

Política Social: Prioridad de la Década del 90

Miguel Urrutia Montoya

Introducción

Para sorpresa de muchos, la mayoría de los estudios recientes sobre la situación social en Colombia muestran un mejoramiento significativo en las condiciones de vida de la mayoría de la población en las últimas décadas. Sin embargo, paralelamente a la mejoría en la distribución del ingreso, los salarios, las condiciones de vivienda y la educación, infortunadamente se han deteriorado otros indicadores de bienestar social como las tasas de criminalidad y los índices de violencia política.

Se podría decir que la organización de la economía y las instituciones económicas han facilitado el crecimiento de la producción, dentro de un ambiente de más estabilidad que en cualquier otro país de América Latina (ver cuadro 1). Al mismo tiempo, ha habido un rezago en el desarrollo de instituciones como la justicia y los mecanismos de participación política, fenómenos que han llevado a tasas de violencia e impunidad que deterioran de manera muy notable la calidad de vida.

En este capítulo resumiremos algunos de los indicadores sociales que reflejan la evolución de nuestra sociedad en las últimas décadas, y en cada caso plantearemos algunos de los principales retos para la década de los noventa y algunas propuestas de cómo enfrentarlo.

La Revolución Demográfica

Tal vez el cambio con más profundas repercusiones en Colombia en las últimas décadas, ha sido la revolución demográfica. El país pasó de tener altas tasas de mortalidad y una baja expectativa de vida promedio, a una expectativa de vida no muy diferente a la de los países más desarrollados. Al mismo tiempo, a partir de los años setenta comenzó un descenso acelerado en las tasas de natalidad y de fertilidad.

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

(Dólares de 1988)

PROMEDIO DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL

	1961- 1970	1971 - 1980	1981 - 1989
Argentina	3.0	0.8	-3.3
Bahamas	2.4	0.7	1.6
Barbados	5.7	-0.3	0.8
Bolivia	2.2	2.6	-3.5
Brasil	6.2	2.5	-0.1
Colombia	2.1	3.3	1.3
Costa Rica	2.5	2.5	-0.6
Chile	1.9	1.1	1.2
Ecuador	1.9	5.9	-0.7
El Salvador	2.3	0.2	-2.3
Guatemala	2.6	2.8	-2.2
Guyana	1.1	0.5	-3.2
Haití	-1.2	2.8	-2.6
Honduras	2.2	2.3	-1.2
Jamaica	3.7	- 3.1	0.4
México	3.6	3.6	-1.1
Nicaragua	3.5	-3.1	- 5.0

	1961- 1970	1971 - 1980	1981 -1989
Panamá	4.9	2.3	-2.1
Paraguay	1.7	5.5	0.0
Perú	2.5	0.8	-3.1
República D.	1.9	4.4	0.2
Surinam	3.0	5.0	-1.8
Trinidad y Tobago	2.1	5.0	-4.9
Uruguay	0.6	2.6	-0.6
Venezuela	2.7	0.8	-2.6
América Latina	2.6	3.3	-1.1

Fuente: BID, Progreso económico y social en América Latina.

Obviamente, la disminución en mortalidad infantil y la extensión en los años de vida aumenta el bienestar, pero el descenso en la fertilidad también lo hace a través de facilitar el incremento en el ingreso per capita y la disminución en la incidencia de la desnutrición y la mortalidad infantil. En efecto, en Colombia, al igual que en la mayoría de las sociedades, hay una relación empírica clara entre descenso en fertilidad y descenso en desnutrición y mortalidad infantil, debido al efecto sobre la salud de la madre y el niño del espaciamiento de los nacimientos.

El cuadro 2 resume a grandes rasgos los cambios demo-gráficos ocurridos en las últimas décadas. Aquí solamente vale la pena indicar que muchas de las causas de este cambio demográfico tienen que ver con el gasto social¹¹⁷. El descenso en mortalidad después de 1938,

estuvo muy relacionado con la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado y con el gasto en salud básica, campañas de vacunación, y campañas de control de la malaria. La mayor educación de la mujer y el uso de anticonceptivos también disminuyó la mortalidad infantil. Todo esto llevó a que la tasa bruta de mortalidad infantil descendiera de 212.9 a 53.3 por mil entre 1938 y 1985 (Ver cuadro 2).

