del agua.

Cuadro No. 2
Población Afiliada a Seguridad Social en Salud Nacional, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Población total	39.281.340	40.018.837	40.772.994	41.539.011	42.299.301
Régimen contributivo	12.536.403	14.969.278	16.090.724	14.537.402	14.409.131
Régimen subsidiado	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.283.966	9.506.729
Total afiliados	18.518.177	21.995.968	24.617.785	23.821.368	23.918.860

Fuente: DNP-SISD 31.

1.2.2 Vacunación

Los niveles de vacunación alcanzados por los niños tienen implicaciones en cuanto la prevención de enfermedades contagiosas básicas, en el estado de salud, de nutrición y en su desarrollo en general. Los niveles de vacunación en Colombia han decrecido en los últimos diez años, debido al proceso de transición generado por los cambios dispuestos en la Ley 100 de 1993 sobre las responsabilidades nacionales y territoriales y en problemas de financiamiento, tanto del Estado como de las familias.

En 1995, el 65.5% de los niños entre 12 y 23 meses tenía todo el esquema de vacunación contra las enfermedades contagiosas básicas, mientras que en el año 2000 sólo lo logró el 52% (*Cuadro No. 3*). Colombia tenía niveles de vacunación superiores al promedio de Iberoamérica[13] en el año 1990, y en el año 2000 se encuentra por debajo de ese promedio.

Antes de la Ley 100 de 1993, la vacunación era una actividad del nivel central de Gobierno y, por lo tanto, el Ministerio de Salud realizaba las operaciones a través de los hospitales regionales, con cobertura universal, y parte de los recursos para su financiación provenían de agencias internacionales. Con la reforma en el campo de la salud, la vacunación se institucionalizó dentro de los paquetes de servicios, por lo que debe ser solicitada de manera espontánea por parte de los usuarios, perdiendo así su carácter universal.

En segundo lugar, debido a problemas presupuestales, las autoridades nacionales, responsables de la compra de los biológicos, no los han suministrado con la oportunidad

13 En Iberoamérica se han realizado avances importantes en ese campo. llegando a niveles cercanos al 90%, lo cual se considera un nivel alto para interrumpir las vías de transmisión de las enfermedades inmunoprevenibles.

Cuadro No. 3
Evolución de la vacunación de los niños de 12 a 23 meses

	Con carné	BCG	DPT	Polio	Sarampión	Todas las vacunas
2000	75.0	93.4	76.8	71.3	70.8	52.0
1995	61.8	93.4	77.4	76.7	84.1	65.5
1990	58.3	93.3	81.0	82.2	81.2	67.5

Fuente: Profamilia, Encuesta de Salud y Demografía.

necesaria.[14] Adicionalmente, en los territorios no se cuenta siempre con los implementos básicos, y las personas encargadas de hacer la operación de vacunación no siempre tienen la experiencia requerida.

En tercer lugar, existen problemas en el flujo de información epidemiológica que permita controlar la erradicación de las enfermedades, así como para llevar a cabo la actividad de vigilancia.

Finalmente, la situación económica de las familias puede incidir en una menor asistencia a los centros y puestos de salud, por falta de recursos para llevar a los niños. En efecto, estudios muestran cómo la principal limitación para el acceso a los servicios de salud es la falta de dinero, especialmente en los niveles de consulta preventiva, como es el caso de la vacunación. Adicionalmente, la elasticidad del gasto en salud, el cual incluye este tipo de servicios, es alta (0.9862) sobre todo en los hogares de ingresos más bajos (Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, ICBF 2001), lo cual implica que cuando el ingreso del hogar baja, por ejemplo a causa del desempleo del jefe del hogar, se tienden a demandar menos servicios de salud y, por tanto, se puede comprometer el bienestar de la familia.

[14] Un equipo de 30 especialistas internacionales y nacionales realizaron una evaluación multidisciplinaria del PAI en septiembre de 2001 y un Plan de Acción del PAI en los que se definieron los cuatro aspectos problemáticos: i) falta de liderazgo del PAI; ii) financiamiento del PAI; iii) problemas con la cadena de frío y; iv) limitaciones del sistema de información.

1.2.3 Nutrición

La adecuada nutrición de los niños menores de 5 años no solamente es un factor fundamental para el bienestar de este grupo poblacional, sino que se constituye en determinante de las posibilidades futuras de educación, influyendo así en las oportunidades laborales y de ingreso de los niños a largo plazo. Los aspectos que inciden en los niveles de nutrición de los niños son los activos físicos y humanos del hogar entre los que se incluye la educación, los hábitos de alimentación (que incluye la frecuencia en el consumo de cierto tipo de alimentos), el acceso a los servicios de salud, las condiciones de la comunidad en cuanto a disponibilidad de servicios sanitarios, fuentes de abastecimiento del agua, condiciones de la vivienda y, en general, factores que determinan el hábitat de los niños (CEDE, Centro de Gestión Hospitalaria 2001).

Los niveles de desnutrición de los niños menores de 5 años dismi-

nuyeron en el período 1986-2000 (*Cuadro No. 4*). Esto se debe a mejores condiciones nutricionales y educativas de las madres, en avances en materia de lactancia materna y en las políticas de alimentación y nutrición desarrolladas por el Gobierno. Colombia presenta niveles inferiores a los promedio de Iberoamérica en todas las medidas de desnutrición.

Cuadro No. 4
Evolución de indicadores de desnutrición en los niños menores de 5 años[15]

Desnutrición	1986	1995	2000
Crónica (talla para edad)	16.6	15	13.5
Aguda (peso para talla)	2.9	1.4	0.8
Global (peso para edad)	10.1	8.4	6.7

Fuente: Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995 y 2000.

Los avances en materia de nutrición son significativos en el país. Sin embargo, es importante tener en cuenta que como mecanismo de protección a la crisis económica de finales de los años noventa, las familias tuvieron que modificar sus hábitos de consumo. En particular, un porcentaje significativo de familias redujo la cantidad de comidas y la calidad de los alimentos consumidos, y realizó sustituciones de alimentos (González, 2001),[16] lo cual tiene implicaciones negativas en el nivel de nutrición, especialmente de los hogares más pobres. Las mejores condiciones educativas de las madres tienen incidencia determinante en los niveles de desnutrición de los niños (*Cuadro No. 5*). El nivel educativo está relacionado tanto con los niveles de ingreso de la madre como con la posibilidad de proveer una dieta adecuada y balanceada.

Cuadro No. 5
Niveles de desnutrición de los niños menores de 5 años de acuerdo con los niveles educativos de las madres

Nivel de Educación	Crónica	Aguda	Global
Sin educación	24.1	2.2	12.4
Primaria	18.5	0.6	8.6
Secundaria	10.3	0.9	5.5
Universitaria	2.9	0.6	1.8
Total	13.5	0.8	6.7

Fuente: Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2000.

◀ 15 Para el año 1986 se toma la información del estudio: Castro de Navarro L, Acosta F, Encuesta Nacional sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud 1986-1989: Situación Nutricional y Patrones de Alimentación en menores de 5 años, Instituto Nacional de Salud, Bogotá 1990.

◀ 16 Este trabajo contiene un estudio cualitativo de los efectos de la crisis en los hogares colombianos. Se consultaron 165 hogares en zona urbana (Bogotá y Cali) y rural (Codazzi, Venadillo y la Miel). Los grupos consultados fueron: i) vinculados con ramas de actividad económica afectadas por la crisis (construcción, financiera, migración económica, desplazamiento por violencia y desempleo); y ii) pobres y clase media.

Las mejores condiciones nutricionales de las madres,[17] para cuya determinación se toman como indicadores la talla y el índice de masa corporal,[18] inciden, entre otras, en el peso de sus hijos al nacer. Aunque los indicadores de talla y peso corporal han mejorado en el caso colombiano entre 1995 y 2000, los niños con bajo peso al nacer representan el 7% tanto para el año 1995 como para el 2000, lo que sitúa a Colombia cerca del promedio de los países de Iberoamérica.

La lactancia materna tiene efectos importantes tanto en los niveles de morbilidad y mortalidad como en las condiciones de nutrición. Estudios han mostrado que los niños no amamantados tienen 14.2 veces más riesgo de morir que los amamantados y que tienen además más riesgos de sufrir enfermedades (CEPAL, et al. 2001). El momento en que se inicia la lactancia, así como su duración e intensidad, tienen una incidencia determinante en la nutrición de los niños, pues provee los nutrientes adecuados y la inmunización para enfermedades comunes en la niñez. El país, entre 1990 y 2000, ha mejorado las prácticas de lactancia materna.[19] En ese período, el porcentaje de niños que lactaron durante el primer día de nacidos pasó de 53% a 87%, la duración media de la lactancia exclusiva pasó de 0.6 a 1.7 meses y la lactancia total pasó de 12.1 meses a 16.1.

El país ha logrado estos avances, en parte, gracias a políticas como el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna. Adicionalmente, en las normas y guías de nutrición infantil desarrolladas por el Ministerio de Salud, la lactancia materna es el eje central.

Se formuló el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) para el período 1996-2005 con el objetivo de brindar seguridad alimentaria a las poblaciones vulnerables, mejorar la calidad de los alimentos y prevenir deficiencias en micronutrientes. Adicionalmente, por iniciativa del Gobierno, como parte del PNAN y con base en la experiencia de la fluorización y yodización de la sal, se fortificó la harina de trigo con hierro con el fin de contrarrestar la deficiencia de micronutrientes.

Sin embargo, los altos niveles de desempleo de los años noventa afectaron el recaudo de los recur-

17 Se toma de la Encuesta de Profamilia y se refiere a las madres que tuvieron hijos durante los 5 años anteriores a la encuesta.

18 El índice de masa corporal se define como la relación entre peso expresado en kilogramos y el cuadrado de la talla expresado en metros -índice de Quetelet-. Permite medir la delgadez o la obesidad, controlando la talla, y provee información acerca de las reservas de energía.

19 Las organizaciones internacionales recomiendan una duración de la lactancia materna, de manera exclusiva, de 4 a 6 meses, y de manera complementaria, de 2 años.

sos parafiscales y, por tanto, el presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad responsable de los programas de nutrición dirigidos a las poblaciones más pobres, decreció en 7.8% entre 1997 y el año 2000, con especial intensidad en el año 1999. A pesar de los esfuerzos realizados a través de una política agresiva de recuperación de cartera[20] (la cartera recuperada representó el 10% del presupuesto del año 1999, mientras que en el año 1995 sólo participaron con el 1% del total del presupuesto de ese año) y de la cofinanciación de las entidades territoriales ($61 mil millones de pesos en el año 2001), el número de beneficiarios de los principales programas de nutrición se vio reducido.[21] Los hogares comunitarios de bienestar pasaron de 917 mil usuarios entre 1998 y 2001; los hogares infantiles de 156 mil a 149 mil beneficiarios y los restaurantes escolares de 2.6 a 2.3 millones de usuarios en el mismo período.[22]

Beneficiar a las familias de menores ingresos es la forma más efectiva de reducir los problemas de desnutrición; además, complementar esta acción con programas de educación en nutrición se ha reconocido como una medida adecuada en los países en desarrollo (World Bank, 1993). El Programa Familias en Acción, suministró adicionalmente a lo ya mencionado un subsidio monetario condicionado tendiente a proteger las condiciones nutricionales de los niños menores de 7 años. El subsidio se constituye en un apoyo económico para las familias en extrema pobreza, a cambio del cual, éstas se comprometen a realizar controles periódicos de peso y talla a los niños y a asistir a charlas sobre condiciones de higiene y salud en los hogares. El objetivo del subsidio es proveer de recursos a las familias para que incrementen el gasto en alimentación y suministren a los niños los alimentos necesarios para una adecuada nutrición que les permita reducir, entre otros, los riesgos de enfermedades infecciosas. Como ya se mencionó, 93 mil familias del SISBEN 1 han sido beneficiadas con el programa y alrededor de 100 mil niños han recibido el subsidio de nutrición.

Adicionalmente, con la aprobación del acto legislativo 001 y la Ley

◀ 20 Entre 1995 y 2000 se recuperaron recursos por un monto de $241 mil millones de 1999.

◀ 21 Para el análisis de los programas de seguridad alimentaria del ICBF se tendrán en cuenta: los Hogares Comunitarios de Bienestar, los Hogares Infantiles y los Restaurantes Escolares debido a que cuentan con los componentes alimentarios más importantes y porque representan alrededor del 70% de los recursos anuales del ICBF.

◀ 22 Las cifras de usuarios de los programas fueron tomadas del documento Gestión Cuatrienio 1998-2002 del ICBF.

715 del 2001, en el sector de salud, se clarificaron las competencias y las responsabilidades de las diferentes entidades territoriales y se sentaron las bases para asignar los recursos con criterios verificables de eficiencia y equidad; así, mediante una mejor gestión, se aumentará la cobertura del servicio. La misma Ley posibilitó la asignación de recursos de participaciones a programas de alimentación escolar.[23]

23 Estimaciones del Departamento Nacional de Planeación consideran que con esta fuente se podrán destinar 55 mil millones de pesos a la atención de escolares de menor edad en el año 2002.

1.3 Pobreza

La evolución de los indicadores que miden las condiciones de vida, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI,[24] muestra una reducción sostenida de la proporción de familias en condiciones de pobreza para el período 1993-2000. La acumulación de capital de los años ochenta y buena parte de los noventa, junto con las medidas de política, generaron mejores condiciones estructurales de vida en las poblaciones más pobres, las cuales no se han deteriorado como consecuencia de la crisis económica. Éstas, incluso, en algunos casos han mejorado, evidenciando así que la pobreza estructural en Colombia, y con ella el bienestar de los menores, no se deteriora[25] (*Cuadro No. 6*).

24 El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, permite conocer el porcentaje de población que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades definidas como básicas. Este indicador toma en cuenta el logro acumulado en ciertas características de la población, por lo cual es menos vulnerable a cambios coyunturales como la caída del ingreso durante la crisis.

25 En el país no existe una metodología para determinar los niveles de pobreza específica de los niños. Es posible realizar ejercicios para determinar la proporción de niños pobres con base en los resultados de la medición de pobreza por línea de pobreza, línea de indigencia e incluso NBI. Para el caso específico de la línea de pobreza se obtuvo que mientras que el 59.8% de la población es pobre para el grupo de niños de 7 a 11 años, esta proporción alcanza el 72.8%. Si el ejercicio se realizara con base en el NBI, en el cual el 23% de los hogares se consideran pobres, en ningún caso se llegaría para la población infantil a valores cercanos al 40%.

Cuadro No. 6
Indicadores de NBI y ICV
Personas Nacional 1993-2000

	1993	1996	1997	1998	1999	2000
% pobreza (1 NBI)	37.2	26	25.9	26	24.9	23
% miseria (+1NBI)	14.9	8.9	8.6	8.2	7.3	6.5
ICV Total	70.8	N.D.	73.3	73.3	75.2	75.7
ICV Cabecera	79	N.D.	82.3	82.9	83	83.3
ICV Resto	46.6	N.D.	51	50.6	54.8	55.5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, SISD 30 Coyuntura económica e indicadores sociales, 2001.

Algo similar se observa mediante otro indicador de pobreza estructural, como el índice de condiciones de vida ICV[26] el cual, aunque se vio afectado por la crisis y, por ello, redujo el ritmo de mejoramiento a partir de 1999, evidencia un crecimiento continuo desde 1993, mostrando así que el bienestar estructural de las familias aumenta. Esto refleja que las familias han realizado avances en términos de su calidad de vida que les garantiza unas condiciones básicas para vivir, aún en épocas de crisis económica, como por ejemplo la calidad de la vivienda, el acceso a agua potable, la educación, no sólo de los niños, sino de todos los miembros del hogar, y la reducción de las tasas de fecundidad, entre otros.

A pesar de la reducción de la pobreza estructural, la presencia de ciclos económicos recesivos que reducen los ingresos corrientes de la población y que afectan en mayor proporción a los grupos de menores ingresos, inciden en los niveles de pobreza cuando ésta se cuantifica a través de indicadores de ingreso.[27] Teniendo en cuenta que las familias de más bajos ingresos son las que mayor número de menores por hogar tienen en promedio, en períodos de crisis, la proporción de niños en situación de pobreza aumenta frente al promedio. A su vez, en períodos de crecimiento económico y aumento general del ingreso promedio, los aumentos de los ingresos per cápita de estas familias son igualmente menores que los del promedio de la población (*Cuadro No .7*).

◀ 26 El ICV se fundamenta en las condiciones de vida de las personas, involucrando variables adicionales a las del NBI en términos de educación del jefe de hogar, calidad de servicios, así como indicadores por grupos de edad.

◀ 27 Línea de pobreza y línea de indigencia, por ejemplo.

Cuadro No. 7
Distribución del total de niños y características de los hogares urbanos según estrato de ingreso, Colombia, 1997

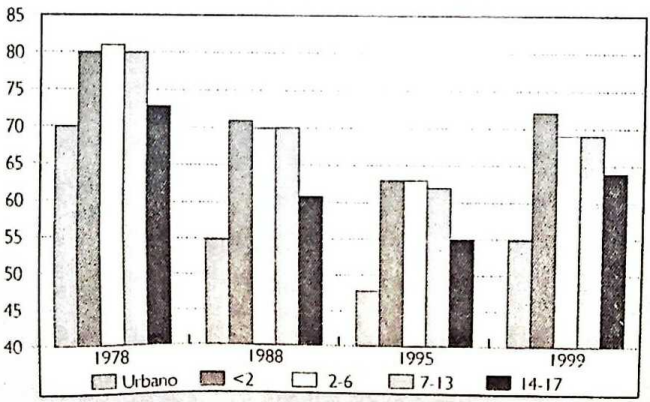
	Promedio de niños entre 0 y 5 años	Promedio de niños entre 6 y 12 años	Número promedio de personas del hogar	Promedio de personas activas	Relación No. de menores de 13 años y No. de activos
Quintil inferior	1.0	1.3	5.4	1.7	1.6
Quintil superior	0.7	0.8	4.3	2.2	0.8
Promedio	0.8	1.0	4.9	2.0	1.1

Fuente: CEPAL con base en la Encuesta de Hogares.

Así, entre los años 1978 y 1988, en los cuales el país tuvo altas tasas de crecimiento económico y se logró reducir de manera importante la pobreza –en promedio 15 puntos porcentuales en la zona urbana–, los beneficios de ese crecimiento no llegaron a los niños en la misma proporción que al promedio de la población. Para los menores de 2 años y los niños entre 2 y 6 años la reducción fue de 9 y 11 puntos, respectivamente.

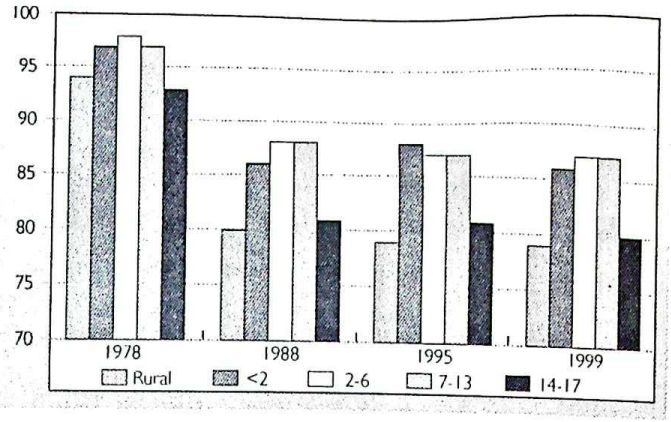
Así mismo, no hay duda de que la crisis económica de finales de los años noventa, y con ella los altos niveles de desempleo y la caída de los ingresos promedio, afectaron de manera generalizada a la población de menores ingresos (*Anexo No. 4*). Se estima que los hogares más pobres sufrieron una reducción de sus ingresos en un 35%. Igualmente, la proporción de niños afectados por la crisis fue mayor: la diferencia de los niveles de pobreza entre los niños menores de 2 años y el grupo de 14 a 17 frente el promedio de la población se aumentó en 1 y 3 puntos porcentuales, respectivamente (*Gráficos No. 2 y 3*).

Gráfico No. 2
Incidencia de la pobreza por grupos de edad, 1978-1999
Urbano 7 ciudades (%)



Fuente: Banco Mundial, Colombia Reporte de Pobreza, 2002 (sin publicar).

Gráfico No. 3
Incidencia de la pobreza por grupos de edad, 1978-1999
Rural municipios (%)



Fuente: Banco Mundial, Colombia Reporte de Pobreza, 2002 (sin publicar).

Un factor determinante que incide significativamente en el comportamiento señalado es la concentración del ingreso, que lleva a que las familias más pobres, no sólo estén más expuestas a los riesgos que afectan el ingreso, sino que su recuperación en períodos de auge económico es menos que proporcional. El aumento de la concentración del ingreso en los últimos años (de Gini de 0.51 a 0.56 entre 1995 y 1999), junto con la crisis económica, ha conducido a que la intensidad[28] y la severidad[29] de la pobreza aumenten. Por ello, en el año 2000, el déficit de ingreso de la población pobre para alcanzar el nivel de la línea de pobreza, medida por ingreso, era de un 50% frente a un 44% en el año 1993. Esto muestra que las condiciones de pobreza de los niños pertenecientes a familias de menores ingresos no solamente empeoraron en términos absolutos, sino que hubo algunos que se empobrecieron proporcionalmente más que el resto de niños pobres y por tanto, están en condiciones de alta vulnerabilidad.