Muchos de estos mismos factores llevaron a disminuir la tasa de fecundidad. Al disminuir la mortalidad infantil, las parejas tienen menos niños para lograr el tamaño de familia deseado. El aumento del empleo femenino fuera del hogar hace más costoso para la mujer tener niños, y la mayor educación de las mujeres hace económicamente más atractivo el trabajo fuera del hogar. La urbanización también hace más costoso tener niños, pues éstos no contribuyen al ingreso familiar en la ciudad y sí aumentan los gastos de la familia en vivienda, transporte y educación. El crecimiento en los requisitos de educación en los puestos de trabajo de una sociedad moderna hace muy costoso tener niños, pues hay que posponer su entrada a la fuerza de trabajo por muchos años, y la educación, aun la gratuita suministrada por el estado, requiere gastos directos substanciales de la familia.

CUADRO 2

VARIABLES DEMOGRAFICAS DE COLOMBIA 1938-1985

	1938	1951	1964	1973	1985
Tasa de crecimiento natural (%)		2.20	3.40	2.20	2.20
Tasa de fecundidad (niños por mujer)		- 7.04	6.24	4.60	3.30
Tasa bruta de mortalidad x 1000	22.40	17.20	13.50	10.80	6.80
Tasa bruta de natalidad x 1000	46.50	47.20	47.20	33.10	27.00
Tasa de mortalidad infantil	212.90	123.30	84.50	66.90	53.30

Fuente: Harol Banguero y Carlos Castellar, Demografía en Colombia Siglo XXI.

En resumen, la concentración del Estado colombiano en ciertos tipos de gasto social, y la libertad que la sociedad le ha dado a entidades privadas y a las familias para suministrar y usar las técnicas modernas de control natal, han determinado uno de los descensos en fertilidad más acelerados del mundo, haciendo posible una mejora muy marcada en el bienestar presente y futuro de la sociedad.

El aumento en bienestar generado por la revolución demográfica ha afectado la presente generación, pero también las generaciones futuras. La disminución en la mortalidad (y las enfermedades) y el aumento en la expectativa de vida, ha implicado un aumento directo de bienestar en el presente, pero la disminución en la tasa de crecimiento de la población también ha determinado aumentos en los salarios reales de los grupos más pobres de la población a través de una reducción en el exceso de mano de obra.

Los beneficios futuros de los descensos en fertilidad también son muy significativos. Las proyecciones de fuerza de trabajo sugieren que en los años noventa la economía va a poder emplear la reducida oferta de jóvenes que llegará a la edad de trabajar. Adicionalmente, la reducción en la fertilidad ha hecho posible una menor incidencia de la desnutrición en el presente, y eso nos dará mano de obra más productiva en el futuro. La reducción en el número de niños en edad escolar también hace posible aumentar la cobertura de la educación, y esto a la vez producirá una mano de obra más capacitada y productiva en el futuro.

Hasta ahora hemos puesto énfasis en los beneficios de la revolución demográfica. Sin embargo, es importante estar muy conscientes de que el problema demográfico no está resuelto. La actual tasa de fecundidad en Colombia sigue siendo altísima, y para lograr altas tasas de desarrollo en el siglo XXI se hace necesario disminuir inmediatamente la tasa actual de crecimiento de la población.

El cuadro 3 muestra el actual problema demográfico. La tasa de fecundidad sigue siendo muy alta entre las mujeres pobres de las ciudades y en todas las clases sociales en el campo. Estas tasas de fecundidad diferenciales dificultan la reducción de la pobreza absoluta, al concentrar el mayor número de niños en las familias vulnerables a la desnutrición y en las familias que no están en capacidad de invertir en la salud y la educación de sus hijos. Esto implica que en el próximo siglo habrá una alta oferta de mano de obra con baja calificación, y esto puede llevar a aumentar la diferencia en empleo e ingresos entre los pocos trabajadores calificados, hijos de familias acomodadas, y los muchos trabajadores menos calificados, hijos de familias pobres.

El reto para nuestra sociedad es entonces crear sistemas de incentivos para disminuir la fecundidad donde ésta todavía está muy alta, o sea, en ciertas zonas rurales (la costa Atlántica) y en ciertos bolsillos de pobreza en las ciudades. Estos incentivos incluyen políticas como dar acceso a muy bajo costo a la información y técnicas de planificación familiar a las mujeres en áreas rurales de difícil acceso y en los barrios pobres de las ciudades, aumentar radicalmente la cobertura de la educación primaria y parte de la secundaria, aumentar la cobertura de los servicios de salud y agua potable, y perseguir un modelo de desarrollo que genere una alta demanda por mano de obra femenina.