Para mejorar la situación económica y social de los niños producto de la crisis, el Gobierno Nacional emprendió un plan de ajustes económicos para redireccionar a la economía por una senda de crecimiento estable y sostenido. Los resultados de estos ajustes se evidencian en crecimiento positivo del PIB (1.6% en 2001, tres veces el prome-

◀ 28 La intensidad de la pobreza es un índice que mide la distancia entre el ingreso efectivo o promedio de los pobres y la línea de pobreza, y responde a la pregunta qué tan pobres son los pobres. Indica que cuanto mayor sea el índice, mayor será el dinero requerido que debe transferirse a esa población para que alcance el umbral de la pobreza definido por la línea de pobreza.

◀ 29 La severidad de la pobreza es un índice que considera en forma conjunta la intensidad de la pobreza y la distribución del ingreso entre los pobres. Cuando el índice se acerca a 1 indica que existen grandes diferencias entre las brechas de ingreso entre los "menos pobres" y los "más pobres".

dio de América Latina), sustentado en la inversión privada que genera la mayor parte del empleo, especialmente en los grupos más pobres de la población.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional diseñó y puso en marcha una serie de mecanismos de protección y focalización del gasto social, acompañado de reformas estructurales en la redistribución de recursos para los sectores sociales. Para la población menor de 18 años, a través del Sistema Social, de Riesgo -SSR-, se han creado incentivos precisos para proteger su capital humano y generar las condiciones necesarias para lograr su desarrollo y bienestar.

El SSR, creado mediante CONPES a finales del año 2001, tiene como objetivo articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante períodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su capital físico y humano. Por esta razón, la población menor de 18 años tiene especial importancia para el SSR, pues a través de este mecanismo se van a generar las intervenciones necesarias para proteger el capital humano acumulado de los niños más pobres, mediante acciones tendientes a desincentivar la deserción escolar, desestimular el trabajo infantil, proveer una adecuada nutrición de los menores y controlar los desarrollos de peso y talla.

2. Trabajo infantil[30]

Se estima que en el mundo hay aproximadamente 250 millones de niños entre 5 y 14 años que trabajan, lo que equivale a 41% de la población en esa edad en África, 27% en Asia y 7% en América Latina (OIT, 1999). En Colombia, los datos para el año 2000[31] señalan que 176 mil niños entre los 7 y los 11 años trabajan, lo que representa 3.8% de este segmento de la población (*Cuadro No. 8*). En el grupo de 12 a 17, un millón de jóvenes hacen parte de la población económicamente activa y si se toma la definición ampliada,[32] el número se incrementa a 1.4 millones, de los cuales 926 mil pertenecen al grupo de 14 a 17 años.[33]

El trabajo infantil se genera por factores de demanda y de oferta. Desde el punto de vista de la oferta de trabajo infantil se encuentran, en primer lugar, aquellos relaciona-

Cuadro No. 8
Incidencia del trabajo infantil según zona y sexo
Nacional, 2000

Zona/Sexo		Población	Ocupados	% Ocupados
Urbana				
	Hombres	1.539.035	30.482	1.98
	Mujeres	1.510.261	40.328	2.67
	Total	3.049.296	70.810	2.33
Rural				
	Hombres	792.761	71.967	9.08
	Mujeres	733.748	33.591	4.58
	Total	1.526.509	105.557	6.91
Total				
	Hombres	2.331.796	102.449	4.39
	Mujeres	2.244.009	73.919	3.29
	Total	4.575.805	176.368	3.85

Fuente: Profamilia ENDS/2000

◀ 30 Según el Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores 2000-2002, se entiende por trabajo infantil toda actividad de comercialización, producción, transformación, distribución o venta de bienes o servicios, remunerada o no, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica, por personas que no han cumplido los 18 años de edad.

◀ 31 Fuente DANE, cálculos DNP. La información para el rango de edad de 5 a 14 años no está disponible en el caso colombiano, por lo cual el dato no es comparable con los valores para otras regiones del mundo.

◀ 32 La definición ampliada incluye los oficios del hogar.

◀ 33 Cifras tomadas del SISD 30 del Departamento Nacional de Planeación.

dos con la pobreza y con la necesidad de manejar el riesgo de una caída de los ingresos familiares. Para las familias de menores ingresos los costos de enviar a un niño al colegio son muy altos y les resulta más rentable enviarlo a buscar trabajo. Relacionado con lo anterior, y ante la necesidad de proteger su ingreso[34] frente a caídas del mismo, el trabajo de los niños se constituye en una alternativa de protección.

Otros factores de oferta que influyen en la proporción de niños trabajadores se relacionan con patrones culturales específicos y con los niveles educativos de los padres. En efecto, desde el punto de vista de ciertas familias la retribución de enviar a los niños al colegio es desestimulante frente a la inversión en otros activos, por lo que les resulta más rentable que en vez de asistir al colegio vayan a trabajar. En relación con la educación, estudios recientes muestran que un aumento de un año en promedio en la escolaridad de los padres disminuye la probabilidad hasta un 6% de que los niños trabajen y aumenta la probabilidad de escolaridad de los niños hasta en un 7% (Kruger, 2001).

Así mismo, el tamaño de la familia influye en la decisión de enviar a trabajar a los niños. En familias numerosas, el costo de la educación de todos sus miembros es alto, por lo cual hay mayores posibilidades de que los niños trabajen.[35] Igualmente, la propensión de enviar a los niños a trabajar es afectada por la localización de la familia (urbana o rural) y por el tipo de vínculo laboral de la familia (empleado, trabajador independiente).[36]

Desde el punto de vista de la demanda, el trabajo infantil depende de la estructura del mercado laboral, es decir, si existe la posibilidad de flexibilizar los salarios y pagar bajas remuneraciones, es posible esperar que se aumente el trabajo infantil. En esta medida, la existencia de un salario mínimo desincentiva la contratación de menores. Igualmente, el desarrollo tecnológico hace menos probable la contratación de menores en la medida en que las capacidades de los niños no responden a las necesidades de los oferentes de empleo (Langhammer y WöBmann, 2000).

Aunque no está clara la causalidad entre trabajo infantil y escolaridad,

34 Para estos hogares la fuerza de trabajo se constituye en el principal activo, y al tener limitado acceso a los mercados de seguros y crédito, así como una muy baja capacidad de ahorro, el trabajo de los menores se constituye en una alternativa.

35 Un mayor número de hijos en edad de estudiar y la necesidad de ingresos adicionales para sufragar los gastos de una familia más grande inciden en la asistencia escolar; Langhammer y WöBmann, 2000 – "Child Labour and its Impact on Human Capital Formation, The Kiel Institute of World Economics, Kiel".

36 Kruger, Diana. Child labor as an input inhousehold production (2001).

debido principalmente a que no siempre las dos actividades son incompatibles de un efecto de sustitución entre trabajo y estudio es alta, en la medida que la asistencia a la escuela es una actividad que compite con el tiempo que el niño utiliza trabajando (Wooden, 2000). En consecuencia, es minoritaria la proporción de niños que trabajan y estudian en los casos en que no hay sustitución, y el rendimiento de los que estudian o la probabilidad de que terminen sus estudios académicos es baja (Psacharopoulous, 1997; Wooden, 2000).

Para América Latina se estima que solamente el 25% de los menores que trabajan en zonas urbanas y el 15% en el sector rural asisten al colegio (CEPAL, 2001). Asimismo, los niños trabajadores que estudian, presentan en promedio dos años menos de escolaridad frente a los que no trabajan, porque al tener otras actividades diferentes a las académicas, tienen menor rendimiento, lo que incide en mayores posibilidades de abandonar el sistema educativo (Psacharopoulos, 1997).[37] Finalmente, los menores que trabajan reciben en promedio 20% menos ingreso en el futuro, en relación con los que no trabajan (Ravallion, M. Wodon, Q, 1999).

En Colombia, en el año 2000 el 3.8% de los niños del rango de edad de 7 a 11 años se encontraba trabajando. La incidencia del trabajo infantil en este rango es mayor en la zona rural (7%) que en la zona urbana (2.3%). El trabajo de los niños del grupo de 12 a 13 se concentra en la zona rural mientras que el del 14-17 es más urbano. Los niños entre 12 y 13 años, en las zonas urbanas se ocupan principalmente como comerciantes y las niñas como trabajadoras de los servicios domésticos, mientras que en la zona rural los niños se ocupan principalmente de la agricultura y las niñas como trabajadoras de los servicios. En las zonas urbanas, los niños entre 14 y 17 años trabajan como operarios y las niñas como trabajadoras de los servicios; mientras que en las zonas rurales los niños se ocupan principalmente como agricultores.[38]

La evolución de los indicadores del mercado laboral de los menores muestra una disminución de la tasa de participación laboral de los niños entre 12 y 17 años hasta 1997. Des-

◀ 37 Un estudio elaborado por la Misión Social para el caso de Bogotá muestra que los niños que realizan actividades diferentes a estudiar (jugar, ver televisión, colaborar en las tareas del hogar, trabajar) hasta por dos horas diarias, ven afectado positivamente su rendimiento académico.

◀ 38 Plan Nacional de Acción para la Erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores 2000–2001.

Cuadro No. 9
Población Económicamente Activa, Tasas Específicas de Participación y Tasa de Desempleo Nacional, 1996-2000

Definición Tradicional

		1996			2000		
		PEA	TEP	TD	PEA	TEP	TD
Cabecera							
	12-13	36.9	3.9	16.4	52.5	4.8	27.9
	14-17	371.9	18.4	28.1	515.2	22.3	42.6
	Subtotal	408.8	13.8	27.2	567.7	16.7	41.3
Resto							
	12-13	135.4	17	4.2	98.9	19	11.9
	14-17	511	36.9	9.4	411.2	42.1	15
	Subtotal	646.4	29.6	8.3	510.1	34.1	14.4
País							
	12-13	172.3	9.9	6.8	151.4	9.4	17.5
	14-17	882.9	25.9	17.3	926.3	28.2	30.4
	Total País	1055.2	20.5	15.6	1077.8	22	28.6

Fuente: Cálculos GCV DDS-DNP con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre.

de ese año, la tasa de participación aumenta (de 20.5% en 1996 a 22% en 2000) y con ella la tasa de desempleo (de 15.6% en 1996 a 28.6% en 2000) para este segmento de la población (*Cuadro No. 9*). Esto evidencia que el impacto de la crisis económica y la caída de los ingresos en las familias más pobres se refleja en parte en un mayor número de niños buscando trabajo. El impacto de este fenómeno en la formación de capital humano puede llegar a ser muy alto. Un estudio reciente sobre la sustitución entre colegio y trabajo para seis países de América Latina señala que la probabilidad de que un niño que trabaja vaya al colegio es de 34% para los niños en el sector rural y de 43% para los niños en el sector urbano (Wodon, 2000). Sin embargo, en el caso colombiano, en el año 2000, de 100 jóvenes ocupados, 32 asistían al sistema escolar mientras que en el año 1994 sólo asistían 26.

Este resultado coincide con la evolución de las tasas de escolari-

dad y deserción que, como se observó en la sección no.1, mejoran hasta 1996-1997 y desde entonces empeoran por causa de los efectos de la crisis económica. Se observa, entonces, que aunque no sea evidente la causalidad según la cual los niños abandonan el colegio para dedicarse a trabajar, al menos en el período de la crisis económica, el aumento de la deserción escolar y el estancamiento o disminución de las tasas de escolaridad coinciden con un aumento de la tasa de participación y de la tasa de los menores en edad de estudiar, lo que indicaría que estas dos actividades tienden a ser excluyentes.

Las políticas para evitar el trabajo infantil van desde prohibiciones con implicaciones legales, pasando por políticas económicas de impulso a determinados sectores económicos hasta la implantación de subsidios a la asistencia escolar. Bajo cualquier circunstancias, las políticas deben orientarse a incentivar a los padres a enviar a sus hijos al colegio. En Colombia, las políticas en esta materia se enfocan en programas que buscan erradicar el trabajo infantil (menores de 14 años), proteger el trabajo de los jóvenes (14-17) y proteger los ingresos de los hogares más pobres.

El Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores 2000-2002, tiene como objetivo erradicar de manera progresiva el trabajo infantil con prioridad en los más afectados y en la protección de los jóvenes trabajadores. Para ello, el plan se desarrolla mediante el trabajo en diversos frentes de acción: la creación, producción, análisis y difusión de información; la sensibilización y transformación de patrones culturales; desarrollo de políticas públicas referidas a la educación básica y media, la formación para el trabajo, la promoción del empleo adulto, la recreación y el deporte, la salud y la nutrición, y la protección de la familia y la infancia; además del desarrollo legislativo y la intervención directa.

Adicionalmente, el Gobierno ha puesto en marcha el programa Familias en Acción que, mediante un subsidio en efectivo a las familias, busca mantener a los menores de 17 años en el colegio por lo menos durante el 80% del calendario esco-

lar y desincentivar el trabajo infantil. Sin embargo, la experiencia internacional en estos programas (como en México y Bangladesh) ha evidenciado que aunque los subsidios condicionados tienen impacto positivo en la permanencia de los niños en el sistema educativo, no hay evidencias claras de disminución del trabajo infantil.

3. Maltrato infantil

La violencia doméstica afecta el desarrollo normal de los niños de dos maneras: a través de los efectos que tiene en el comportamiento de los niños que, a pesar de no ser víctimas directas, viven en hogares que sufren este fenómeno y son testigos del mismo, y a través de los efectos que tiene el maltrato infantil tanto en el desarrollo de los niños como en su comportamiento futuro.

En cualquiera de los dos eventos, los niños tienen menos posibilidades de lograr un desarrollo adecuado y la acumulación de capital humano necesario para contar con buenas condiciones de vida presente y futura.

En el primer caso, el efecto de presenciar eventos de violencia doméstica es que dicha situación se constituye en el factor principal en el proceso de determinación de las causas que los predisponen a la agresión desde las primeras etapas de su desarrollo. De acuerdo con estudios internacionales, los niños testigos de actos de violencia intrafamiliar presentan emociones negativas, tristeza, deseos de intervenir en los conflictos de sus padres, rabia y se vuelven agresivos tanto física como verbalmente con sus compañeros. Por lo anterior, es un factor que lleva a que en el futuro los menores afectados por este fenómeno reproduzcan los patrones violentos de comportamiento, y por lo tanto, se genere la reproducción intergeneracional de la violencia. Adicionalmente, los niños de madres angustiadas por situaciones de violencia intrafamiliar no logran cumplir con los requerimientos de cuidado que exigen los niños y éstos, además,

presentan problemas emocionales, somáticos y de comportamiento como consecuencia de la situación que padecen, lo cual compromete su adecuado desarrollo.

En el segundo caso, además de los efectos de reproducción de eventos de violencia intrafamiliar en el futuro, los niños pueden ver comprometido su desarrollo en la medida en que por motivos de estrés, falta de sueño, entre otros, pueden tener limitaciones en su desarrollo normal al deteriorarse su capacidad de concentración y aprendizaje. Esto acarrea menores niveles de desarrollo tanto en lo que tiene que ver con su evolución psicoafectiva como con el aprendizaje académico. En casos extremos puede haber implicaciones en la asistencia escolar y el logro académico, en su salud e inclusive en sus condiciones nutricionales, y por tanto, en sus condiciones de vida y desarrollo presentes y futuras. Así, su proceso de desarrollo como su acumulación de capital humano se pueden ver disminuidos y, en casos extremos, interrumpidos.

En Colombia,[39] durante el período 1996 y 2000, el aumento de casos reportados de violencia intrafamiliar fue de 33% pasando de 51 mil a 68 mil casos.[40] De esos eventos, alrededor del 16% corresponde a maltrato a menores de edad durante todo el período y afecta en mayor medida a las niñas (55%). Por grupos de edad, el de mayor incidencia es el de 5 a 14 años (alrededor del 57%) debido, en parte, a que esos casos tienen más posibilidades de llegar a conocerse por parte de extraños al hogar y a que los niños mayores de 14 años tienen más opciones de defenderse y denunciar. Los padres agreden en mayor proporción que las madres.[41] Entre los años 1993 y 1999 el número de casos de maltrato infantil atendidos por el ICBF se incrementó en 150% pasando de 4.836 a 12.076 casos, lo cual es el resultado combinado de un incremento en los casos y de aumentos en las denuncias como respuesta a las medidas de concientización de la problemática desarrolladas por el Gobierno Nacional.

Los factores que inciden en el maltrato infantil son cuatro. En primer lugar, las características de los padres entre las cuales sobresalen, por un lado, madres adolescentes que, al no desear a los niños, pue-

◀ 39 Los eventos de violencia intrafamiliar se analizan con base en registros médicos legales analizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

◀ 40 En términos de tasa se ha presentado, para el mismo período, un incremento de 130 personas por mil habitantes a 162 por mil habitantes.

◀ 41 Para el año 2000 se constituyeron en los agresores del 41% de los casos.

den desarrollar actitudes y acciones de maltrato, y por otro, bajos niveles de educación que pueden generar expectativas inadecuadas frente al comportamiento de los niños y, por tanto, generar maltrato. En segundo lugar, actitudes sociales frente a los niños, las familias y los actos de violencia intrafamiliar que pueden considerar aceptable el castigo físico como forma de educar y modificar comportamientos, además de creer que la violencia es un medio aceptado y legítimo de resolver conflictos, lo cual termina en considerar el maltrato infantil como un medio adecuado de crianza. Además, está comprobado que hay una relación entre niños que fueron maltratados y en los padres que maltratan a sus hijos (reproducción intergeneracional del maltrato). En tercer lugar, situaciones difíciles como consecuencia de malas relaciones entre los padres, de aislamiento de la familia frente a otros miembros de su núcleo o la comunidad (ver desplazados). Finalmente, características de los niños como son nacimientos prematuros, retardos de desarrollo y discapacidad que pueden generar actos de maltrato hacia ellos.

Un factor que afecta el comportamiento de los adultos y puede incidir sobre los menores es la condición económica y de bienestar del hogar. Recientes estudios internacionales (Paxon y Waldfogel, 1999) han evidenciado que las circunstancias socioeconómicas de las familias, en particular el ingreso, el estatus de trabajo del padre y la ausencia de uno de ellos, afectan la incidencia del maltrato infantil. Igualmente, los niños de familias con bajos ingresos y en las cuales sólo está uno de los padres tienen menor rendimiento académico y mayor posibilidad de abandono de la educación, así como mayores posibilidades de caer en la delincuencia, el abuso de drogas y un pobre desempeño en el mercado de trabajo.

En Colombia, en el año 2000, el 19% de las adolescentes (15 a 19 años) ya habían sido madres o estaban embarazadas. En muchos casos, los niños de estas adolescentes son producto de embarazos no deseados o de uniones no consensuales, por lo cual pueden ser niños que serán maltratados. Sin embargo, las cifras muestran que las madres que recurren a los golpes como medio de

castigo aumenta con los años de la madre y con los menores niveles de educación (Profamilia, 2000). En cuanto a la actitud de la sociedad colombiana frente al maltrato, el 47% de las madres encuestadas respondió que el castigo físico es necesario para la educación de sus hijos y para corregir actitudes incorrectas.

Las condiciones económicas de finales de los años noventa en Colombia pueden haber generado más casos de violencia intrafamiliar. La presión que ejerce la difícil situación económica en las relaciones del hogar puede llevar, en ciertos casos, a mayores manifestaciones de violencia intrafamiliar. Adicionalmente, las condiciones de violencia y conflicto que vive el país, que genera desplazamiento forzado y testimonio de situaciones violentas, también pueden generar mayores acciones de violencia al interior de los hogares. Sin embargo, el aumento de esta cifra no necesariamente refleja un incremento proporcional en el número de casos, sino que también puede deberse a la mayor sensibilidad en torno al tema y al efecto de las acciones impulsadas desde el Gobierno Nacional para concientizar a las personas de esta problemática y generar las medidas necesarias para lograr su denuncia.[42]

El Gobierno Nacional, consciente de esta situación y de sus implicaciones en términos de las condiciones de vida de los niños y de sus familias y del desarrollo del país, se comprometió a poner en marcha una política pública tendiente a prevenir, controlar y atender la violencia intrafamiliar a través de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar ***haz paz***.

La formulación de la política supera enfoques tales como el abordaje desde una perspectiva puramente asistencialista y judicializada, así como enfoques tradicionales exclusivamente sectoriales. Por el contrario, la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar ***haz paz*** se basa en cuatro elementos: la identificación, prevención y detección de los factores de riesgo que generan violencia; la extensión de esquemas de comunicación y pedagogía; el diseño de estrategias orientadas a generar un cambio de patrones de comportamiento para propiciar la resolución pacífica de conflictos, y la atención integral y coordinada de las víctimas de la violencia.

◀ 42 De hecho, la cifra no es fiel reflejo de problemática, pues sólo una porción de los casos es denunciada.

En consecuencia, ***haz paz*** reconoce la necesidad de abordar de manera integral los fenómenos de violencia cotidianos. Para ello, se ha estructurado sobre la base de desarrollar líneas claras en tres frentes de acción: prevención, vigilancia y detección temprana, y atención.

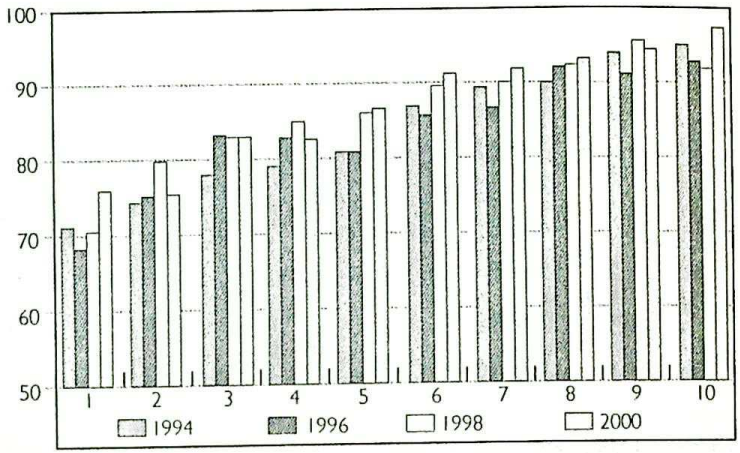
En cuanto a prevención, ***haz paz*** busca articular y dinamizar los diferentes programas gubernamentales dirigidos a incidir sobre los factores de riesgo generadores de la violencia que afectan la familia, y generar una red de alertas tempranas que permita anticiparse al surgimiento de los fenómenos. En materia de vigilancia y detección temprana, se busca organizar la gestión institucional en el campo nacional y territorial en torno a la visualización del fenómeno de violencia intrafamiliar, a su registro ordenado, al análisis de la información obtenida, pero sobre todo a la utilización de esa información para la toma de decisiones en materia de prevención y atención.

Frente al componente de atención, la naturaleza de los fenómenos de violencia intrafamiliar, las características de las víctimas y de los agresores, el hogar como el escenario más común de los hechos, y el costo social y económico de esta violencia, exigen organizar la oferta institucional para responder de acuerdo con las particularidades de la víctima de manera integral, así como a sus familias, e inclusive al agresor, garantizando una atención digna, de calidad oportuna, calificada, ética y eficiente.

Adicionalmente, y como elemento articulador de la política, se busca fortalecer la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación interinstitucional y comunitaria de los programas y servicios en los distintos sectores territoriales para la prevención, detección, vigilancia y atención de la VIF, es decir, se pretende realizar una coordinación interinstitucional tanto horizontal como verticalmente.

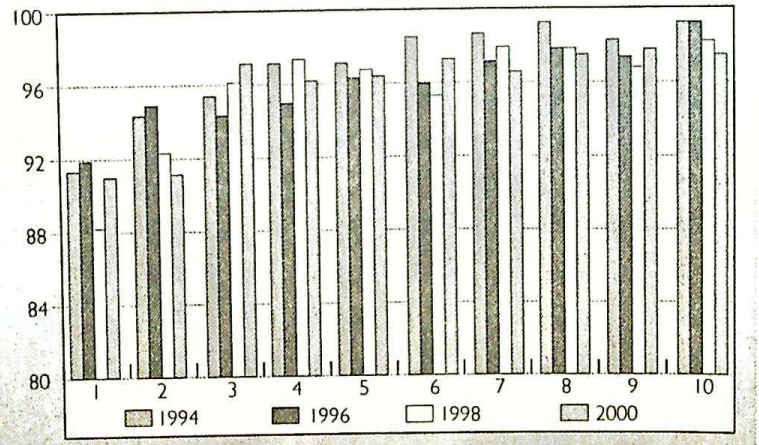
Anexo No. 1

Gráfico 1.1.
Tasas de asistencia escolar para el grupo de edad de 5-6 años por deciles de ingreso
Total Nacional 1994 y 2000 Urbano



Fuente: DNP-SISD 31.

Gráfico 1.2.
Tasas de asistencia escolar para el grupo de edad de 7-11 años por deciles de ingreso
Total Nacional 1994 y 2000 Urbano



Fuente: DNP-SISD 31.

Anexo No. 2

Cuadro No. 2.1
Tasas de deserción total por grado
Nacional, 1995-1998

	Primaria					Secundaria			
	1995	1996	1997	1998		1995	1996	1997	1998
Primero					Sexto				
Total	21.9	19.7	17.7	17.8	Total	11.3	12.3	11.0	14.6
Oficial	23.4	20.8	19.4	18.8	Oficial	11.6	12.8	11.2	15.5
Privado	14.1	13.2	7.9	12.7	Privado	10.6	11.1	10.5	12.0
Segundo					Séptimo				
Total	6.8	5.1	5.7	6	Total	6.3	6.8	5.9	7.3
Oficial	7.4	4.8	6.2	5.6	Oficial	5.9	7.5	5.8	7.8
Privado	4.6	6.6	3.5	7.6	Privado	6.9	5.4	6.1	6.1
Tercero					Octavo				
Total	5.3	5.8	6.2	6.2	Total	7.0	6.4	6.6	8.6
Oficial	5.0	6.2	5.9	6.3	Oficial	5.7	7.2	6.6	9.4
Privado	6.6	3.9	7.5	5.9	Privado	9.2	5.0	6.7	7.0
Cuarto					Noveno				
Total	6.2	3.8	4.4	5.2	Total	6.7	6.9	9.4	12.6
Oficial	6.3	3.6	5.1	5.0	Oficial	5.4	8.6	10.3	14.3
Privado	5.9	4.9	1.6	6.0	Privado	8.7	3.9	7.7	9.1
Quinto					Décimo				
Total	6.8	8.7	7.6	6.3	Total	7.1	3.8	5.9	9.6
Oficial	18.7	19.7	17.0	13.2	Oficial	5.4	5.0	5.4	10.5
Privado	-38.1	-35.9	-33.2	-21.6	Privado	9.8	1.9	6.8	8.1

Fuente: DANE-Mineducación C600. Cálculos DNP DDS-GCV.

Anexo No. 3

Cuadro No. 3.1.
Población total, bajo línea de pobreza y de indigencia

Población		1996	1997	1998	1999	2000
	Total	38.611.487	39.297.159	39.563.938	40.251.417	41.178.987
	Cabecera	27.505.898	28.205.275	28.345.073	28.991.483	29.728.008
	Resto	11.105.589	11.091.884	11.218.865	11.259.934	11.450.979
Pobreza total		20.373.774	19.773.975	20.363.779	22.647.877	24.610.844
	Cabecera	11.777.307	11.020.844	11.858.880	13.690.971	15.153.830
	Resto	8.596.467	8.753.131	8.504.899	8.956.906	9.457.014
Indigencia total		7.209.889	7.101.616	7.060.425	7.932.912	9.654.722
	Cabecera	2.736.005	2.344.738	2.859.092	3.398.785	4.685.482
	Resto	4.473.884	4.756.878	4.201.333	4.534.127	4.969.240

Fuente: DNP-SISD 30.

Cuadro No. 3.2
Incidencia de la pobreza por grupos de edad 1997-2000 Total Nacional

	1997	1999	2000
Cabecera	**39.0**	**47.2**	**51.0**
0-2 años	54.9	62.5	63.4
3-4 años	54.3	63.2	63.3
5-6 años	53.8	60.7	64.3
7-11 años	54.8	60.4	64.7
12-17 años	46.4	54.2	60.0
Demás	31.7	40.8	44.7
Resto	**77.2**	**78.4**	**82.6**
0-2 años	85.5	86.3	88.9
3-4 años	86.8	86.9	89.5
5-6 años	86.7	86.8	91.5
7-11 años	86.1	86.0	89.4
12-17 años	80.0	80.9	86.4
Demás	71.8	73.8	78.3
Total	**49.8**	**55.9**	**59.8**
0-2 años	64.9	69.9	71.4
3-4 años	65.0	70.9	71.7
5-6 años	64.7	68.7	72.7
7-11 años	65.3	69.0	72.8
12-17 años	56.5	62.3	68.1
Demás	42.1	49.3	53.3

Fuente: DANE Encuesta Nacional de Hogares, cálculos DNP.

Anexo No. 4

Cuadro No. 4.1.
Población Económicamente Activa y Tasas Específicas de Participación Nacional, 1996-2000

Definición ampliada: Tradicional + Oficios del Hogar

		1996		2000	
		PEA	TEP	PEA	TEP
Cabecera					
	12-13	58.1	6.1	78.4	13.3
	14-17	465.5	23.0	624.6	33.3
	Subtotal	523.6	17.6	703.0	26.8
Resto					
	12-13	203.1	25.5	147.3	28.4
	14-17	698.7	50.5	528.2	54.1
	Subtotal	901.8	41.4	675.5	45.2
País					
	12-13	261.2	15.0	225.7	14.0
	14-17	1.164.2	34.2	1.152.8	35.1
	Total País	1.425.4	27.7	1.378.5	28.1

Fuente: Cálculos GCV-DDS-DNP con base en Dane; ENH septiembre.

Bibliografía

Castro de Navarro L. Acosta F. (1990). *Encuesta Nacional sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud 1986-1989: Situación Nutricional y Patrones de Alimentación en menores de 5 años.* Bogotá, Instituto Nacional de Salud.

CEDE y Centro de Gestión Hospitalaria (2001). *Tendencias en las Inequidades en el Acceso a los Servicios de Salud en la Población Colombiana.* Bogotá, Fundación Corona.

CEPAL, UNICEF, SECIB (2001). *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica.*

Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores (2000). *Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años 2000 – 2001.* Colombia.

Dehejia, R. y Gatti, R. (2002). *Child Labor: The Role of Income Variability and Access to Credit in a Cross Section of Countries.* Columbia University – World Bank.

Departamento Nacional de Planeación– Misión Social– ICBF (2001). *Los Riesgos y las Estrategias de las Familias Colombianas* (sin publicar).

Fedesarrollo (1999). *Encuesta Social.* Bogotá, Fedesarrollo.

Fedesarrollo (2000). *Encuesta Social.* Bogotá, Fedesarrollo.

Gaviria, A. (2000). *¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis? Un análisis preliminar usando la Encuesta Social de Fedesarrollo.* Bogotá, Fedesarrollo-Banco Mundial.

Giedion, U. y Acosta, O. (1998). *Cómo reorientar el sector salud: Retos y Desafíos para los próximos 4 años.* Debates de Coyuntura Social No. 11. Fedesarrollo.

González, M. (2001). *Colombia, Dimensiones Sociales de la Crisis.* Bogotá, Banco Mundial.

Kruger. D. (2001). *Child labor as an input inhusehold producción.I.* University of Maryland.

Langhammer y WöBmann (2000). *Child Labour and its Impact on Human Capital Fortation.* The Kiel institute of Wolrd Economics. Kiel.

Londoño, J. (1996). *Pobreza y desigualdad y formación del capital humano en América Latina y el Caribe, 1950-2025.*

Norton, Q. (2000). *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean.* World Bank Technical Paper No. 467.

OIT (1999). *Targeting the Intolerable.* Washington.

Paxon, C. & Waldfogd, J. (1999). *Work, Welfare and Child Malnutrition.* Working Paper; XXX Foundation.

Perfetti, M. (1998). *Tasa de retorno a la educación en Colombia entre 1984 y 1994.* Revista Coyuntura Social, No.18. Bogotá, Fedesarrollo–Instituto SER.

Profamilia (1990). *Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud.* Bogotá, Profamilia-Macro Internacional, Inc.

Profamilia (1995). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud.* Bogotá, Profamilia-Macro Internacional, Inc.

Profamilia (2000). *Salud y Sexual y Reproductiva en Colombia: Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud.* Bogotá, Profamilia.

Psacharopoulos, G. (1997). *Child Labor Versus Educational Attainment: Some Evidence from Latin America.* Journal of Population Economics.

Ravallion, M. y Wodon, Q. (1999). *Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy.* World Bank.

Shultz, T. (2001). *El impacto de Progresa sobre la inscripción escolar.*

Shultz, T. (2002). *Impacto de Progresa sobre las tasas de asistencia a la escuela en la población de la muestra de evaluación.*

World Bank (1993). *World Development Report 1993: Investing in Health.* Washington.

Wodon, Q. (2000). *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean.* World Bank Technical Paper No. 467. Washington.

FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA

La gestión pública en los casos del FOREC, la Red de Apoyo Social y la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia

MANUEL SALAZAR FERRO

La ejecución de un conjunto de importantes programas durante el período 1998-2002 está basada en un modelo relativamente novedoso para la experiencia del país en términos de gestión pública. Por primera vez, de una manera sistemática, programas con montos de inversión importantes (que superan los 3 billones de pesos de inversión en el cuatrienio) se ejecutan en el marco de esquemas institucionales y mecanismos de coordinación formalmente establecidos entre el sector público, el sector privado y las instituciones no gubernamentales, bajo la premisa de una activa y eficiente participación de la sociedad civil. La creciente relevancia de este tipo de esquemas ha sido documentada en el campo internacional y se puede enmarcar en dos cuerpos teóricos: la creación de capital social como elemento de desarrollo económico y social, y las tendencias recientes en el marco de la descentralización de las funciones del Estado.

El Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz sigue este marco conceptual; para ello, está basado en un modelo de desarrollo económico y social que señala que "fuera de los capitales natural, físico y humano, ... el desempeño económico y social puede estar relacionado ... con el capital social...", agregando que "[P]ara que una sociedad sea exitosa se requiere que sus miembros cooperen y que sus esfuerzos cooperativos estén adecuadamente coordinados", por lo cual "el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil es crucial..." (DNP, 1999: 13-16). Desde esta perspectiva, el plan condiciona la acumulación de capital social a través del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a una verdadera descentralización "como un mecanismo de devolución de poder real a la

base social, y de convocatoria de la participación comunitaria para establecer compromisos conjuntos de gestión del desarrollo entre el Estado y la sociedad civil" (DNP, 1999: 16).

En este marco general, uno de los aportes más importantes que la ejecución de políticas públicas ha logrado desde 1998 es la materialización de modelos de gestión pública, orientados a mejorar la identificación de necesidades, ajustar el tamaño y carácter de los agentes oferentes de servicios a las particularidades de la demanda, hacer efectiva la participación de la población en la toma de decisiones en términos de identificación, ejecución y supervisión de intervenciones que cuentan con recursos públicos, aumentar la transparencia en la ejecución de recursos y hacer más eficiente el gasto. Según este esquema se diseñaron y ejecutaron, entre otros, la Reconstrucción del Eje Cafetero a través del FOREC, el programa de generación de ingresos Empleo en Acción de la Red de Apoyo Social, las Alianzas Productivas para la Paz, y la mayor parte de los programas del componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia, incluyendo el plan para del Desarrollo de Putumayo, los programas de Desarrollo Alternativo Integral, la Política de Atención a la Población Desplazada, los programas de Apoyo a Víctimas de la Violencia y los Programas de Desarrollo y Paz.

Este documento hace una conceptualización de estos esquemas de gestión y reseña brevemente la forma en que los mismos se pusieron en marcha en algunos de los programas antes señalados.

1. Aproximación conceptual y teórica del nuevo modelo de gestión social

El modelo de gestión aquí revisado se basa conceptualmente en la alianza formalmente establecida entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Esta alianza surge, por una parte, de la necesidad de elevar la eficiencia en la producción y provisión de bienes y servicios de interés común, en particular en los gastos sociales; y por otra, porque la evidencia internacional ha mostrado que la forma más eficaz de tomar decisiones y de resolver conflictos es a través de este esquema tripartito. En esta perspectiva, el modelo sugiere la existencia de un sector público efectivo que provea seguridad, cohesión social y orden, gobernabilidad, infraestructura y servicios básicos; un sector privado con la suficiente capacidad de movilizar las fuerzas productivas del mercado, creando riqueza nacional y fortaleciendo la economía a través de sus vínculos con los mercados internos y el comercio internacional; y una sociedad civil que logre un balance adecuado con el sector privado, así como una integración política con el sector público que evite esquemas concentrados de poder (Hulme, 1994; Shearer, 1995; Rojas, 1997; Edwards, 2000).

El papel de la sociedad civil en dicho modelo, y la necesidad de lograr una participación eficiente y efectiva, ha realzado la relevancia de las ONG debido a las ventajas comparativas que estas organizaciones tienen en la atención de determinados servicios a ciertos grupos de la población que no son atractivos para el mercado, y que su provisión para el sector público resulta demasiado costosa e institucionalmente inviable. En este marco, las instituciones del tercer sector están en capacidad de llegar a segmentos marginales y/o dispersos de la población, acercando al responsable de la oferta de servicios a los beneficiarios; esto permite promover la participación local, identificar necesidades eficazmente, operar costos

más eficientes, innovar y adaptarse a circunstancias variantes (Cernea, 1988).

Este modelo de gestión, y en particular la creciente participación de organismos por fuera de la institucionalidad gubernamental, está basado en dos premisas conceptuales: en primer lugar, su participación en la gestión de políticas públicas supone, más allá de la figura de contratistas y contratados, la creación de "sociedades" en la que las partes hacen aportes y comparten riesgos, buscando beneficios comunes de diferente índole que justifiquen dichos aportes; este marco de acción supone la existencia y, una vez en funcionamiento, la formación de capital social que permita que las actividades de los tres actores del esquema de gestión descrito se desarrollen eficientemente. En segundo lugar, en la medida en que dicho proceso acerca al gobierno a las demandas de la sociedad civil, las ONG, por su diversidad y flexibilidad, son, para determinados sectores, bienes y servicios, los agentes más adecuados para promover, identificar y dar prioridad a los diversos intereses de la comunidad, ajustando el tamaño del estado y habilitando a los gobiernos subnacionales a asumir nuevos retos en su propio desarrollo; en consecuencia, las alianzas aprovechan, y a su vez potencian, las ventajas de la descentralización.

A continuación se realiza una breve reseña del soporte teórico de estos esquemas desde la perspectiva del capital social y de la descentralización.

1.1 Capital Social

Es posible definir capital social como el resultado que un conjunto de normas promueve, en términos de la cooperación, entre individuos, lo que facilita la acción colectiva y reduce los costos de transacción, de forma que sólo con su presencia es posible alcanzar ciertos fines o superar obstáculos que afectan al conjunto de personas involucradas (Coleman, 1988; Putnam, 1993; Fukuyama, 1996, 2000). El elemento central para que estas normas logren su objetivo es la existencia de confianza, respeto mutuo y compromiso entre individuos y grupos al interior de las comuni-

dades, siempre y cuando la acción colectiva esté basada en la confianza interpersonal. Esto permite diversas formas de participación cívica; lo cual, a su vez, aumenta la confianza de manera que el capital social crece, y con él la participación y la estabilidad social (Putnam, 1993; Kilby, 2002).[1] Dicha confianza surge de dos fuentes: de un lado, normas de reciprocidad generalizada, que eviten el oportunismo y faciliten la acción colectiva; y de otro, redes de compromiso e intercambio social que fortalecen la reciprocidad y permiten la acumulación de capacidad para trabajar conjuntamente hacia objetivos comunes (Putnam, 1993; Zak y Knack, 1998; Edwards, 1999).

La presencia de capital social se expresa también en la confianza que determinadas sociedades reflejan hacia el desempeño del gobierno, lo cual hace posible, por una parte, la introducción y puesta en marcha de reformas que generan, a su vez, mayor confianza entre la ciudadanía y los agentes económicos, para de esta manera, mejorar el desempeño económico y el bienestar social (Putnam, 1993; Knack y Keefer, 1997); y por otra, incentivar la participación de los sectores no gubernamentales en la acción de la gestión estatal, desde el principio de la existencia de objetivos de desarrollo comunes. En esta perspectiva, la relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía es necesaria para que la participación de los individuos en asuntos públicos sea efectiva, y se facilite la revelación de preferencias, y con ello que la respuesta a la satisfacción de la mismas sea más eficiente y que la veeduría y supervisión sean factores de apoyo al desempeño económico y del gobierno (Putnam, 1993).

Las normas y redes que fortalecen la confianza y generan procesos de acumulación de capital social se estructuran usualmente a través de la creación y la participación de asociaciones, organizaciones e instituciones locales, como ONG y organizaciones de base, que son instituciones con potencial para crear capital social y promover la participación y acción efectiva de la población para el logro de objetivos comunes (VeneKlasen, 1994).[2] En general, como lo han señalado diversos estudios, su ventaja más sobresaliente es la movilización de la población y su papel para que la acción colectiva sea una acti-

1 Solamente en la medida en que los elementos como las normas de respeto mutuo, la confianza, el compromiso, la honestidad, etc., se traducen en cooperación efectiva en grupos, hay formación de capital social (Fukuyama, 1996, 2000).

2 Además, se ha demostrado que la presencia sistemática de este tipo de asociaciones y organizaciones favorece la creación de "comunidades cívicas", que se constituyen en la base de la confianza y la creación (Putnam, 1993). Igualmente, para el desarrollo del sector rural, se ha señalado que las organizaciones del tercer sector constituyen un potencial importante para la creación de capital social, puesto que ellas son parte de la acción colectiva y crecientemente son vistas como canal adecuado para promover desarrollo económico y social (Uphoff, 1993).

vidad productiva (Cernea, 1988; Edwards y Hulme, 1992). Igualmente, en la mencionada relación entre sociedad civil y Estado, el papel de las ONG está orientado a fortalecer dichos nexos y lograr compromisos eficientes de actores de la sociedad civil con el Estado, bajo la premisa de que altos niveles de capital social promueven una mayor participación cívica y con ello el Estado se vuelve más *accountable*[3] (Putnam, 1993; Kilby, 2002).