La razón de que se mencionen estas políticas y no otras es que se ha comprobado que la fecundidad disminuye a medida que las mujeres tienen acceso a educación, empleo, métodos de planificación familiar, salud básica y agua potable.

Al discutir los otros índices de bienestar, vamos a encontrar sistemáticamente que estas mismas políticas tienden a mejorar casi todos los índices de bienestar.

Ingreso per capita y Distribución del Ingreso

El desarrollo económico colombiano fue inferior al promedio mundial en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, pero ha sido relativamente exitoso a partir de finales de los sesenta. El cuadro 4 muestra el índice de crecimiento del producto interno bruto real per capita entre 1950 y 1989.

El aumento de ciento por ciento en el producto bruto per capita en la época de las posguerra, implicó una mejoría significativa en el nivel de vida del colombiano promedio. El crecimiento de la economía hizo posible que el empleo creciera a un ritmo lo suficientemente alto para

absorber el aumento en la fuerza de trabajo generado por la explosión demográfica de 1938-1960, y los frutos del desarrollo se distribuyeran de una manera suficientemente equitativa, como para que el aumento general de ingresos disminuyera la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza.

CUADRO 3

INDICADORES DE FECUNDIDAD POR COHORTE Y ESTRATO

Cohorte de mujeres jóvenes
(25 a 29 años)

Cohorte de mujeres mayores
(45 a 49 años)

Area \ Estrato	Cohorte de mujeres jóvenes (25 a 29 años)			Cohorte de mujeres mayores (45 a 49 años)			
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto
Area urbana							Total
% de solteras	11.6	25.7	49.2	25.3	8.0	4.8	2.7
Promedio de hijos nacidos vivos	2.3	1.5	0.8	1.6	6.1	4.6	3.3
% de mujeres alguna vez casadas que usan métodos de planificación familiar	86.9	90.6	88.1	89.9	67.9	64.2	73.6
							66.2

Area rural

	21.4	17.2	13.9	17.1	13.1	7.5	9.2	10.0
% de solteras	3.0	2.9	2.8	2.9	6.1	6.4	5.8	6.1
Promedio de hijos nacidos vivos								
% de mujeres alguna vez casadas que usan métodos de planificación familiar	42.5	47.3	63.1	52.6	36.3	34.9	40.7	39.4

Fuente: Flórez, C.E., 1990

CUADRO 4

COLOMBIA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL PER CAPITA

Año	Indice PIB per capita	Aumento (precios 1975)
1950	100	-
1959	110	0.10
1968	126	0.15
1977	169	0.33
1986	198	0.17
1989	211	

Fuente: Miguel Urrutia, 40 años de desarrollo, 1990.

Muchos estudios a nivel internacional muestran que la pobreza ha disminuido más rápidamente en aquellos países que han logrado altas tasas de crecimiento económico, y en esto Colombia es típica. La pobreza disminuyó más rápido entre 1968-1977, cuando la economía estaba creciendo más aceleradamente.

Recientemente Planeación Nacional, el DANE, PUND, UNICEF y el Ministerio de Agricultura, publicaron un interesante estudio sobre la pobreza en Colombia. (DANE, et al. 1989). Con base en los resultados censales de 1973 y 1985 se construyeron cinco índices simples de pobreza, tres de los cuales definen condiciones críticas de la vivienda, y de los restantes dos se sintetizan algunas características socioeconómicas de los hogares. Los hogares en viviendas inadecuadas, sin servicios básicos y con hacinamientos, constituyen los indicadores de pobreza del primer grupo. Los otros dos índices consideran aspectos como el nivel de ingreso y el ausentismo escolar.

A partir de estos índices se identifica como pobres o con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a todos los hogares que presentan al menos una carencia en los índices básicos. En el caso de dos o más deficiencias, los hogares se consideran en situación de miseria.

La metodología es discutible como sistema de medir niveles absolutos de pobreza, pero parece útil para medir cambios en niveles de bienestar. El estudio muestra un descenso en el número de pobres entre 1973 y 1985 de 17.9% en zonas rurales, y de 45.2% en las cabeceras municipales. Las personas en situación de miseria disminuyeron más aceleradamente, pues disminuyeron 34.5% en zonas rurales y 58.8% en las cabeceras.