Además, el papel de dichas organizaciones, particularmente en el área local, se constituye en un mecanismo para potenciar aspectos tales como manejar y compartir información que el mercado y el Estado no están en capacidad de hacer de manera adecuada, coordinar posibilidades para evitar conductas oportunistas y desarticuladas, y en especial para tomar decisiones de acción colectiva adecuadas (Putnam, 1993; Serageldin y Grootrtert, 2000). Desde estas perspectivas, las funciones de las ONG en cuanto la creación y recuperación del capital social, y por este medio, en el desarrollo económico y el bienestar social, son potencialmente críticas. En resumen, detrás de esta aproximación conceptual de involucrar la acumulación de capital social como eje central de los procesos de desarrollo económico y social y del papel que en este proceso pueden llegar a desempeñar las ONG, se encuentra la necesidad de ubicar efectivamente la sociedad civil en el centro de las políticas de desarrollo.

1.2 Descentralización

La racionalidad de la descentralización[4] indica que el bienestar de la comunidad aumenta con la diversificación de la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado entre las localidades, en la medida en que las demandas de estas últimas difieren unas de otras; ésto permite así una asignación más eficiente de los recursos públicos. En este marco, el esquema de provisión descentralizada de bienes y servicios cierra la brecha entre proveedor y beneficiarios, mejorando las posibilidades de identificación de necesidades, revelación de preferencias y adaptación de los niveles de provisión adecuados a cada jurisdicción (Oates, 1972). En esta perspectiva,

◀ 3 Sin embargo, el Estado también debe promover la creación de capital social mediante la provisión de un ambiente que permita las interacciones sociales, así como las normas de reciprocidad y la confianza (Kilby, 2002).

◀ 4 Aunque la literatura sobre descentralización es muy grande, algunos de los estudios que evidencian la necesidad de la descentralización desde diversas aproximaciones teóricas son los de Oates (1972), Brennan and Buchanan (1980), Rondinelli (1984), Smith (1985), Bennett (1990), Ter-Minassian (1997), Cohen y Peters (1999), entre otros.

la descentralización, como herramienta que acerca el Estado a los ciudadanos, se constituye en el eje articulador que le da lógica a la acumulación del capital social y a la creciente relevancia de las ONG en el desarrollo económico y social de los países.

La descentralización tiene que ver con dos dimensiones diferentes[5] (Bennett, 1990): por una parte, las relaciones intergubernamentales, que básicamente asume la descentralización desde el gobierno central hacia agencias públicas y autoridades gubernamentales a nivel local; y por otra, el balance entre gobierno y mercado para la asignación de recursos. De acuerdo con esto, hay una serie de servicios cuya prestación no se realiza según el principio de provisión universal, sino con la demanda particular de los potenciales beneficiarios. Es necesario, entonces, introducir cambios a los esquemas de oferta de servicios, para que sea posible atender, por ejemplo, demandas grupales, algunas veces con muy pocos miembros o dispersos, de comerciantes y negocios o de localidades completas. Sobre este esquema, la demanda por servicios no es únicamente aquella cuya forma puede atenderse por la institucionalidad pública prexistente; es decir, no siempre hay coincidencia entre la demanda potencial por servicios y la oferta que las agencias del gobierno pueden ofrecer en cualquier área.

Por tanto, la expansión del sector público para atender ciertas poblaciones y para ofrecer cierto tipo de bienes y servicios lo haría ineficiente y costoso. En consecuencia, se requiere ajustar la respuesta que el gobierno debe dar en la provisión de servicios en dos sentidos: de un lado, se acentúa la provisión de servicios por parte de niveles subnacionales; y de otro, el gobierno pasa de ser el proveedor directo de los servicios a ser quien provee un ambiente que permita estimular la acción individual y proveer esquemas para la acción de agentes por fuera del sector estatal en la provisión directa de servicios, en principio, responsabilidad del gobierno.

En el esquema anterior, solamente en el caso de la atención de las demandas de localidades de cierto tamaño en adelante, es esencial la descentralización basada en rela-

5 Las dos categorías señaladas por Bennett han sido trabajadas en otras aproximaciones como por ejemplo, Rondinelli (1984), que establece cuatro tipos de descentralización (devolución, delegación, desconcentración y de mercados); o la Teoría del Diseño Administrativo, en donde las cuatro categorías de Rondinelli se pueden expresar en cuatro planos diferentes (político, espacial, de mercados y administrativo) (Cohen y Peters, 1999).

ciones exclusivamente intergubernamentales. Por el contrario, para los demás tipos de demandas, la acción colectiva de grupos de personas o instituciones privadas o no gubernamentales desempeñan un papel importante. En estos aspectos, se presentan diversas alternativas para complementar la acción del gobierno, incluyendo la regulación del sector privado como contratista; la participación de cooperativas, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro; ONG, entidades voluntarias, asociaciones público-privadas o el fortalecimiento del sector paraestatal. En resumen, estos agentes hacen posible que el acercamiento del proveedor de bienes y servicios al beneficiario, y la reducción de la brecha de implementación entre la formulación de políticas y programas y su ejecución, se ajusten a las diversidades de cada región, localidad o comunidad.

Las ventajas ofrecidas por el acercamiento entre proveedor y receptor es el elemento central que permite no sólo dar mayor relevancia al papel de las ONG, sino que es la base para que la descentralización sea también la herramienta que fortalezca los procesos de capital social (De Mello, 2000). Al respecto, dicho acercamiento hace que la sociedad perciba al Gobierno más comprometido con el desarrollo de las localidades, y más responsable frente a sus necesidades. Igualmente, el fortalecimiento democrático y la participación política se consolidan mediante procesos de descentralización; al respecto, cuando los procesos de formulación y ejecución de políticas se hacen en una localidad, la participación ciudadana y su compromiso con el desarrollo son más factibles. Finalmente, cuando los gobiernos se acercan a la ciudadanía están en capacidad de fomentar iniciativas ciudadanas.[6]

* * *

De acuerdo con lo anterior; un determinante del desarrollo económico y del progreso social lo constituye la acumulación de capital social. A su vez, es posible señalar que una de las formas para que la acumulación de capital social se materialice, generando valor agregado a la sociedad, es mediante la participación de los organismos del tercer sector en

◀ 6 Todos estos elementos han sido señalados y evaluados empíricamente como variables determinantes para la formación de capital social (Putnam, 1993; De Mello, 2000).

los procesos de desarrollo, a través de modelos basados en alianzas tripartitas entre dichas instituciones, el sector privado y el Estado. Por último, el fortalecimiento de los procesos de descentralización, utilizando como una de sus formas la delegación hacia los mercados y el tercer sector, es el esquema de gobierno que facilita la vinculación de las organizaciones del tercer sector y la acumulación de capital social.

2. Los nuevos esquemas de gestión en el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz

En este marco conceptual, el nuevo esquema de gestión buscaba aprovechar la capacidad de gerencia en la administración y puesta en marcha de programas de organismos por fuera del sector público en sectores en donde presentaran ventajas con respecto a las entidades oficiales y estuvieran en capacidad de cerrar la brecha entre la formulación de planes y políticas y su efectiva ejecución y resultados esperados. Debido a que este fenómeno –la brecha de implementación[7]– es consecuencia de la poca experiencia en ciertos temas y la concentración de la ejecución en entidades públicas poco flexibles y no necesariamente a limitaciones originadas en restricciones presupuestables, la acción coordinada del Gobierno y las ONG puede ser un mecanismo para disminuir dicha brecha sin incurrir en mayores gastos de administración. Este esquema de gestión ha sido puesto en marcha en diversos programas de la actual administración, de los cuales este capítulo documenta tres.

7 Dicha brecha puede observarse, por ejemplo, en los planes de acción departamentales que entre 1994 y 1996 el Gobierno Nacional formuló, los cuales presentaban la programación de inversiones que el Gobierno haría, y cuya ejecución, en promedio, fue inferior al 60% (la documentación para este cálculo se encuentra en los documentos aprobados por el CONPES para cada departamento entre 1994 y 1996 (para la programación) y el informe de ejecución presupuestal que fue preparado por la Presidencia de la República y el DNP en 1998 (para ejecución).

2.1 Plan para la Reconstrucción del Eje Cafetero

Como resultado del terremoto de enero de 1999, además de las 1.185 personas que murieron, más de 120.000 familias fueron di-

rectamente afectadas con la pérdida o daño en sus viviendas, sus lugares de estudio o recreación y la destrucción de su sitio de trabajo; más de 100.000 quedaron sin techo, 15.000 docentes y más de 140.000 estudiantes fueron afectados por los daños en los establecimientos educativos (4.000 aulas escolares sufrieron daños), 61 unidades hospitalarias y de salud fueron afectadas, y quedaron sin empleo 100.000 personas, de las cuales alrededor del 35% eran cabeza de hogar (CEPAL, 1999; FOREC 2000a). Para atender la reconstrucción o reparación de los daños físicos, el Gobierno realizó un esfuerzo fiscal adicional por 1.6 billones de pesos entre las vigencias fiscales de 1999 y 2002.

Investigaciones acerca del impacto de desastres naturales han demostrado que estos fenómenos perturban emocionalmente a las víctimas, cuya recuperación requiere no solamente de la rehabilitación de su alojamiento, empleo, servicios recibidos, etc., sino también la satisfacción de necesidades sociales y culturales que, de no atenderse, ponen en riesgo la identidad y confianza de las personas y la misma integridad comunitaria (Oliver-Smith, 1994). Un desastre genera una crisis social en la cual las sociedades o sus componentes básicos sufren, además de las pérdidas físicas, alteraciones severas en su desenvolvimiento rutinario[8] (Lovell, 1994; Noji, 2000; Gerrity y Flinn, 2000) lo que genera además un proceso creciente de quejas e inconformidad hacia la institucionalidad pública, lo cual deteriora las relaciones entre la ciudadanía y el Gobierno (Bermúdez, 1994).

Por tanto, un terremoto produce una ruptura de las normas de confianza y reciprocidad que rigen a una sociedad, como por ejemplo la destrucción de organizaciones y asociaciones informales, así como los lazos de vecindad y de comunidad originada por reubicaciones abruptas y masivas, desaparición de barrios, migración y los efectos que estos fenómenos traen, como violencia, conflicto y desconfianza. Así, uno de los efectos más graves de un desastre natural es la pérdida de capital social por parte de las comunidades afectadas. Aunque al respecto se ha afirmado que un desastre natural desarrolla un espíritu solidario que produce esfuerzos

◀ 8 Estudios acerca del impacto psicosocial de desastres naturales han mostrado que las familias que viven en la zona afectada, bien sean víctimas directas del desastre o que viven en la zona, pero no fueron afectadas, tienden a tener más y mayores desacuerdos y conflictos tanto al interior como en su relación con terceros. Igualmente, se observa un aumento en la dificultad para solucionar problemas cotidianos (Morris-Oswald y Simonovic, 1997).

cooperativos mutuos (Hirschman, 1983), dicho efecto no solamente depende del acervo del capital social previo con que cuenta la comunidad afectada (Moser, 1996), sino que el espíritu y potencial de cooperativismo debe canalizarse y movilizarse coordinadamente.

En consecuencia, las pérdidas del terremoto del Eje Cafetero fueron muy superiores a las físicamente observables y cuantificables, y en este sentido el impacto fue igualmente grave. Esto se evidencia, por ejemplo, en aspectos como el cambio radical en la situación personal de más de 60.000 personas que fueron albergadas en alojamientos temporales; así como el de más de 13.000 familias que fueron reubicadas por habitar zonas declaradas de alto riesgo, y 800 permanecen aún en alojamientos temporales para ser nuevamente reubicadas a sus lugares definitivos de vivienda (como propietarios o arrendatarios). Esta situación afectó necesariamente las normas de comportamiento, cooperación y confianza entre la comunidad (se destruyeron barrios enteros, muchos de los cuales ni siquiera volverían a reconstruirse por encontrarse en zonas de alto riesgo, y con ellos los lazos de vecindad, solidaridad y confianza, cuya recuperación toma mucho tiempo en lograrse).

Para el caso particular de las personas que requirieron ser reubicadas, el costo social originado por dicho evento incluiría como mínimo: i) el rompimiento de las relaciones familiares, comunitarias y sociales construidas a través de la convivencia dada por el tiempo; ii) el aumento de la inseguridad por la presencia de nuevas zonas baldías en los cascos urbanos; iii) las familias que quedan en los sitios donde ha habido reubicación parcial de viviendas vecinas pierden el sentido de pertenencia y adquieren un sentimiento de incertidumbre y abandono, y iv) la aparición de problemas económicos familiares generados por ruptura del sustento obtenido del actual entorno, la falta de cercanía al sitio de trabajo y por el incremento de costos de servicios públicos generado por el cambio de estrato social (con base en Fundación Vida y Futuro, 2000).

Asimismo, la experiencia internacional ha demostrado que la reconstrucción de daños originados

por desastres naturales debe tener en cuenta la recuperación emocional y económica de las víctimas, el reemplazo de pérdidas físicas y la renovación de la oportunidad perdida. A su vez, la reconstrucción debe basarse en instituciones descentralizadas, puesto que ésto da mayor flexibilidad de respuesta y reflexión, y en la participación de ONG en el proceso, lo que permite detectar necesidades específicas de la población y ofrecer asistencia para la reconstrucción adecuada a las especificidades culturales. Igualmente, la experiencia internacional señala que es necesaria la participación de la comunidad en los procesos de planeación e implementación de la reconstrucción, y la existencia de una dirección central para evitar correr el riesgo de perder el potencial de los actores en las actividades de coordinación y visión integral de la reconstrucción (Oliver-Smith, 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior, para emprender la reconstrucción del Eje Cafetero era necesario partir de tres situaciones: primero, dada la magnitud del terremoto y el precario estado de las finanzas regionales, tanto públicas como privadas,[9] era responsabilidad del Gobierno aportar la mayoría de recursos para la reconstrucción. Segundo, la mayor parte de las obras no solamente eran de carácter local, sino que además afectan directamente la vida personal de unas 100.000 familias, con la posibilidad de poder ser ejecutadas por agentes privados (v. g., construcción de vivienda). Tercero, dado el impacto del terremoto en términos de capital social, se previó que durante todo el proceso de reconstrucción sería necesario fortalecer el contacto con la comunidad, mantener cercano y responsable a quien estaría ofreciendo estos servicios, generando continuamente procesos participativos, y reconstruyendo el tejido social y la confianza entre la población.

Para responder a una situación de gran envergadura que superó a desastres anteriores en términos del volumen de población que era necesario atender, se diseñó un esquema de gestión basado en la participación sistemática y coordinada de ONG.[10] El modelo enfatizó la necesidad de establecer un esquema flexible, descentralizado, participativo, temporal y con la ca-

◀ 9 Se calcula que los daños en el departamento del Quindío equivalen a cerca del 30% del PIB departamental (Cepal, 1999), lo que unido a efectos como el desempleo de más de 100.000 personas, la no facturación de servicios públicos, etc., la base económica del departamento se vio seriamente afectada por el terremoto. Por su parte, las pérdidas del sector de industria y comercio por causa directa del terremoto ascendieron a más de $220.000 millones, afectando a 50.000 empleados. Además, se estima que dejaron de percibir recursos en los tres primeros meses después del terremoto por alrededor de $200.000 millones (Censo de Industria y Comercio realizado por FENALCO en 1999). En cuanto a las instituciones del sistema financiero, por estar localizadas su mayoría en el centro (que a su vez tuvo un nivel de destrucción del 90%), sufrieron un colapso total (Cardona, 1999).

◀ 10 La participación de ONG ya se ha dado en otros casos similares como en México, en 1985, donde la reconstrucción involucró espontáneamente a cientos de ONG que llegaron a participar en el 56% de los predios ofreciendo apoyo

pacidad de actuar simultáneamente en una zona geográfica muy amplia, consultando continuamente con la comunidad, las organizaciones de base y las autoridades locales, y estableciendo estrechos vínculos con la sociedad civil. Con este objetivo, se creó una entidad especializada, no burocrática, para que administrara el proceso de reconstrucción (el Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero, FOREC), lo suficientemente flexible para ser desmontada sin mayores costos una vez terminara la reconstrucción.

El FOREC, a su vez, evitó realizar funciones en donde las ventajas estaban en otras instancias, incluyendo la ejecución directa de obras (que son locales), la creación de oficinas en cada municipio o cada zona (esto centralizaría y burocratizaría el proceso a través de la desconcentración), o establecer el contacto directo con la población (esto implicaría una entidad extremadamente grande y burocrática). Por el contrario, el esquema se diseñó y puso en marcha asumiendo la necesidad de introducir un proyecto descentralizado, no solamente por el tipo de bienes y servicios que se debían proveer (eminentemente locales), sino por la inflexibilidad de las entidades nacionales para realizar el proceso de una manera eficiente. En efecto, la situación se podría caracterizar por: i) los oferentes, pese al carácter local de los proyectos, no podrían en buena parte ser las instituciones públicas si lo que se buscaba era atender eficientemente y de manera rápida a toda la población de la zona afectada; ii) la tradición de la región de trabajo colectivo (fortalecido por las actividades durante muchos años de los comités de cafeteros) hacía difícil expandir el tamaño del estado para atender la zona, sin invadir en exceso las libertades individuales de los pobladores; y iii) las demandas eran muy variadas y en muchos casos prácticamente personales, lo que facilitaba la acción a través de mecanismos flexibles y variados de atención a la población.

Lo anterior, por tanto, era función, más que de los gobiernos municipales, de entidades lo suficientemente flexibles para que, en estrecha coordinación con las autoridades locales y el FOREC, pudieran estar en

◀ técnico, asistencia y reconstrucción (Renovación Habitacional Popular, 1988). En Centroamérica, durante los desastres de los años setenta, la participación de ONG fue igualmente activa (Meyer, 1999). Inclusive en Honduras, con motivo de la reconstrucción del desastre causado por el huracán Mitch, dentro de los esquemas de reconstrucción recomendados, la acción de las ONG es considerada clave (Rodgers, 1999).

28 municipios al mismo tiempo, recibir recursos del Estado, coordinar la contratación de obras, mantener permanente contacto con la población, fortalecer la descentralización, etc. Todo lo anterior estuvo basado en criterios de transparencia en la utilización y asignación de recursos, y eficiencia en los esquemas de gerencia de los planes de reconstrucción. Con estos objetivos, y con el fin de acelerar el proceso y balancear regionalmente la reconstrucción, el área afectada se dividió en 34 zonas para que la reconstrucción en cada una de ellas se efectuara, en la medida de lo posible, simultáneamente y de forma independiente de las demás. Para ello, cada zona fue entregada a una ONG o consorcio de instituciones, bajo la figura de administración delegada, lo que permitiría realizar una parte muy importante de la reconstrucción (vivienda, edificios públicos, reconstrucción barrial y parte de la infraestructura social) mediante planes en cada zona relativamente pequeños, y por lo tanto de más fácil ejecución y seguimiento.

Con este esquema, el proceso garantizó que la mayor parte de la reconstrucción contara con la consulta efectiva y continua de la población involucrada. Esto generó un proceso de organización al interior de las comunidades lo que facilitó su acción y fortaleció su participación. Sin embargo, más allá de los esquemas de participación y concertación de acciones entre el Gobierno y la población afectada, la estrategia para el Eje Cafetero explícitamente involucró acciones orientadas a reconstruir el tejido social y fortalecer los procesos de creación de capital social[11] (FOREC 1999a, b; 2000a, b). Esto logró mantener un alto nivel de confianza en la comunidad, y una activa participación y, especialmente, retroalimentación de los afectados sobre el desarrollo del proceso, lo que, entre otras cosas, no solamente permitió que la reconstrucción se desarrollara acorde con las particularidades de la región y su población, sino que también evitó traumatismos como paros, levantamientos populares, tomas de carreteras, etc., que habrían retrasado el proceso y generado un círculo perverso en contra de la misma reconstrucción, puesto que este tipo de fenómenos exacerba las causas mismas que lo generan.

◀ 11 Dichas estrategias fueron diseñadas y puestas en marcha por cada gerencia zonal de acuerdo con la situación y particularidades de cada zona.

Por otra parte, la división de la zona y la entrega de cada una de las áreas resultantes a diferentes ONG o consorcios entre las mismas, con alta participación ciudadana, dispersó el riesgo de burocratizar los esquemas administrativos, y de caer en actos de corrupción. Al respecto podría mencionarse, por ejemplo, primero, que no se identificaron actos de corrupción en la supervisión de la contraloría y procuraduría, ni en las investigaciones de la Fiscalía y el Congreso; segundo, que los gastos administrativos del FOREC fueron inferiores a 4% de su presupuesto, y el costo administrativo de las ONG inferior a 3% en promedio. Por último, una vez terminó la reconstrucción, acorde con una situación excepcional y temporal, el esquema administrativo fue igualmente excepcional y temporal, evitando que su desmonte hubiera sido tortuoso y demorado, o simplemente que la institución creada para enfrentar una situación temporal y particular se hubiera convertido en un establecimiento público permanente.[12]

En conclusión, el modelo de desarrollo para el eje cafetero puso en marcha los preceptos de las tres aproximaciones conceptuales señaladas en la primera sección. En primer lugar, desde su concepción una de las funciones del FOREC en la reconstrucción debía ser la recuperación del capital social, para lo cual el concurso de las ONG fue fundamental. En segundo lugar, el modelo se enmarcó en los esquemas de gestión en donde la sociedad civil y sus organizaciones se consideraban eje central del proceso de desarrollo. Finalmente, el modelo se puso en marcha asumiendo la necesidad de introducir un esquema netamente descentralizado.

2.2 Empleo en Acción

Se ha evidenciado ampliamente en el área nacional e internacional que el aumento desmedido del desempleo no solamente es más pronunciado en la población más pobre, sino que incrementa la deserción escolar, reduce el consumo de alimentos básicos, particularmente en las familias de más bajos ingresos, y en general pone en peligro el acervo y formación de capital humano. Sin embargo, el desempleo tiene otras implicaciones negativas

12 Ejemplos de la dificultad de desmontar estas entidades son los casos de Resurgir, para la atención del desastre del Volcán del Nevado del Ruiz, la Corporación para la Reconstrucción del Cauca, para el caso del terremoto de Popayán, o la Corporación Nasa Kiwe, para atender la región afectada por el río Páez.

menos evidentes, pero con efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar social igualmente graves sobre el capital social. De un lado, en condiciones críticas de desempleo y caída de los ingresos, la violencia tiende a constituirse en la última alternativa de supervivencia; y de otro lado, el desempleo y la falta de oportunidades económicas tienden a generar frustración y desesperación, deteriorando las relaciones de los individuos al interior de la familia, ocasionando usualmente la generación de violencia doméstica, y en su interrelación con la comunidad (Moser, 1996; Moser y McIlwaine, 2000). En esta medida, una crisis económica tiene efectos directos –desempleo, caída de ingresos y pérdidas de capital humano– e indirectos –violencia y pérdida de capital social–.

Por otra parte, este proceso tiende a generar un círculo vicioso entre la pobreza y el desempleo, por un lado, y la violencia y la pérdida de capital social, por el otro. En efecto, si bien el desempleo genera efectos indirectos en términos de mayor violencia ordinaria y doméstica y pérdida de capital social, aquellas familias con presencia de violencia intrafamiliar y aquellas sociedades con alta violencia y poco capital social, evidencian mayores dificultades para superar los efectos de crisis económicas en donde el desempleo y los ingresos familiares están directamente afectados. Este círculo repetitivo lleva a que ciclos de mayor pobreza temporal (generada por el ciclo económico, razón por la cual debe superarse una vez la economía vuelva a crecer), se conviertan en una ampliación estructural de la pobreza.

En este contexto, la Red de Apoyo Social se ha diseñado como un programa para mitigar el impacto de la recesión económica y el ajuste fiscal sobre la población más vulnerable. Uno de los programas de la Red de Apoyo Social, Empleo en Acción –Proyectos Comunitarios–, encaminado a ofrecer ocupación transitoria a la población pobre de las zonas urbanas de las 78 ciudades mayores del país, está basado en el modelo conceptual anteriormente mencionado. Además de buscar, como su principal objetivo, la mitigación del efecto de la alta tasa de desempleo y los bajos ingresos,

de una manera integral, busca apoyar los procesos de recuperación del capital social, en el marco de la descentralización y la articulación Estado-ONG.

El trabajo en conjunto del Estado con organismos no gubernamentales en los procesos de mitigación del impacto social de las crisis económicas y la mitigación de la pobreza (protección y formación de capital humano) se puede observar en dos frentes generales de acción: en primer lugar, para enfrentar los efectos directos de las crisis económicas sobre las poblaciones más vulnerables, internacionalmente se ha observado que el Estado se articula a la acción de las ONG a través de dos mecanismos, por una parte, mediante su participación directa en la ejecución de proyectos y atención a través de la prestación de servicios y bienes públicos a las poblaciones beneficiarias; estas acciones se han desarrollado en términos generales mediante su participación en la ejecución de recursos provenientes de los Fondos de Emergencia o Inversión Social, así como directamente en diversos programas sectoriales.[13] Por otra parte, la acción de organismos no gubernamentales y de la sociedad civil han desempeñado un papel importante en la focalización de beneficiarios, por sus ventajas en el trabajo directo con comunidades y las posibilidades de manejo de información[14] (Grosh, 1994; ADB, 2000).

En este frente de trabajo, el programa Empleo en Acción ha utilizado con relativa amplitud las ventajas que las ONG ofrecen. Probablemente, uno de los mayores aportes se concentra en la focalización y veeduría: las ONG y, en particular, las Juntas de Acción Comunal, han tenido un papel muy activo en la selección de beneficiarios, garantizando que solamente personas con Sisben 1 y 2 y desempleadas son quienes pueden ser contratadas para ejecutar los proyectos.[15] Esta actividad ha sido crucial para la puesta en marcha del programa de una manera efectiva, en la medida en que, debido a la imposibilidad de realizar pagos por debajo del salario mínimo legal que no intervengan el mercado laboral formal, el esquema de autofocalización, que sería el más adecuado para seleccionar los beneficiarios del programa, no puede aplicarse en

13 Como lo ilustran casos de África y Asia en programas de alivio de la pobreza rural, seguridad alimentaria, provisión de servicios de agua y alcantarillado, salud, entre otros (Brown y Ashman, 1996; Ashman, 2000; Uphoff, 1998).

14 La relevancia de las ONG en proyectos de mitigación de pobreza y en general de desarrollo económico y social ha llevado a que las instituciones financieras internacionales de desarrollo hayan establecido marcos formales de cooperación con ONG. Asimismo, buena parte de la ayuda bilateral se canaliza a través de ONG internacionales de países europeos y norteamericanos, cuyos recursos son directamente ejecutados a través de ONG locales (Cernea, 1983; Edwards y Hulme, 1994; Hulme, 1994).

15 Adicionalmente, la acción de estos organismos ha permitido la realización del programa gracias a su conocimiento local en zonas de disputa tanto de bandas de jóvenes como de grupos armados ilegales (incluyendo la guerrilla y las autodefensas), que le ha permitido no solamente dialogar con estos grupos, sino seleccionar gente de acuerdo con las circunstancias del conflicto.

Empleo en Acción.[16] Igualmente, su labor como veedores ha sido importante, no solamente en términos de la calidad y cumplimiento de los proyectos, sino en la vigilancia de las personas que trabajan, los que se retiran o abandonan y los reemplazos correspondientes.

Además de estas actividades, la alianza entre el Estado y las ONG ha permitido desarrollar otras actividades adicionales al simple manejo y canalización de recursos del Gobierno Nacional. Vale la pena destacar sus actividades en términos de hacer más efectivo el proceso de descentralización, puesto que con su participación se mejora la identificación de necesidades (el manejo de información que ellas realicen permite identificar las demandas de manera más adecuada).

En segundo lugar, las ONG también tienen un papel importante para enfrentar particularmente los efectos indirectos que un empobrecimiento súbito de la población genera, en especial aquellos relacionados con la generación de violencia y la pérdida de capital social. Algunos ejemplos de lo hasta ahora logrado en el caso de Empleo en Acción así lo demuestra. La participación de ONG en la ejecución de proyectos financiados por el Estado ha permitido, gracias a su trabajo previo en la comunidad donde operan, la generación de procesos paralelos, como talleres, capacitación, para la recreación y del trabajo comunitario, etc., que han permitido a la población estrechar lazos de confianza y fortalecer la acción colectiva a favor del bienestar común. Igualmente, se observa una reacción favorable hacia el tipo de programa (generación de ingresos), así como hacia la clase y calidad de proyectos hasta ahora logrados, fortaleciendo o inclusive generando la confianza entre el Estado y las comunidades beneficiarias.

16 Internacionalmente, los programas de generación de empleo de emergencia suponen la autofocalización de beneficiarios debido a que pagan montos sustancialmente inferiores al salario mínimo, de manera que únicamente la población que realmente necesita el ingreso es quien se presenta para hacer el trabajo y de esta manera no se interviene el mercado laboral formal (Ravallion, 1998).

2.3 Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social

El contexto político, económico y social en el cual se ejecuta la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia es complejo. Por una parte, el país se encuentra ante un conflicto armado caracterizado por varios factores: es un conflicto donde

se presentan dos grupos guerrilleros actuando independientemente, afectado por la presencia de grupos de autodefensa; por otra parte, el conflicto está ligado al narcotráfico y la expansión de los cultivos ilícitos, en la medida en que estos últimos se constituyen en una fuente de financiación importante tanto de los grupos guerrilleros como de las autodefensas. Esta situación ha generado fenómenos como el desplazamiento forzado, efectos particularmente negativos sobre poblaciones vulnerables (mujeres y niños), destrucción de poblaciones y, en general, desajuste de comunidades enteras, así como la expansión de un ambiente generalizado de violencia.

La violencia y el conflicto armado erosionan el capital social a través de la pérdida de confianza y cooperación que los ambientes de violencia o la presencia de grandes actividades ilegales generan entre la comunidad; esto afecta directamente la convivencia al interior de las familias, y promueve la presencia de patrones violentos para la resolución de conflictos (Moser, 1999). Igualmente, este fenómeno genera pérdida de confianza y debilitamiento de estructuras sociales que facilitan la inversión, afectando directamente el desempeño económico (Collier, 1998). Asimismo, la violencia afecta negativamente una variable que es crucial para la formación de capital social: la confianza en las instituciones públicas y su relevancia desde el punto de vista de la ciudadanía (Moser, 1999):[17] actitudes como temor, recelo y falta de capacidad organizativa, que dificultan la capacidad de llevar a cabo reformas por parte del Gobierno (Coletta, et. al. 1999).

Por último, se ha evidenciado que la violencia produce el llamado capital social perverso, que es la transformación de instituciones que, con su capital social asociado, alimentan los patrones generadores de violencia; dichas instituciones son, por ejemplo, las relaciones interpersonales u organizaciones informales, así como los valores, normas, actitudes y creencias de la sociedad, los cuales son afectados por la violencia para convertirse en factores que, a su vez, producen más violencia (Rubio, 1996; Moser y McIlwaine, 2000).[18] Aunque se ha afirmado que el Estado por sí solo no está en ca-

17 Se ha demostrado que el desempeño del Estado es percibido por los ciudadanos y, a su vez cómo dicha percepción es afectada por aspectos como el compromiso cívico, la igualdad política, la solidaridad, confianza y tolerancia, entre otros (Putnam, 1993).

18 Una explicación de los potenciales efectos negativos del capital social se puede encontrar en Fukuyama, 2000; Collier, 1998; o Gargiulo y Benassi, 1997.

pacidad de recuperar dicho capital social (Rubio, 1996), la puesta en marcha de políticas para recuperar la confianza y cooperación consisten, precisamente, en promover y facilitar la acción de otros actores que tienen el potencial de hacerlo.

Por otra parte, la experiencia internacional ha evidenciado que el fortalecimiento del capital social es una variable crítica en la resolución de conflictos y en la reducción de la violencia (Moser, 1999; Moser y McIlwaine, 2000). En cuanto a este último factor, la presencia de capital social permite introducir normas de resolución pacífica de conflictos entre las personas y a nivel de la comunidad. Para ello, es necesaria la formulación de políticas para fortalecer las organizaciones de base, la participación y los movimientos civiles, como estrategia integral dentro del conjunto de programas para promover la confianza y la cooperación, debilitar los factores que promueven ambientes de violencia y restaurar la legitimidad de las instituciones[19] (Moser, 1999).

En esta medida, es necesario contar con mecanismos de gestión que permitan satisfacer las condiciones que el contexto en que la ejecución de este tipo de programas impone, desde la premisa principal de recuperar el capital social como prerrequisito para poder realizar intervenciones que permitan, a su vez, proteger y recuperar los demás tipos de capital afectados por el conflicto: tanto humano, físico como natural, y con ello, atender a la población directamente afectada y generar alternativas de reproducción de riqueza para las poblaciones afectadas por el conflicto.

Una vez más, la experiencia internacional ha demostrado que desarrollar este tipo de políticas requiere de estrategias en donde se conjuguen los esfuerzos del Gobierno y de las ONG. Por ejemplo, las ONG han liderado la acción humanitaria en conflictos tan diversos como Irak, Somalia, la antigua Yugoslavia, Rwanda, Congo, Chechenia, Sudan, Somalia, entre otros (Medicins du Monde, 1999; Smock, 1997). Igualmente, en actividades como la acción frente a la expansión de las minas antipersonal, hay consensos sobre la necesidad de ampliar las actividades de la exclusiva identificación y desminado para fortalecer la acción humanitaria y aten-

◀ 19 Al respecto, recientemente se ha demostrado que la prevalencia del sentido de confianza al interior de los miembros de una comunidad tiene un efecto significativo importante en la reducción de la violencia (Ledesma, et. al. 1999).

ción a las víctimas; en este campo, las ONG han desempeñado un papel fundamental en casos como Camboya, Mozambique, Angola o Afganistán(Eaton, 1998).

Asimismo, como lo han señalado estudios sobre las experiencias de resolución de conflictos armados en el campo internacional, las poblaciones son quienes sufren los efectos del conflicto y la violencia y quienes mejor conocen sus efectos y las necesidades que tienen. Dichos estudios han evidenciado que para que esta participación se logre de manera efectiva, es necesaria la presencia de dos procesos: la descentralización y la capacidad de las poblaciones para aprovechar su potencial (Coletta, et. al. 1999). En consecuencia, la acción de las ONG y la recuperación del capital social es posible solamente bajo un esquema descentralizado, en donde la participación del Gobierno Nacional esté concentrada en la formulación de los programas, la facilitación para la participación de otros actores en el proceso y la asignación de recursos que garantice equidad entre regiones. Por lo tanto, los esquemas descentralizados de gestión de los programas objeto de este estudio están enmarcados en aquellos donde la delegación de funciones va más allá de la institucionalidad pública, involucrando no sólo al sector privado, sino principalmente a las instituciones del tercer sector y la sociedad civil.

Para enfrentar esta situación, se diseñó la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social que está constituida por dos grupos de programas: Derechos Humanos y Atención Humanitaria para atender a las víctimas del conflicto, y Desarrollo Alternativo Integral para mejorar las condiciones de vida de la población campesina localizada en zonas de conflicto, los cuales, además, involucran inversiones relacionadas en infraestructura física y social y medio ambiente. Esta estrategia, cuya inversión total asciende a 474 mil millones de pesos entre 2000 y 2002, basa su ejecución en el marco conceptual antes mencionado; es decir, que más allá de atender con asistencia a las víctimas de la violencia y generar ingresos a los campesinos de zonas en conflicto, busca recuperar el capital social debilitado debido al impacto del conflicto armado y los cultivos ilícitos sobre

comunidades enteras, reflejado en aspectos como el ambiente de temor, inseguridad y pérdida de confianza, destrucción de poblaciones enteras, desplazamiento forzado, etc.

Los programas de Derechos Humanos y Atención Humanitaria, que se orientan a recuperar, proteger y promover la formación de capital humano y social directamente afectado por el conflicto armado ofrecen bienes y servicios "no tradicionales" a segmentos particulares de población, a través de las estrategias de atención a la población desplazada, a los grupos más vulnerables afectados por el conflicto (niños y mujeres), a las víctimas de minas antipersonal y en general a las víctimas del conflicto (en particular, poblaciones que habitan comunidades destruidas por los grupos armados). La particularidad del segmento de la población aquí mencionada y de los bienes y servicios por ella demandados es que, en esencia, surgen como resultado del conflicto armado y de la violencia generada por el narcotráfico. Son, por tanto, bienes y servicios "nuevos" (no existían cuando el conflicto no había alcanzado niveles como el actual)[20] y "transitorios" (deben dejar de proveerse una vez el conflicto armado termine); a su vez, son poblaciones objetivo cuyas demandas inmediatas también han cambiado, precisamente porque se han visto directamente afectadas por el conflicto.

Las particularidades en el tipo de bienes y servicios que se deben proveer, así como la demanda que se quiere satisfacer, obligaron a estructurar y poner en marcha esquemas alternativos de gestión. Esto responde a que no es viable crear una institución pública encargada de ejecutar las acciones en este campo, por varias razones: por una parte, el sector público, en ningún nivel, cuenta con una instancia que pueda ofrecer los bienes y servicios requeridos en las cantidades adecuadas a la heterogeneidad impuesta por las condiciones en que se encuentra la población objetivo de estos programas. Por otra parte, no existe el conocimiento para la prestación de estos servicios; como se ha mencionado, se trata de bienes y servicios que surgen de una situación que en principio es excepcional (violencia y conflicto armado), y en consecuencia no existe una institución pública para prestarlos (son "nue-

◀ 20 Por ejemplo, atención psicosocial a niños afectados por el conflicto, atención y rehabilitación a víctimas de minas antipersonal, atención a mujeres cabeza de familia, atención de emergencia y programas de retorno o reubicación de desplazados, etc.

vos") y no se justifica su creación (son "temporales"); al tratarse de programas temporales, es necesario pensar en esquemas flexibles para que su desmonte no sea costoso y traumático.

Ejemplos para ilustrar el punto anterior son los programas de Derechos Humanos y Atención Humanitaria, en donde son casi exclusivamente ONG nacionales e internacionales quienes tradicionalmente pueden prestar estos servicios más fácilmente. Esto se sustenta no sólo por el tipo de servicios (atención psicosocial, atención de emergencia, etc.) y la heterogeneidad en la forma en que se presta (es de emergencia, por lo que planearlo no es fácil, no hay áreas previamente específicas de actuación, hay poca certeza sobre el tamaño de la demanda, etc.), sino por las características de la población afectada; se trata de segmentos de la población severamente afectados por problemas de seguridad personal, cuya confianza hacia el Estado es limitada o inexistente.

Asimismo, los programas aquí analizados basan buena parte de su ejecución en el desarrollo local y de base, que no solamente requiere de esquemas gubernamentales muy descentralizados, sino que, como lo plantean los marcos conceptuales anteriormente descritos, dicha ejecución difícilmente puede ser adelantada por la institucionalidad pública existente en cualquier nivel del Gobierno. Por ejemplo, algunos programas de atención a víctimas de la violencia, como los desplazados o la población afectada por minas antipersonal, presentan un nivel muy alto de dispersión a lo largo del país, aunque su localización particular es muy puntual y los niveles de atención requeridos suelen ser supremamente heterogéneos (de unas pocas familias o individuos hasta grupos masivos de población).

Estas características, sin embargo, no excluyen la acción del Estado, sino que por el contrario su respuesta es complementada por actividades desarrolladas por agentes no públicos. Por ejemplo, para el caso de la atención a los desplazados, en cabeza de la Red de Solidaridad Social, el Estado ha fortalecido sus funciones de atención, respuesta a emergencias, protección, asignación eficiente de recursos y, particularmente, prevención mediante alertas tempranas. Desde un esquema de

descentralización, donde los comités departamentales y municipales de atención integral a la población desplazada son el eje central, esta acción se ha consolidado mediante el establecimiento formal y la consolidación de alianzas entre el Estado y organismos no gubernamentales especializados en las actividades que este tipo de población requiere.

Los programas de Desarrollo Alternativo Integral están orientados a fortalecer las organizaciones de base y la movilización y participación de la población, campesina en su mayoría, como elemento crítico para realizar inversiones de desarrollo productivo en zonas de conflicto y de sustitución de cultivos ilícitos. La ejecución de estos proyectos está basada en el fortalecimiento y la creación (recuperación) del capital social, como elemento primordial para poder desarrollar los objetivos planteados. En este marco la participación de organizaciones del tercer sector ha sido muy amplia debido, entre otros, a los siguientes factores: i) son proyectos que se ejecutan en zonas de conflicto en donde la presencia de agencias gubernamentales es limitada, o la confianza de la población hacia ellas es insuficiente para poder coordinar estos programas; ii) debido a que estos proyectos están formulados para ser ejecutados alrededor de alianzas entre pequeños productores campesinos y empresas y comercializadoras que garanticen la rentabilidad de los proyectos, dicha participación requiere de instancias de coordinación muy flexibles, cuya función difícilmente puede ser adelantada por las autoridades públicas locales.

Esta situación se presenta de una manera más generalizada en los programas de desarrollo y paz.[21] A través de estos programas se intenta ofrecer a la población un esquema integral de desarrollo económico y social en zonas complejas de conflicto armado, basado esencialmente en iniciativas locales, el fortalecimiento de las organizaciones de base y la participación de la sociedad civil. Estos programas, que en el trasfondo de sus objetivos de desarrollo económico y social de subregiones específicas buscan crear lazos de convivencia y confianza ciudadana, se basan en el fortalecimiento de las formas organizadas de participación, para lo cual el rol de los organismos

◀ 21 Como por ejemplo, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Programa de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada, o Prodepaz en el oriente antioqueño.

no públicos es fundamental. No sólo se requiere de instituciones del tercer sector para garantizar una organización y movilización de la sociedad civil de manera productiva, sino que por tratarse de zonas con presencia del conflicto armado, cultivos ilícitos, desplazados y violencia en general, la institucionalidad estatal no tiene fácil acceso. Sin embargo, buena parte de la viabilidad de estos programas está basado en que su desarrollo se encuentra respaldado institucional y financieramente por el Estado.

Mediante los programas de desarrollo y paz se busca, a través de la generación de confianza, que el trabajo con las comunidades y organizaciones de base permita adelantar inversiones y procesos de desarrollo económico y social en zonas de conflicto. Un ejemplo que ilustra lo anterior y, a su vez, demuestra el potencial de los programas de desarrollo alternativo integral en esta perspectiva, son los proyectos de palma de aceite en el marco del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. La viabilidad de estos proyectos está basada, entre otras cosas, en la existencia de grandes extensiones de cultivos,[22] lo que implica que sea necesario realizar un manejo de tierras con pequeños propietarios[23] y ejecutar proyectos mediante alianzas con grandes empresarios y con la participación del sector financiero formal. Alianzas de este tipo se han logrado gracias a la acción de organismos no gubernamentales como el Consorcio de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CINEP-Diócesis de Barrancabermeja), que a su vez ha propiciado la participación de ONG regionales (Fundeswilches) para la coordinación del proyecto, y la consolidación de asociaciones locales de campesinos para su ejecución.[24] Igualmente, la función del Consorcio ha logrado la vinculación de empresas palmeras de las zonas y del sector financiero, garantizando así la financiación del proyecto, acorde con las posibilidades de los campesinos, y la vinculación del mismo a toda la cadena productiva.

Con un enfoque diferente, pero igualmente involucrando de manera activa a la sociedad civil, el Plante ha implementado proyectos de desarrollo alternativo integral de largo plazo, como el caso del proyecto de Palma en Tibú o el de Palmito en el

22 Menos de 1.000 hectáreas se consideran proyectos pequeños.

23 De hasta 10 hectáreas de propiedad.

24 Por ejemplo, para los proyectos de Cantagallo y Sabana de Torres se crearon asociaciones de 50 familias campesinas para ejecutar proyectos de palma de 500 hectáreas cada uno.

Putumayo. En el primer caso, el proyecto está diseñado para sustituir 450 hectáreas de amapola, dividido en 133 unidades de producción de aproximadamente 7.7 hectáreas cada una. El proyecto, que cuenta con financiación del Gobierno Nacional, el municipio, la comunidad y la USAID, será operado por la Cooperativa de Productores de Palma, COPAZ, que cuenta con el apoyo de otras empresas para la capacitación empresarial y productiva y la comercialización. También vale la pena mencionar el proyecto de Palmito en el bajo Putumayo, el cual tiene un área cultivada actual de 320 hectáreas, con una proyección de expansión a 1.120 hectáreas, operado por Agroamazonía, una empresa agroindustrial conformada por cinco asociaciones de campesinos de Puerto Asís, con el objeto de industrializar y comercializar el palmito.

Estos proyectos, que reflejan la puesta en marcha de los esquemas tripartitos de gestión, se constituyen en ejemplos de la forma como la acción coordinada entre el Estado, las ONG y el sector privado logran iniciar procesos de generación de confianza y formación de capital social entre la población, reduciendo los ambientes de violencia y facilitando procesos que mejorarán los niveles de ingresos de los campesinos y, por esta vía, dinamizarán los procesos económicos locales y regionales. En la medida en que estos proyectos cuentan con el respaldo del gobierno, se han venido consolidando mecanismos promovidos por este último que fortalecen el capital social y, a través del mismo, promueven el desarrollo económico, mejoran la calidad de vida de la población y principalmente generan un ambiente para reducir la violencia.

3. Conclusión: los riesgos del proceso

Es posible concluir que la racionalidad de los esquemas de gestión aquí señalados y, en particular, la convocatoria a las ONG en importantes programas de Gobierno obedece a tres razones. En primer lugar, ofrece mayor celeridad y eficiencia en la ejecución de los proyectos, fortalece los procesos de descentralización y autonomía local, evitan algunas de las inflexibilidades propias de esquemas basados en la ejecución exclusiva por parte del sector público y tienden a garantizar la transparencia en el manejo de los recursos, limitando las posibilidades de manipulación y desviación de los recursos públicos a favor de intereses particulares.

En segundo lugar, la participación de organismos no gubernamentales complementa la acción del Estado al suplir una serie de bienes y servicios a poblaciones a las cuales tiene acceso limitado; en esta medida, además, dichos organismos se han constituido en un interlocutor adecuado entre el Estado y la población, cuya función incluye adicionalmente el fortalecimiento de la legitimidad del Gobierno. Por último, la participación de las organizaciones del tercer sector surge por el carácter mismo de las estrategias al interior de los programas sociales del Plan Colombia, en donde la acumulación de capital social se constituye en la esencia de los mismos, para lo cual la movilización de la población, principal ventaja de las ONG, se constituye en factor determinante del éxito.

Sin embargo, es posible identificar una serie de riesgos que dicha participación genera y que potencialmente pueden aparecer en el caso colombiano.

1. Un riesgo que presenta la participación sistemática de las ONG en los procesos de desarrollo económico y social, así como en programas de atención a la población, es la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas. Aunque dicha participación se realiza en parte para complementar la acción de las instituciones del Estado en sus diversos

niveles, particularmente en el ámbito regional y local, este riesgo es significativo, y puede surgir en dos formas. Por una parte, la canalización de recursos a través de ONG puede deslegitimar la acción del Estado en diferentes niveles, especialmente si los esquemas de coordinación y concertación no son claros para la población; en este caso, el riesgo es aún mayor en la medida en que la acción de las ONG está concentrada en la provisión de bienes y servicios que son tradicionalmente responsabilidad del Estado.

Por otra parte, el riesgo de la desinstitucionalización del sector público puede agravarse por la acción de ONG en zonas de conflicto, por diversas razones. En primer lugar, hay zonas en donde solamente las ONG tienen acceso, dada la imagen que dichas organizaciones tienen como agencias neutrales en medio del conflicto; y en segundo lugar, este riesgo se presenta por el tipo de servicios que estas agencias pueden prestar a la población, que en general no pueden ser fácilmente ofrecidos por el sector público. En ambos casos, más que generar la desinstitucionalización de lo público, lo que las ONG pueden impedir es la legitimación del Estado en zonas donde el conflicto ha limitado su acción.

2. Otro riesgo es la ausencia que algunos programas basados en la participación que diversas ONG tienen en cuanto a su formulación de una manera integral y amplia (Cernea, 1988). Si bien la gran ventaja de estas entidades es su capacidad para atender demandas segmentadas, puntuales y dispersas, esa misma ventaja les crea un obstáculo en términos de la tendencia a la atomización de estrategias de desarrollo y la ausencia que individualmente cada una de las entidades del tercer sector tienen de un contexto mayor al eminentemente local. Dicha dispersión tiende a agravarse debido a que, como sucede en Colombia, no existe una instancia que aglutine y coordine las ONG y que sea verdaderamente representativa de estas entidades. Este riesgo, no obstante, debe enfrentarse desde el punto de vista de la instancia que, en el campo nacional o subnacional, está encargada de coordinar la acción de las ONG, de manera que pueda

garantizar, no solamente la acción coordinada y complementaria de estos organismos, sino también la consistencia entre la acción de los mismos y las políticas públicas.

Sin embargo, en situaciones de emergencia, como la atención de un desastre natural o la acción en medio del conflicto, buena parte de los recursos manejados por las ONG provienen de fuentes externas, que en muchas ocasiones no pasan por el presupuesto nacional, y el control del Gobierno al respecto es muy limitado. Adicionalmente, debido a que en determinadas situaciones solamente las ONG están en capacidad de acceder a ciertas zonas y atender determinadas poblaciones, crea el riesgo que, como ha sucedido en otras partes del mundo, las ONG intenten entrar a dar "soluciones" a la problemática, aun sin la coordinación con el Gobierno. Estos fenómenos hacen que el riesgo de la dispersión de esfuerzos y la ausencia de integralidad al interior de los programas en donde estas organizaciones actúan sea mayor, más aún porque las instituciones del tercer sector en este tipo de acciones raras veces están obligadas a tener en cuenta sus actividades en el marco de política económica y social del país.

3. Un debate internacional que ha surgido alrededor de las alianzas entre el gobierno y las ONG es acerca del carácter que estas últimas tienen en el proceso. Si bien conceptualmente las ONG tienen un papel en la movilización de la población, en la provisión de servicios, en el acceso a poblaciones marginales o en la atención de demandas fragmentadas, hay una tendencia a utilizar estas instituciones como contratistas del Estado, debido a la conveniencia de esta figura para ambas partes: para el Estado la canalización de recursos y delegación de funciones en las ONG resultan muchas veces más económicas que la institucionalidad pública; además, dichas instituciones representan otras ventajas al Estado como la neutralización de potenciales fuentes de oposición, así como el apalancamiento de recursos internacionales.[25]

Aunque dicha relación no es nociva por sí misma, puede generar dos tipos de tensiones. En primer lugar, una alianza de este tipo puede

25 Para las ONG también es beneficiosa esta alianza puesto que les soluciona problemas financieros, les permite mejorar la cantidad y calidad de su personal y se constituye en una alternativa para ampliar su campo de acción (Cernea, 1988; Hulme, 1994; The Economist, 2000).

limitar el potencial que las ONG tienen en la identificación y solución de problemas, puesto que al ser puramente contratistas, sus funciones se limitan a realizar las actividades estipuladas en un contrato. En segundo lugar, dichos arreglos pueden llegar a exacerbar dos de los riesgos mencionados anteriormente: la desinstitucionalización, puesto que lo que se está haciendo es reemplazar agencias del Estado por instituciones fuera del mismo, y la pérdida de potencial de las ONG al participar exclusivamente como contratistas. Además de lo anterior, al tener una dependencia mayor por parte de determinados donantes, incluyendo gobiernos, el carácter imparcial de las ONG puede verse afectado.

4. Finalmente, es necesario tener en cuenta dos riesgos que la participación de las ONG en procesos de desarrollo o la atención de emergencias pueden generar: La irreplicabilidad de sus acciones y la insostenibilidad de los procesos (Cernea, 1988). En los procesos de acción de las instituciones del tercer sector en coordinación con el Gobierno, es fundamental que desde el primer momento se tenga en cuenta que la acción de estas entidades, especialmente en lo que respecta a la atención de emergencias de diverso tipo, es temporal. Como tal, los modelos que se pongan en marcha para atender estas actividades difícilmente se vuelven a presentar, puesto que es precisamente por su carácter de emergencia que este tipo de entidades participan; es decir, porque su flexibilidad les permite proveer ciertos bienes y servicios en situaciones muy disímiles. Igualmente, son modelos insostenibles, ya que de tratarse de servicios permanentes, probablemente sería más factible establecer una institución pública o privada exclusivamente dedicada a dicha actividad.

En este sentido, es esencial que el diseño, montaje, desarrollo y desmonte de los procesos en los cuales se involucran modelos tripartitos como los que se han reseñado en este documento se realice teniendo en cuenta que, primero, no son modelos para ser reaplicados de manera idéntica en cualquier parte, y ante cualquier tipo de circunstancias; y segundo, que muchas veces

la existencia de dichos modelos se pone en marcha precisamente porque se quieren desmontar después de un período definido de tiempo y luego de haber cumplido con unos objetivos de desarrollo, humanitarios, de asistencia, etc., muy específicos. La sostenibilidad de estos modelos por tiempo indefinido y con funciones muy generales, probablemente justificaría una reforma institucional estructural del sector público.

Bibliografía

Asian Development Bank (1998). *Cooperation Between ADB and NGO, Manila, Asian Development Bank.*

Ashman, D. (2000). *Strengthening the Governance of Nonprofit Associations. Lessons from Two Nationwide Efforts within Bangladesh,* en IDR Report, Vol. 16, N° 5.

Bennett, R.J. (1990). *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-welfare agenda.* Oxford, Clarendon Press.

Bermúdez, M. (1994). *Vulnerabilidad Social y Organización ante los Desastres Naturales en Costa Rica,* en Lovell, A. (ed) *Viviendo en Riesgo. Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina,* La RED-FLACSO-CEPREDENAC.

Brennan, J., y Buchannan, J.(1980). *The Power to Tax,* Cambridge, Cambridge University Press.

Brown, L. D. (1996). *Participation, Social Capital, and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases,* en World Development, Vol. 24, No. 9.

CEPAL (1999). *El Terremoto de Enero de 1999 en Colombia: Impacto Socieconómico del Desastre en la Zona del Eje Cafetero,* PNUD-CEPAL.

Cernea, M. M. (1988). *Nongovernmental Organization and Local Development,* Washington, World Bank, World Bank Discussion Papers 40.

Cohen, J. M. y Peters, S.B. (1999). *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries,* West Hartford, Kumarian Press.

Coleman, J. (1988). *Social Capital in the creation of Human Capital,* en Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds) Social Capital. A Multifaceted Perspective, Washington, Banco Mundial.

Coletta, N, Kostner, M., Cleves, P. y Mendelson, J. (1999). *Hacia una Arquitectura para la Paz y el Desarrollo Sostenible: Lecciones provenientes de la experiencia del Banco Mundial*, en Solimano, A., Sáez, F., Moser, C. y López, C. (eds). *Ensayos sobre Paz y Desarrollo. El Caso de Colombia y la Experiencia Internacional*, Bogotá, Banco Mundial.

Collier, P. (1995). *Civil War and the Economics of Peace Dividend*, Working Paper Series 95-8, Centre for the Studies of African Economies, University of Oxford.

Collier, P. (1998). *Social Capital and Poverty*, Working Paper No. 4, Social Capital Intiative, The World Bank.

De Mello, L. (2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*, Washington, IMF Working Paper WP/00/129.

DNP (1999). *Cambio para Construir la Paz*, Bogotá, Presidencia de la República.

Eaton, R. (1998). *The Development of Indigenous Mine Actino Capacities*, New York, United nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs –OCHA.

Edwards, M. (2000). *Civil Society and Global Governance*, International Center for Non-Profit Law.

Edwards, M. (1999). *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital*, The Ford Fundation's Governance and Civil Society Unit.

Edwards, M. y Hulme, D. (1992). *Scaling-up the developmental impact of NGO. Concepts and Experiences*, en Edwards, M. y Hulme, D. (eds) Making a Difference. NGO and Development in a Changing World, Londres, Earthscan Publications Ltd.

FOREC (1999a). *Agenda de Concertación para la Reconstrucción Social del Eje Cafetero*, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. I, Armenia, Fundación Espiral-FOREC.

FOREC (1999b). *Todos Aprendemos. Apoyos Conceptuales y Metodológicos para la Reconstrucción*, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. II, Armenia, Fundación Espiral-FOREC.

FOREC (1999c). *Todos Aportamos. El Pensamiento de Actores Institucionales y Gerencias Zonales*, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. III, Armenia, Fundación Espiral-FOREC.

FOREC (2000a). *En la Ruta de la Reconstrucción. Eje Cafetero.* Tomo I. Intervención Institucional del FOREC 1999, Armenia, FOREC.

FOREC (2000b). *En la Ruta de la Reconstrucción. Eje Cafetero.* Tomo II. Intervención Sectorial del FOREC 1999, Armenia, FOREC.

Fundación Vida y Futuro (2000). *Programa de Vivienda. Análisis Comparativo de Mitigación vs. Reubicación*, Pereira.

Fukuyama, F. (1996). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press.

Fukuyama, F. (2000). *Social Capital and Civil Society*, Working Paper WP/00/74, International Monetary Fund.

Gerrity, E. T. y Flinn, B.W. (2000). *Consecuencias de los Desastres en la Salud Mental*, en Niji, E.K. (ed) Impacto de los Desastres en la Salud Pública, Bogotá, Organización Panamericana de la Salud.

Gargiulo, M. y Benassi, M. (1997). *The Dark Side of Social Capital*, Working Paper, The Lazarsfeld Center at Columbia University.

Hirschman, A. (1983). *El principio de conservación y transformación de la energía social*, en Desarrollo de Base, Vol. 7, No. 2.

Kilby, P. (2002). *Social Capital and Civil Society*, Foundation for Development Cooperation, mimeo.

Knack, S. y Keefer, P. (1997). *Does Social Capital Have and Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, en The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXII, No. 4, Noviembre.

Lovell, A. (1994). *Comunidades Urbanas, Vulnerabilidad a los Desastres y Opciones de Prevención y Mitigación: Una Propuesta de Investigación Acción para Centroamérica*, en Lovell, A. (ed) *Viviendo en Riesgo. Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina*, La RED-FLACSO-CEPREDENAC.

Meyer, C. A. (1999). *The Political Economy of NGO and Globalization*, George Mason University, Working Papers in Economics, WPE 99 07.

Moser, C. (1999). *La violencia en Colombia. Construyendo la Paz Sostenible y el Capital Social*, en Solimano, A., Sáez, F., Moser, C. y López, C. (eds). *Ensayos sobre Paz y Desarrollo. El Caso de Colombia y la Experiencia Internacional*, Bogotá, Banco Mundial.

Moser, C. (1996). *Situaciones críticas. Reacción de los hogares en cuatro comunidades urbanas ante la vulnerabilidad y la pobreza*, Washington, Banco Mundial.

Moser, C. y McIlwaine, C. (2000). *Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusion in Colombia*, Washington, The Wolrd Bank.

Narayan, O. y Ebbe, K. (1997). *Designing Social Funds. Participation, Demand Orientation and Local Organization Capacity*, Washington, The World Bank, Discussion Paper No. 375.

Naji, E.K. (2000). *Naturaleza de los Desastres: Sus características generales y sus efectos sobre la salud pública*, en Niji, E.K. (ed). *Impacto de los Desastres en la Salud Pública*, Bogotá, Organización Panamericana de la Salud.

Oates, W. (1972). *Federalismo Fiscal*, Barcelona, Ariel.

Oliver-Smith, A. (1994). *Reconstrucción después del Desastre: Una Visión General de Secuelas y Problemas*, en Lovell, A. (ed). *Al Norte del Río Grande. Ciencias Sociales y Desastres. Una Perspectiva Norteamericana*, San José de Costa Rica, La RED-ITDG.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Ravallion, M. (1998). *Appraising Workfare Programs*, Policy Research Working Paper 1955, Washington, The World Bank.

Ritchey-Vance, M. (1992). *El Arte de Asociarce. ONG y Sociedad Civil en Colombia*, Arlington, VA, Interamerican Fundation, Country Studies Series No. 2.

Rodgers, M. (1999). *In debt to disaster: What Happened in Honduras after Hurracane Mitch*, Londres, Christian Aid.

Rojas, F. (1997). *La Cooperación entre el Gobierno las Empresas y las OSC*, documento presentado en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulatorio de las ONG en América Latina, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.

Rondinelli, D. (1994). *Decentralization in Developing Countries*, Washington, Banco Mundial, Working Paper.

Rubio, M. (1996). *Homicidio, Justicia, Mafias y Capital Social*. Otro Ensayo Sobre la Violencia Colombiana, Bogotá, Documento CEDE 96-06.

Serageldin, I. y Grootratert, C. (2000). *Defining Social Capital. An integrating view*, en Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds). Social Capital. A Multifaceted Perspective, Washington, Banco Mundial.

Shearer, S. (1995). *The Emerging Role of Civil Society in Social and Economic Development. Cross-sector collaboration with state and market*, working summary, International Center for non-profit law.

Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Eashington, Fondo Monetaro Internacional.

The Economist (2000). *Sins of the Secular Missionaries*, The Economist, enero 29.

Uphoff, N. (1993. *Grassroots Organizations and NGO in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets*, en World Development Report, Vol. 21 No. 4.

VeneKlasen, L. (1994). *Buildng Civil Society: The Role of Development NGO*, Brattelbro-Vermont, School for International Training, Global Partnership for NGO Studies, Education, and Training. The Civil Society Initiative. Concept Paper No. 1.

Zak, P. J. y Knack, S. (1998). *Trust and Growth*, Washington, The World Bank.

CONCESIONES EDUCATIVAS: UNA ALTERNATIVA PARA LA EDUCACIÓN OFICIAL EN COLOMBIA

SYLVIA ESCOVAR[1]
MARTHA FRANCO

1 Este trabajo fue elaborado para la Consejería Presidencial para la Política Social

El rezago de la educación en Colombia tanto en términos de cobertura como de calidad, pese a esfuerzos significativos en lo que concierne al nivel nacional y territorial al dedicar una mayor parte del presupuesto a la educación, obliga al país a pensar en alternativas diferentes que puedan permitirle al Gobierno cumplir con su obligación constitucional de brindar educación oficial gratuita en los establecimientos educativos del Estado a los ciudadanos colombianos de una forma más eficaz y eficiente.

En este contexto, el análisis de alternativas que ya han sido puestas en práctica en el país, pero en forma limitada, cobra vital importancia para la toma de decisiones de implantación de políticas a nivel nacional. Este capítulo trata el tema de una experiencia que, en términos de desarrollo social, puede ser muy significativa en cuanto propone un nuevo esquema institucional para la prestación del servicio público de la educación.

Se trata, pues, de analizar la experiencia y de identificar las condiciones que permitieron que pudiera ser implementada en el distrito capital de tal forma que establezca sus beneficios y la posibilidad de extenderlos a otras regiones del país donde estén presentes dichas condiciones.

1. Antecedentes

El Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos 1998-2000", planteaba como una de las principales metas sociales, la creación de 100.000 nuevos cupos con prioridad para los estratos 1 y 2 de la ciudad. No obstante, el reto para la Secretaría de Educación no estaba únicamente en lograr acceso a la educación, sino en lograrlo con altos niveles de calidad. La pregunta se centró entonces en cómo llegar a los niños de menores posibilidades económicas con una educación de calidad y de la forma más rápida posible con el antecedente de que incrementos en apropiaciones presupuestales en el pasado no habían conducido a mejores niveles de calidad de educación.

Para tomar la decisión de cómo hacerlo, se evaluaron las distintas alternativas que ya se estaban utilizando tanto en Bogotá como en otras ciudades del país a la luz de tres problemas los cuales se consideraban que debían ser superados por el nuevo esquema: la inexistencia de la evaluación como un parámetro para la continuidad de modelos educativos en la escuela oficial, la dificultad del ejercicio del control sobre los docentes en la escuela y la falta de continuidad de algunos esquemas alternativos en ejercicio, por razones presupuestales. Así pues, el nuevo esquema debía contemplar la evaluación permanente de resultados académicos como condición de continuidad, debía involucrar un cambio en la relación docente-rector-padre de familia y, por último, debía contemplar un patrón de sostenibilidad en el tiempo.

Las alternativas existentes a una educación pública tradicional eran las siguientes:

1. Subsidios a la demanda, que consiste en el pago en dinero o en especie (comisión de docentes) a establecimientos educativos privados con cupos disponibles, lo que significa una financiación parcial de dicho establecimiento. El programa de subsidios a la demanda puede realizarse directamente con el establecimiento privado o a través del padre de familia que puede escoger libremente el colegio al que desea enviar a su hijo.[2] Este esquema ha

◀ 2 En el caso de Bogotá el programa de subsidios sólo contempla la posibilidad de la escogencia de colegio por parte de la Secretaría de Educación.

resultado positivo en términos de metas de cobertura frente a limitaciones de cupos disponibles en los colegios oficiales y tiene antecedentes históricos en Colombia que se remontan a la estrategia de ampliación de cobertura en los años noventa, promovida por la Nación. No obstante, a la luz de los problemas que se pretendían solucionar, el esquema presentaba algunas deficiencias: en primer lugar, carecía de un modelo de evaluación que permitiera hacer un seguimiento de los resultados académicos de los estudiantes; en segundo lugar, la falta de garantía de los recursos que financiaban el programa hacía (hace) que éste perdiera su continuidad; por último, las condiciones en Colombia, que llevan a que no se divulgue información adecuada para la toma de decisiones de los padres de familia y que exista una oferta limitada de cupos en los colegios que se requerirían para alcanzar altos niveles de calidad educativa, establecen un claro limitante a esta alternativa.

2. Contratación de administradores para colegios públicos en los cuales había algunas experiencias en el país en los departamentos de Caldas y Antioquia. El problema que se evidenció en este caso y que, incluso, llevó a abandonar la estrategia en algunas ciudades, fue la falta de garantía de la disponibilidad presupuestal que permitiera financiar los contratos. Asimismo, carecían de un modelo sistemático de evaluación de tipo académico.

Tomando como base la decisión de subsanar los problemas ya descritos y ante las falencias encontradas en las alternativas existentes, la Secretaría de Educación del Distrito optó por diseñar un esquema que introdujera modificaciones al modelo de contratación externa y que funcionara como un complemento a otros esquemas como el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada existente y el proyecto (mejorado) de subsidios a la demanda en el Distrito. Con estas tres estrategias, la Administración superó la meta de crear los 100.000 nuevos cupos y estableció nuevas bases para lograr elevar los estándares de la calidad de la educación en Bogotá.

2. El nuevo esquema

Tal y como se dijo anteriormente, el propósito del modelo de concesiones educativas en Bogotá fue el de llegar a las zonas más periféricas de la ciudad a ofrecer educación de la más alta calidad para satisfacer la demanda existente de forma rápida y eficaz. Se buscaba llevar la calidad de la educación de los mejores colegios de Bogotá a los niños con menores posibilidades económicas. Los objetivos que se plantearon para el proyecto fueron los siguientes:

- Posibilitar el acceso a una educación de calidad a niños y jóvenes de estratos 1 y 2 que tuvieran su lugar de vivienda en barrios marginales o de ingresos más bajos de la ciudad.
- Elevar los índices de acceso, retención y logros académicos y de desarrollo personal y social de los niños y jóvenes.
- Mejorar la calidad de las instituciones educativas en cuanto a la gestión y la eficiencia en el manejo de los recursos institucionales.
- Mejorar las estrategias pedagógicas de tal manera que estén más adecuadas tanto a los saberes y condiciones culturales de los contextos de los estudiantes como a las nuevas corrientes educativas.
- Mejorar las condiciones materiales para el aprendizaje: aulas, mobiliario, equipos y materiales didácticos, suplemento alimentario, etc.
- Ampliar el tiempo que los niños dedican al aprendizaje.

El esquema consistía, entonces, en busca los colegios con mejores resultados académicos que pudieran contribuir al cumplimiento de los anteriores objetivos y buscar incentivos que permitieran que éstos reprodujeran sus modelos educativos en establecimientos destinados a ofrecer educación pública gratuita.

Así, mediante el modelo de licitación pública, que asegurara la transparencia en la escogencia de los oferentes y previa etapa de presentación del esquema a los colegios de mejores resultados acadé-

micos en el país, mostrando las bondades sociales del esquema, se entrega la administración de establecimientos educativos del Distrito a concesionarios que hayan obtenido durante los cinco años anteriores a la licitación resultados de nivel superior o muy superior en el examen anual del ICFES y que ofrezcan un PEI que no sea contrario a las políticas educativas de la Secretaría de Educación.

El modelo contempla contratos no menores a un período de once años[3] que aseguren la continuidad del proyecto educativo para los estudiantes, por una parte, y sea atractivo a los concesionarios, por la otra. Asimismo, los contratos de concesión se realizan paralelamente a contratos de evaluación sistemática realizados por firmas especializadas en el tema que definen las condiciones dentro de las cuales los concesionarios continúan o no dentro del esquema, con base en parámetros predefinidos de calidad educativa. Si bien los contratos de evaluación establecen los parámetros individuales considerando cada caso en particular, en términos generales, el concesionario debe obtener resultados similares a aquellos de su establecimiento de origen y, en ningún caso, debe obtener resultados deficientes durante dos años consecutivos. Con esto se cumple con la primera condición establecida para el nuevo esquema.

3 Los contratos firmados en 1999 se hicieron por quince años.

En términos administrativos, el concesionario cuenta con autonomía en su gestión, dentro de las políticas educativas y laborales de carácter nacional y distrital (al igual que en su colegio de origen). Esto significa que el concesionario contrata sus directivos y docentes e implanta su modelo pedagógico, independientemente de la Secretaría de Educación y de los sindicatos de docentes. Con esto se asegura que es el concesionario, como empleador del docente, quien controla a los educadores y no la Secretaría de Educación, que, en la práctica carece de los mecanismos para evaluar y dirigir adecuadamente a sus docentes. En el caso de Bogotá, se refiere a la diferencia de dirigir 26.000 docentes de la secretaría y 26 docentes de un colegio.

Para asegurar la continuidad del esquema en términos financieros, la Administración presentó a conside-

ración del Concejo Distrital, la aprobación de vigencias futuras por quince años para los contratos de concesión y logró que éstas fueran aprobadas. Como se explica más adelante, esto constituye un hito en términos de financiación de tipo social en el país. Con ello se logró alcanzar la tercera de las condiciones establecidas en un principio para el nuevo esquema de cobertura con calidad.

En cuanto a la infraestructura, tema que diferencia el modelo con otras experiencias, el Distrito optó por construir las instalaciones físicas para cumplir con dos objetivos: garantizar instalaciones con parámetros adecuados según factores de infraestructura asociados a calidad educativa, y asegurar que los establecimientos estuvieran en los sitios de la ciudad señalados por estudios de cobertura como los de mayor demanda en estratos 1 y 2. Se pretendía mejorar con ellos las condiciones materiales para el aprendizaje, por las características de las nuevas edificaciones, de los espacios construidos con base en estándares específicos, mobiliario adecuado, equipos y materiales didácticos y suministro de un suplemento alimentario. Posteriormente se hace una descripción más detallada de los edificios construidos y su costo asociado.

Dentro de los factores que caracterizan las concesiones educativas, el más importante es quizás el hecho de que si bien la educación es impartida por colegios privados de la más alta calificación académica, generalmente asociados con costos muy elevados, el servicio allí impartido es gratuito al igual que en cualquier colegio distrital tradicional. Asimismo, dentro de la caracterización es importante destacar que los concesionarios deben recibir los niños sin ningún tipo de filtro propio. Es decir, no pueden restringir el ingreso de los niños por factores tales como nivel académico, capacidad de aprendizaje u otros criterios que normalmente aplican en sus pruebas de ingreso en los colegios de origen. Los únicos requerimientos para su aceptación son establecidos por la Secretaría de Educación y se refieren a: pertenecer a una familia categorizada en niveles de SISBEN 1, 2 ó 3 y vivir en la zona de influencia del colegio.[4]

◀ 4 La zona de influencia se define como residencias que se encuentren a un kilómetro de distancia del colegio en cualquier dirección. Esta distancia puede variar según las características geográficas de la zona (descampados, ríos, lomas, etc.) a discreción de la Secretaría de Educación del Distrito.

Por último, los colegios de concesión son colegios mixtos, de jornada única y ciclo educativo completo (desde preescolar hasta undécimo grado).

Con estas características, la Secretaría de Educación logró construir y dejar en operación 22 colegios en las localidades de Bosa (4), San Cristóbal (3), Suba (1), Kennedy (3), Ciudad Bolívar (3), Usme (3), Usaquén (1), Santa Fé (1), Engativá (2), y Rafael Uribe (1) generando 19.360[5] cupos para niños de las zonas marginales de la ciudad.

Cabe destacar aquí que de los 22 colegios, nueve fueron adjudicados a cajas de compensación familiar, seis a comunidades religiosas, cinco a una alianza conformada por tres colegios laicos y una universidad y, dos a colegios laicos individuales.[6]

2.1 Condiciones y Cambios Institucionales

Es el cambio de tipo institucional el que marca un claro contraste entre la posibilidad que ofrece la educación pública tradicional de elevar los estándares de calidad y la posibilidad que brinda el nuevo esquema de concesión. Éste radica en la diferencia de contrato existente entre las partes involucradas (principal y agente)[7] en ofrecer y recibir el servicio educativo.[8]

En general, podríamos decir que el contrato entre el cliente y el proveedor del servicio en educación no permite que el cliente se dé cuenta de lo que compró hasta que es muy tarde para hacer algo al respecto si este servicio no le satisface. La razón para que esto sea así es que el padre de familia no tiene adecuada información en ningún momento del proceso educativo, ni para decidir sobre el colegio ni para hacer monitoreo del proceso mientras éste se está dando. Esto es cierto tanto a nivel de la educación privada como de la oficial; no obstante, en el caso de la privada, existe una relación más cercana que permite que la información, si bien es imperfecta, se provea de forma más clara. En este último caso, una familia le paga a un colegio para obtener el servicio educativo y si el servicio no le satisface, puede tomar la decisión de cambiar de colegio. Esto lo permite

5 Algunos concesionarios, con el apoyo de la secretaría, han ampliado la capacidad de 880 a 1.000 niños considerando que el espacio es suficiente para ampliar la capacidad sin detrimento de la calidad en el marco de su modelo pedagógico.

6 Cuatro a Cafam, tres a Comfenalco, y dos a Colsubsidio; cinco a la comunidad de Don Juan Bosco y uno a la comunidad de los Escolapios. La alianza (Alianza Educativa) está conformada por los colegios Los Nogales, Nueva Granada, San Carlos y la Universidad de los Andes; los dos colegios individuales son el Nuevo Retiro y el Gimnasio Moderno.

7 El principal se refiere al que normalmente es el cliente en un contrato y el agente, al proveedor en dicho contrato..

8 Esta sección está basada en el análisis de tipo institucional que se realizó con ocasión del estudio de caso que realizó el BID sobre las concesiones educativas y que se encuentra documentado por el consultor Villa en el documento *"Nuevas formas de organización escolar en escuelas con financiamiento público en Colombia". Julio de 2000.*

el medio competitivo en el que se desarrolla la educación privada. Por otra parte, al interior del agente (el colegio), las instancias de decisión están más cerca de los insumos principales (los docentes) y por lo tanto pueden inducir más fácilmente a que éstos actúen de acuerdo con las expectativas del cliente para no correr el riesgo de perder el contrato.

En la educación oficial, y en particular en la colombiana, la relación es totalmente diferente; si bien el principal debería ser el padre de familia que paga los impuestos para recibir, entre otras cosas, servicio educativo para sus hijos, el diseño institucional hace que éste no pueda asumir este papel, siendo el Estado el que lo adopta con carácter nacional. Las decisiones desde el nivel nacional se van diluyendo en una larga cadena de actores que pasan por el nivel territorial hasta llegar a la escuela misma.[9] Esta misma cadena permite, asimismo, que la escuela no se comporte de acuerdo con los incentivos de un agente que debería estar trabajando de acuerdo con los intereses del padre de familia. El contrato se convierte entonces en un contrato entre el Estado y los docentes y no entre el Estado y los padres de familia con el agravante de que este principal no tiene las herramientas necesarias para controlar, supervisar y sancionar al agente, en primer lugar, porque está muy lejos de éste y, en segundo lugar, porque la organización gremial ha logrado prerrogativas que impiden que esto se dé efectivamente.

En estas condiciones, el contrato de la educación oficial en Colombia es un documento entre las partes equivocadas lleno de garantías laborales para los agentes que hace muy difícil evaluar y actuar con base en resultados. Este arreglo institucional induce a las siguientes características de la educación oficial que se evidencia en los colegios y escuelas del Distrito:

- Los establecimientos no tienen planta docente fija ni gozan de autonomía para decidir sobre el uso de sus propios recursos; la Secretaría de Educación los selecciona, los asigna y los transfiere.
- No existen los estímulos necesarios para que los rectores y los docentes cumplan efectivamente con su función.

◀ 9 Cadena definida por la normatividad impuesta por la Ley 60 de 1993 y por la Ley 115 de 1994.

- La dirección del establecimiento no dispone de autoridad clara y su poder de decisión es muy limitado.
- No existen evaluaciones de resultados de la entidad a lo largo del proceso educativo.

En el esquema de concesión educativa, si bien la responsabilidad y la financiación siguen recayendo en el Estado, quien sigue actuando como principal en el nivel Distrital, el agente readquiere, a través del concesionario, su papel de proveedor de un servicio sujeto a control a través de evaluaciones que conducen a decisiones aprobatorias o sancionatorias. Esto conlleva a la motivación para actuar acorde con el objetivo del contrato y no con los objetivos individuales de los agentes o de los que actúan como insumos principales del proceso de producción del servicio educativo (los docentes). Al interior de la agencia, al igual que en el caso de la educación privada, el concesionario ejerce su poder sobre los docentes gracias al esquema de contratación, no viéndose afectado por las restricciones impuestas por la normatividad laboral aplicable a los docentes.

En el esquema en referencia, el objetivo del contrato es claro y está establecido como "prestar el servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, en un inmueble determinado, a niños de estratos 1 y 2, según una remuneración per cápita". El contrato establece cómo se mide el cumplimiento de este objetivo y se establecen específicamente las consecuencias del incumplimiento. El concedente tiene el derecho de cambiar los parámetros de evaluación y el concesionario a conocer con anticipación cómo será evaluado. Para la Secretaría de Educación esto significó, en términos organizacionales, cambiar una relación con cada uno de los docentes de un colegio por una relación con un único interlocutor por colegio (el concesionario); cambiar pagos mensuales individuales a docentes y direcciones por tres pagos al año; reemplazar la responsabilidad y seguimiento individual en temas como mantenimiento, proveedores, fondos docentes, por la responsabilidad de la contratación de los evaluadores externos. Es decir, mirado únicamente desde una perspectiva logís-

tica, la secretaría liberó tiempo dedicado a labores administrativas que pudo ser aprovechado de forma más productiva en relación con los objetivos del plan de desarrollo.

Si bien no ha pasado el tiempo suficiente para medir la efectividad del cambio institucional, la teoría llevaría a pensar que las condiciones están dadas desde el nuevo esquema para que, efectivamente, se presenten mejoras en los niveles de calidad de la educación habiéndose establecido un esquema adecuado de incentivos entre los actores del proceso educativo. Sólo un cambio de este tipo induce a superar obstáculos estructurales que no se verían afectados por mayores inversiones dentro del mismo esquema tradicional de educación oficial.

2.2 Aspectos Legales

Los contratos de una entidad estatal como el Distrito y los entes territoriales en los que se quiera replicar el esquema de concesión se rigen, en principio, por la Ley 80 de 1993.

Existen dos casos en los cuales los entes estatales pueden contratar no sujetos a lo establecido en la Ley 80. Estos casos son los siguientes:

1. Que los contratos fueran a realizarse con la Iglesia o con confesiones religiosas que gocen de personería jurídica según lo dispone el Artículo 200 de la Ley 115 de 1994, en cuyo caso se puede prescindir de la licitación pública, de la cláusula de reversión y de las cláusulas excepcionales.
2. Que fueran a realizarse convenios de asociación con particulares en cuyo caso se debe proceder según establece el Artículo 355 de la Constitución Nacional.

La primera opción no se aplicaba puesto que el Distrito esperaba recibir propuestas de los mejores colegios independientemente de su vocación religiosa. En cuanto al segundo caso, los requisitos solicitados son bastante similares a los de la Ley 80 y la justificación de la asociación no es tan clara como lo es la adopción del concepto de concesión tal como la define la Ley a través de lo establecido en el Artículo 32, Numeral 4: "son contratos de conce-

sión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada Concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, ... así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo de la entidad concedente a cambio de una remuneración ...".

Acogiéndose a este artículo, una serie de particulares, escogidos por sus resultados de excelencia académica, prestan el servicio educativo en condiciones gratuitas a niños de estratos 1 y 2. En contraprestación, el Distrito entrega a éstos los edificios estatales y remunera a los particulares por los costos y riesgos en los que incurren al prestar el servicio educativo y asumir la responsabilidad del mantenimiento de los edificios.

El contrato de concesión educativa, en el que se definen los derechos y obligaciones de los concesionarios y de las entidades territoriales concedentes, debe ser negociado de tal forma que se establezcan, ante todo, los requerimientos en términos de calidad educativa, los parámetros que permitirán la evaluación y las implicaciones de incumplimiento.

En lo jurídico es esencial que se establezca en el contrato el derecho del concesionario de contratar los docentes bajo el régimen privado de contratación.

2.3 Beneficios Esperados de esta Experiencia

Los beneficios del nuevo esquema de concesiones deberían verse prioritariamente desde la óptica del mejoramiento de la calidad. No obstante, no puede evitarse establecer otros aspectos que, si bien, tienen relación con la cobertura y calidad de la educación en el Distrito, son un beneficio para el desarrollo social de la ciudad:

1. Logró potencializar la función de dos actores importantes en el ámbito de la educación como son las cajas de compensación familiar y las comunidades religiosas. El restringido acceso a recursos financieros (que en este caso aporta el Estado a través del Distrito) limitan normalmen-

te las posibilidades de estos actores que tienen la experiencia y la vocación para desarrollar e implantar modelos educativos exitosos en poblaciones de escasos recursos económicos.

2. Estableció las bases para fortalecer una relación generalmente débil o inexistente entre los colegios oficiales tradicionales y la comunidad. Dada la experiencia traída de los colegios privados donde existe una mayor necesidad de "rendición de cuentas" y de interacción con los padres de familia, dados los incentivos ya mencionados, se iniciaron vínculos que van desde la capacitación a padres hasta la conformación de comunidades que vigilan el proceso educativo del colegio de sus hijos. Este aspecto es fundamental para que sean los padres de familia, los que, en un futuro cercano, sean capaces de asumir efectivamente su función de "principales" en los contratos de prestación del servicio educativo.
3. Ofreció a los niños de estratos 1 y 2 condiciones de infraestructura que colegios privados no podrían ofrecer en condiciones normales (sin donaciones u otro tipo de recursos no operacionales).
4. Permitió sensibilizar comunidades alejadas por condiciones estructurales de tipo social, estableciendo vínculos de tipo curricular y extracurricular entre niños de diferentes estratos socioeconómicos de la ciudad.
5. Estableció un diseño adecuado de incentivos que motivan a los docentes a cumplir su función como insumos esenciales del proceso de provisión del servicio educativo desde su agencia.
6. Garantizó la continuidad del programa desde una perspectiva financiera al asegurar recursos ordinarios del presupuesto durante 15 años que deben ser dedicados exclusivamente a la financiación del programa de concesiones educativas.
7. Liberó a la Secretaría de Educación de funciones puramente logísticas permitiendo que parte del tiempo pudiera dedicarse a labores más productivas en términos de los objetivos planteados por el plan de desarrollo.

2.4 Escenarios Financiero y Presupuestal

Antes de iniciar el cálculo del costo de las concesiones y de describir el mecanismo que fue utilizado en la ciudad de Bogotá para financiar el proyecto, es importante relevar el hecho de que más allá de cualquier monto que pueda estar en discusión, la innovación del nuevo esquema, en términos presupuestales, consistió en que por primera vez el costo de la educación dejó de ser medido por el número de profesores de la planta de docentes y empezó a cuantificarse en términos de alumnos matriculados. Esto cambia dramáticamente la concepción del financiamiento de la educación y empieza a diferenciar y a hacer explícito uno de los grandes problemas de este sector en Colombia: el hecho de que la asignación de recursos esté orientada al pago de las crecientes nóminas de los maestros y no a la educación de los niños y de los jóvenes de este país.

En este contexto y siendo conscientes de que el análisis de la viabilidad de reproducir el esquema de concesiones educativas en otras regiones del país debe consultar como factor esencial la capacidad de financiamiento de los diferentes entes territoriales, este capítulo describe los mecanismos utilizados y los presupuestos que dieron origen al proyecto en cuestión.

En primer lugar, es importante entender que los establecimientos educativos privados que puedan ser potenciales oferentes de la educación por concesión requieren de una seguridad en la sostenibilidad del financiamiento en un ciclo en el que puedan mostrar resultados en términos de calidad. Esto significa que la primera característica de un proyecto de concesión es la garantía que le da el Estado al gestor privado para asegurarle que su labor no se va a ver truncada a "mitad de camino" y que va a lograr cerrar al menos un ciclo del proceso educativo en el que se embarque.

La segunda característica está directamente relacionada con la primera y consiste en que en un contexto de incertidumbre presupuestal de largo plazo y de tasas de retorno de inversión mínimas o incluso negativas, los colegios privados no estarán dispuestos a hacer

inversiones para una educación con altos estándares de calidad.

La combinación de las dos características anotadas lleva a la conclusión de que una educación oficial con estándares de educación privada de altos niveles de calidad requiere de una inversión importante por parte del Estado que asegure, por una parte, una infraestructura acorde con dichos estándares y una financiación a largo plazo que incentive la transferencia de modelos educativos exitosos de los sectores más privilegiados a los menos privilegiados de la sociedad.

En este orden de ideas, es importante diferenciar el costo que para los entes territoriales significa la inversión en infraestructura, de aquel que se refiere al costo anual de ofrecer un cupo educativo a un niño en una jornada escolar. Si bien se va a hacer referencia al costo de la inversión en infraestructura más adelante, en este capítulo se hará énfasis en los costos anuales que debe sufragar el departamento o municipio para mantener los niños en los colegios. Lo anterior, en razón a que los costos de la inversión en infraestructura varían sustancialmente entre diferentes regiones y a que la inversión en nuevas construcciones no es la única opción para la provisión de edificios educativos.

El costo de la educación, entonces, fue estimado con base en estudios realizados en la ciudad de Bogotá, analizando, en los mejores colegios públicos y privados, el costo de brindar una educación con altos estándares de calidad. Cabe anotar aquí que el costo por niño de la educación variará sustancialmente dependiendo de los estándares que se fijen como objetivo y de los precios relativos en cada región del país. Por ello, en este capítulo se hacen explícitos los supuestos fundamentales que llevaron a lo que se denominó canasta educativa básica para el proyecto de concesiones en el Distrito. Un modelo de costos permitirá analizar varios escenarios dependiendo de los supuestos sobre factores asociados a la calidad de la educación que se adopten.

Los costos estimados para Bogotá que se presentan en el cuadro No. 1 se realizaron teniendo en cuenta los siguientes supuestos principales:

Un establecimiento educativo con un grado de preescolar (25 niños por aula), cinco de primaria (35 niños por aula), cuatro de secundaria (40 niños por aula) y dos de media (40 niños por aula) con una jornada al día.

Recurso humano. En este rubro se calculó el costo de la nómina de docentes, docentes directivos y personal administrativo. La nómina de maestros (incluidos los directivos) se calculó suponiendo un escalafón promedio entre 7, 8 y 9. El personal por colegio se calculó de la siguiente manera: 34 docentes, 4 directivos docentes, y 4 administrativos.

Textos y útiles escolares. Se calculó un texto para cinco niños en matemáticas, lenguaje y ciencias, tres cuadernos y tres lápices por niño.

Gastos generales. Se calcularon los costos relacionados con servicios públicos, reparaciones, mantenimiento y contratación de servicios personales (vigilancia y aseo).

Complemento alimentario. Costo de un refrigerio que logre proporcionarles a los niños y jóvenes un 25% de sus necesidades nutricionales diarias.

Gastos de administración. Se incluyó el pago de impuestos e imprevistos.

Como puede verse en el cuadro, el costo por plantel educativo a precios de 2002, según estos supuestos, es de $1.114.000 al año, aproximadamente 12% por debajo del costo de un establecimiento oficial tradicional de similares características en el momento de iniciarse las concesiones.

Este costo, que refleja lo que debía invertir el Estado para mantener a un niño o joven en el colegio durante un año, debía multiplicarse por el número de años que, en promedio, constituye un ciclo completo (el tiempo que transcurre entre que un niño entra al preescolar sale graduado de grado once considerando posibles repitencias). El costo resultante es el valor del presupuesto que debía asegurarse, por niño, para lograr interesar a los colegios privados con mejores resultados académicos en participar en el proyecto. En el cuadro No. 1 se muestra, en pesos del 2002, el costo calculado con los grandes agregados de concepto de gastos.

Cuadro No.1
Costo per cápita Anual
(Pesos corrientes)

	Escalafón 7	Escalafón 8	Escalafón 9	Promedio	Participación
	2001	2001	2001	2001	%
RECURSO HUMANO	478.678.608	539.877.684	590.683.723	536.413.338	55
Salarios y Prestaciones	478.678.608	539.877.684	590.683.723	536.413.338	
TEXTOS Y ÚTILES ESCOLARES	48.967.514	48.967.514	48.967.514	48.967.514	5
Preescolar	3.541.543	3.541.543	3.541.543	3.541.543	
Primaria	17.494.190	17.494.190	17.494.190	17.494.190	
Básica Secundaria	20.263.204	20.263.204	20.263.204	20.263.204	
Media	7.668.578	7.668.578	7.668.578	7.668.578	
APOYO NUTRICIONAL	266.608.742	266.608.742	266.608.742	266.608.742	27
GASTOS GENERALES	108.274.981	108.274.981	108.274.981	108.274.981	11
Servicios públicos	16.260.934	16.260.934	16.260.934	16.260.934	
Reparaciones, mantenimiento	22.276.800	22.276.800	22.276.800	22.276.800	
Contratos prestación servicio	69.737.247	69.737.247	69.737.247	69.737.247	
Vigilancia	40.632.883	40.632.883	40.632.883	40.632.883	
Aseo	29.953.126	29.104.364	29.104.364	29.104.364	
Costo administración	18.953.126	20.238.306	21.305.234	20.165.556	2
TOTAL POR ESTABLECIMIENTO	921.482.972	983.967.228	1.035.840.195	980.430.132	100
COSTO POR NIÑO	1.047.140	1.118.145	1.177.091	1.114.125	

Para asegurar esta cuantía, y teniendo en cuenta que para realizar un gasto las entidades públicas requieren que exista una apropiación presupuestal previa, y que para los contratos de ejecución sucesivos que se extienden a más de una vigencia es necesario contar con vigencias futuras que deben ser aprobadas por los Concejos o Asambleas en el proceso de aprobación del presupuesto anual, estos valores fueron llevados a 15 años e incluidos en el presupuesto anual de inversión de la Secretaría de Educación en el año 1999. Para contar con un orden de magnitud para análisis posteriores, el valor de la apropiación representaba en ese año el 6% del presupuesto total de la secretaría.[10]

◀ 10 Las vigencias futuras fueron aprobadas mediante Decreto No. 627 de 1999, Artículo 5.

En cifras estimadas y basados en el costo aquí obtenido, con la información sobre cobertura educativa en el país (niños que asisten y que no asisten al colegio)[11] por nivel educativo, podría decirse que, en un escenario en el que se aplicará a nivel nacional el esquema de concesiones educativas en una magnitud para un lapso de once años (ciclo completo, sin considerar repitencias), el costo adicional para el Estado es de aproximadamente $3.67 billones por año. Como escenario ideal, es un punto de partida para iniciar el análisis de la factibilidad de un proyecto a largo plazo que permita elevar la cobertura de la educación de forma sistemática, permanente y con altos índices de calidad.

11 Según datos del informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1998, DNP-TM, 1999, hay 2,228,114 niños de secundaria y media y 1,027,169 de primaria, para un total de 3,255,283 niños, que no asisten al colegio (sin entrar a considerar los niños de preescolar) en el país.

2.5 Costos de la Infraestructura

Como se dijo anteriormente, el costo de la infraestructura de los colegios concesionados en Bogotá reviste importancia en razón a que evidencia lo relevante de este componente como factor de calidad de la educación, pero no es un requisito indispensable para el esquema de concesiones puesto que puede ser reemplazado por esquemas alternativos. El alquiler o compra de edificios existentes que cumplan con requisitos básicos de calidad educativa y que se adapten de mejor forma a las posibilidades de financiación de los entes territoriales pueden ser formas sustitutivas de proveer infraestructura a los colegios privados para que presten el servicio educativo concesionado.

El caso de Bogotá, no obstante, se dio en el contexto de la posibilidad de invertir en edificios diseñados con los mejores estándares de calidad, a los mejores precios disponibles en el mercado y en los lugares de estratos 1 y 2 donde se identificaron mayores problemas de déficit de cobertura educativa en el Distrito.

El costo total promedio de cada colegio fue de $7.243 millones en el 2002 incluyendo en esta cifra la adquisición del lote, la construcción y la dotación. Cada colegio está dotado con infraestructura de primera calidad, características de espacio e iluminación adecuadas a su función educativa, veinticuatro aulas de clase, una ludoteca, un laboratorio de ciencias, dos aulas para propósitos artísticos, tres aulas de tecnología, una biblioteca, una cancha múltiple, y dotación para cada uno de estos espacios.

3. Análisis de posiblidades de replicación

La decisión de implantar un modelo educativo como el de las concesiones en una entidad territorial parte del supuesto de que existen problemas de cobertura y/o de calidad que requieren de la ejecución de algún tipo de estrategia que incida en las causas de estos problemas. Partiendo de este supuesto, la adopción de un esquema como el descrito en este capítulo depende del cumplimiento de las siguientes condiciones en los entes territoriales donde se espera aplicar:

1. Que el esquema de concesiones sea viable legalmente en cualquier parte del territorio nacional.

   A la luz de la Ley 80, esta condición se cumple en cualquier lugar del país donde se desee implementar. En este caso, la importancia radica en que los contratos contengan las cláusulas requeridas para que las condiciones se presenten de forma adecuada, lo que significa que los incentivos son los correctos desde una óptica institucional.

2. Que existan los recursos presupuestales necesarios.

   Con relación a este punto, es necesario considerar los recursos requeridos tanto para la financiación de los gastos de funcionamiento como para los de inversión (infraestructura y dotación). Aquí es importante tener en cuenta que la inversión de recursos dependerá del impacto sobre la cobertura que se decida tener, es decir, los costos están directamente relacionados con la reducción del déficit de cobertura que se haya establecido como meta. Teniendo claro el costo por estudiante, la inversión dependerá de las ampliaciones de cobertura que se deseen o se puedan obtener.

   En el caso de funcionamiento, existe el modelo utilizado en el Distrito de Bogotá que puede adaptarse a las necesidades particulares de las entidades que lo requieran para establecer el costo individual anual requerido por educando. No obstante, conservando los estándares de calidad exigidos en este esquema no de-

12 8.000 de los 26.000 maestros son financiados por recursos ordinarios propios del Distrito.

bería diferir sustancialmente del costo dado por este análisis.

En el caso de la infraestructura y la dotación, el ente territorial puede decidirse por opciones diferentes a la construcción como pueden ser el arrendamiento o la compra de espacios adaptables a colegios con características similares a los obtenidos con la construcción directa en Bogotá. Esto implicaría, en términos presupuestales, en el caso del arrendamiento, que los costos de funcionamiento se incrementarían anualmente, pero que no habría gastos de inversión (el esquema de compra, además de la variación en el valor, no reviste diferencias en cuanto al esquema presupuestal). Estas alternativas, que tienen el riesgo de traer como resultado colegios que no cumplen con las características de calidad exigidas por el modelo adoptado en el Distrito de Bogotá, podrían conllevar menores requerimientos presupuestales.

El aspecto presupuestal debe ser considerado a la luz de las disponibilidades tanto de carácter territorial como nacional. En el caso de Bogotá, el Distrito aporta una parte importante de sus recursos[12] *para el financiamiento de la educación como complemento de los recursos recibidos por las transferencias. En casos como éste habría que entrar a analizar qué capacidad adicional de aportes habría en las entidades territoriales individualmente. No obstante, conociendo la situación financiera de gran parte de los municipios del país, se esperaría que un impacto significativo bajo este esquema dependerá del aporte que realice la Nación como parte de las transferencias territoriales destinadas a la financiación de la educación.*

3. Que existan colegios privados en el área.

Existen muchas regiones del territorio colombiano donde no existe presencia de establecimientos privados de educación en razón a que no se dan los incentivos económicos, o sociales (en el caso de establecimientos sin ánimo de lucro) para que este esquema se haya desarrollado. Para enfrentar este hecho, puede haber esquemas mediante los cuales los incentivos eco-

nómicos atraigan colegios privados de otras regiones a los municipios donde se requiera el servicio. No obstante, lo más deseable es que existan de antemano los colegios del área que puedan tener mayor proximidad entre sus instituciones de origen y los nuevos oficiales concesionados para lograr sinergias y hacer más fácil la transferencia de tecnología tanto dura como blanda. En este aspecto hay que considerar que los incentivos no sólo serán de tipo económico, sino también incluirá aspectos de seguridad, de provisión de servicio públicos, etc. Esta condición parecería más probable de ser cumplida en las grandes ciudades del país.

4. Que la calidad de los colegios privados que podrían ser potenciales concesionarios sea superior a la de los colegios oficiales existentes en el área.

   El factor diferenciador de mayor importancia del esquema de concesiones educativas es la calidad de la educación. La cobertura es un problema que puede ser más fácilmente resuelto y para el cual existen más alternativas estratégicas. La calidad, por tanto, es el criterio que no debe ser desvirtuado desde ningún punto de vista en la decisión de replicar el modelo. Por lo anterior, el hecho de encontrar colegios privados en el área del ente territorial interesado o que exista el interés de estos colegios en participar en el esquema no puede ser el factor decisivo. La realidad muestra que, en promedio, los colegios oficiales superan (en el caso de Bogotá) la calidad alcanzada en el 80% de los colegios privados. Esto significa que si se encuentra que en estadísticas disponibles como la del ICFES, los colegios oficiales de la zona obtienen puntuaciones mayores que las de los colegios privados, a menos que se "importen" colegios de otras zonas, el esquema no tendría ninguna justificación. Esta condición, al igual que la anterior, también parece más probable en las grandes ciudades del país.

5. Que el costo de la canasta educativa de la concesión sea igual o no significativamente superior al promedio de la canasta de colegios oficiales con estructura semejante en el área.

El hecho de que en Bogotá, donde el costo de vida alcanza uno de los niveles más altos de Colombia, se haya logrado realizar un esquema educativo con concesiones en la cual el costo de funcionamiento es bastante similar al del promedio de los colegios oficiales de condiciones similares, implicaría que costos superiores no son justificables en otras zonas del país. Por otra parte, en términos políticos sería muy difícil justificar este esquema con mayores costos sobre la alternativa que plantearían los docentes del sector educativo oficial de aumentar las inversiones en los planteles oficiales tradicionales para alcanzar las condiciones existentes en los colegios privados de mejores resultados académicos, argumentando que el problema no es de "modelo institucional", sino de falta de recursos suficientes.

6. Que exista decisión política tanto de carácter administrativo (Alcaldías o Gobernaciones) como de las instancias de representación política (Concejos o Asambleas).

La adopción de concesiones educativas como alternativa para reducir los déficits de cobertura y los bajos niveles académicos de los estudiantes es una decisión que requiere no sólo de recursos presupuestales, sino de una convicción conceptual que permita enfrentar presiones en contra provenientes de sectores políticos y gremiales. Es un esquema que rompe con una tradición histórica cuestionada sólo en el papel, salvo por contadas experiencias. Como cualquier experiencia de cambio, esto conlleva a resistencias difíciles de enfrentar y que requieren de posiciones sólidas y duraderas. En el nivel estratégico, esta posición debe ser adoptada particularmente por la rama ejecutiva, cualquiera que sea el nivel territorial del caso y, en el nivel presupuestal, su viabilidad depende casi exclusivamente de la rama legislativa. Sin esta posición consolidada, el esquema pierde su característica de sostenibilidad a mediano plazo y, por tanto, deja de ser una opción viable.

4. Conclusiones

Tal y como se menciona en apartes de este capítulo, la experiencia de concesiones educativas en el Distrito de Bogotá se encuentra en las primeras etapas de ejecución y, por tanto, es difícil concluir sobre los resultados finales de la experiencia. No obstante, los elementos centrales de su diseño parecen garantizar que los objetivos buscados pueden ser efectivamente alcanzados habiéndose así conseguido encontrar un esquema cualitativamente diferente a lo hasta ahora implementado en educación financiada por el Estado.

En este sentido, y como elemento caracterizador esencial del esquema parece corregir los problemas de agencia del sector educativo estatal colombiano al hacer consistentes los objetivos del Gobierno Distrital que ejerce como "principal" con los objetivos del colegio (en este caso el concesionario), el cual actúa como "agente". Mediante el contrato de concesión se hacen explícitas las obligaciones del agente y se establecen los incentivos tanto positivos como negativos de su incumplimiento haciendo transparente la relación e introduciendo la motivación requerida para que los agentes trabajen en torno al objetivo perseguido por el principal que pretende reflejar a su vez los intereses de los padres de familia de los hogares más pobres de la población. El resultado práctico de este contrato, que se fortalece con herramientas tales como las de la existencia de un evaluador independiente, es la generación paulatina de una cultura de monitoreo de la calidad de la educación con consecuencias sobre los responsables de proveer este servicio público.

Dentro de este marco de diseño, el esquema provee los siguientes beneficios que lo diferencian de otras alternativas y, muy especialmente, de la educación oficial tradicional:

- Se introduce en el medio un esquema de competencia de la calidad educativa, independientemente del sector socioeconómico al que esté dirigida. No sólo se seleccionan de manera

competitiva los mejores colegios en términos académicos, sino que son reemplazados en caso de que incumplan con las metas establecidas en el contrato de concesión. A diferencia de la educación oficial tradicional donde la competencia no existe y del esquema de vouchers donde, o tampoco existe o donde existe, son los padres de familia los encargados de hacer la selección con poca información disponible; el Estado cumple la función de evaluador por resultados.

- Se resuelven los problemas de gestión tales como la debilidad de los rectores frente a sus maestros, en razón a la inflexibilidad del régimen laboral, a las decisiones sobre selección y despido que le son ajenas, a las ineficiencias en la provisión de insumos, dada la burocracia administrativa de los niveles centrales de la administración pública, etc. Dado que la infraestructura es pública, lo que compra el Estado es la gestión; una gestión en la que el concesionario actúa como ente privado, no sujeto a presiones políticas, gremiales o de restricciones en el manejo de su recurso humano o del suministro de provisiones necesarias para la provisión del servicio educativo.
- Se logra incentivar la participación de los colegios de altos niveles de calidad con dos elementos que lo diferencian del esquema de subsidios a la demanda: la inexistencia de requerimientos de inversión privada y la sostenibilidad financiera del esquema a mediano plazo.
- Se logra generar incentivos para que colegios y universidades trabajen en asocio,[13] buscando modelos que permitan articular propuestas pedagógicas en beneficio de la calidad educativa, beneficio que se traduce, entre otras cosas, en una mayor capacidad de acceso de los estudiantes a la educación superior.
- Supera la dicotomía entre educación privada y educación oficial y entre educación para estratos socioeconómicos altos y para estratos socioeconómicos bajos. Aquí convive una amalgama que optimiza las potencialidades de los dos esquemas.

13 Como en el caso de la Alianza Educativa antes mencionada.

En términos de riesgos, la sostenibilidad de la financiación del proyecto es un factor crucial en el éxito de la experiencia y la falta de mecanismos que la garanticen puede truncar los resultados esperados y generar, por el contrario, un retroceso en el proceso de búsqueda de nuevas alternativas de educación en Colombia. La disponibilidad de recursos y el grado de compromiso político en los entes territoriales y en la nación determinarán el nivel de riesgo en este caso.

La carencia de interés de los colegios privados en participar en el esquema, dada la falta de incentivos financieros, podría constituirse en un riesgo adicional de no encontrarse colegios que por vocación u otra razón, encuentren motivaciones diferentes.

Por otra parte, podría retomarse el hecho de que en Bogotá el porcentaje de colegios en concesión en relación con los colegios oficiales tradicionales, es de 5% en número y de 6% en presupuesto lo cual pudo haber influido en la escasa resistencia que tuvo el modelo por parte de los sindicatos de maestros; una propuesta más agresiva, que pueda representar una amenaza más clara a la hegemonía actual, podría generar posiciones más fuertes por parte de los sindicatos como oposición a su implantación.

La experiencia de Bogotá, que lleva ejecutándose ya durante dos alcaldías, es un laboratorio que le ofrece al país una excelente oportunidad para replicar una experiencia potencialmente exitosa, en términos de calidad y cobertura, en beneficio del futuro de las poblaciones menos favorecidas del país. Su implantación en todo el país dependerá de un análisis detallado, por entidad territorial, que permita establecer en cuáles de éstas existen las condiciones previas requeridas para su puesta en operación y, por supuesto, de la decisión política de realizar un cambio de estrategia de esta magnitud y de asignar los recursos que tal decisión conlleva.

Bibliografía

Plan Sectorial de Educación 1998-2001, Secretaría de Educación, Bogotá, D.C.

Plan Sectorial de Educación 2001-2004, Secretaría de Educación, Bogotá, D. C.

La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico, A. Sarmiento, L. Becerra y J. González, Bogotá, D. C., mayo de 2000.

Evaluación de la calidad de la educación primaria en Bogotá 1998, factores asociados al logro, Misión Social –DNP, Bogotá, D. C. 1998.

Informe de desarrollo humano para Colombia DNP 1998.

Economics 212, Unit 6. Adverse Selection, Moral Hazard Social Choice and Mechanism Design, Paul Milgrom, 1998.

Nuevas formas de organización escolar en escuelas con financiamiento público en Colombia, Leonardo Villa, julio del 2000.

Exposición de Motivos al Consejo de Bogotá para el proyecto de vigencias futuras del programa de implantación de subsidios a la demanda de la educación básica. Bogotá, D. C. 1999.

Con el apoyo:



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proyecto PNUD COL 95/007