Otra manera de medir los cambios en la pobreza, es la de estimar un ingreso mínimo mensual, por debajo del cual se supone una familia tendrá recursos insuficientes para la compra de los bienes y servicios que suplen las necesidades básicas. Utilizando una línea de ingreso mínimo de este tipo se encuentra, por ejemplo, que el número de pobres como proporción de la población económicamente activa en Bogotá, disminuyó de 31.4% a 20.0% entre 1970 y 1980 (Urrutia, M. 1984).

Las cifras para Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, dan una disminución en el porcentaje de pobres de 4% a 21% entre 1974 y 1980. En Bucaramanga, Manizales y Pasto, estos porcentajes disminuyeron de 49% a 31% entre 1975 y 1980 (Urrutia, M. 1984).

En resumen, hay mucha evidencia empírica que sugiere, que a partir de comienzos de la década de los sesenta, la pobreza ha disminuido significativamente en Colombia. Esto se debe por una parte al aumento general en el ingreso, y por otra parte a una mejoría en la distribución del ingreso.

La gráfica 1 muestra qué ha pasado con los índices de concentración del ingreso en Colombia. El índice Gini que aparece en la gráfica, es un índice que mide la concentración del ingreso. Su valor se acerca a 1 cuando la mayoría del ingreso de una sociedad lo percibe un pequeño grupo de personas, y se acerca a cero cuando todo el mundo tiene el mismo ingreso. La producción en el índice implica entonces una mejoría en la distribución del ingreso.

Según Londoño (1989), la desigualdad en los ingresos en Colombia, medida por el índice Gini, pasa de 0,57 a 0,45 entre 1984 y 1988. Por otra parte, estudios internacionales sugieren que dado el nivel de desarrollo del país, un Gini de 0,47 habría sido normal durante este período. Por lo tanto, parecería que Colombia era una sociedad bastante desigual, en términos internacionales, en 1964, pero se había vuelto más equitativa que el promedio hacia 1988.

El trabajo de Londoño (1989), sugiere además, que la distribución del ingreso mejoró tanto en el sector urbano como en el rural.

No es fácil determinar con exactitud los factores que han llevado a una reducción en la incidencia de la pobreza y la mejoría en la distribución del ingreso. Sin embargo, los autores que han estudiado el tema han avanzado algunas hipótesis que parecen tener alguna confirmación empírica.

El avance educativo del país, y el aumento en la cobertura de la educación, han disminuido los diferenciales de salarios debido a diferencias en el entrenamiento de la mano de obra. El efecto distributivo de la educación se ha reforzado por el hecho, de que en Colombia las familias pudientes pagan por la educación en colegios privados, mientras que las familias de clase media y media baja, son las que se benefician de la educación pública gratuita.

El sistema político democrático también ha determinado que los servicios públicos se le lleven a las familias más pobres, a precios subsidiados. Por eso, el cubrimiento de servicios públicos ya era alto en las zonas urbanas en 1974 (Ver Selowsky, 1974), y más recientemente el cubrimiento creció en el área rural, y de manera sorprendente en el campo de la electrificación rural (Ver cuadro 5).

CUADRO 5

CALIDAD DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA 1951-1985 VIVIENDAS POR DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS

	CENSO 1951			CENSO 1964		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Acueducto	66.9	7.4	28.8	65.8	13.3	38.7
Energía	64.3	4.2	25.8	65.4	5.6	34.5
Sanitario	70.2	11.3	32.4	69.1	14.1	40.7

CENSO
1973

CENSO
1988

	Cabecera Resto		Total	Cabecera	Resto	Total
Acueducto	86.9	27.6	62.7	89.8	28.0	69.7
Energía	87.0	57.6	95.0	40.8	78.2	91.6
Sanitario	15.0	25.0	68.1	93.6	39.5	77.0
Alcantarillado	72.2	8.1	46.1	80.7	11.9	59.2

Fuente: Para 1951 DANE, 1957; para 1964 DANE, 1968; para 1973 y 1985 DANE, 1989.

Otro factor determinante de la mejoría en la distribución del ingreso, ha sido la disminución del exceso de mano de obra en el campo. Esa disminución se debió al proceso migratorio rural-urbano, y a la disminución en la tasa de crecimiento de la población. Esto ha llevado a un aumento muy bajo en la fuerza de trabajo rural, lo cual ha hecho posible aumentos en los ingresos reales de los trabajadores menos capacitados del campo, a partir de finales de la década de los sesenta.

El cuadro 6 muestra cómo han crecido las poblaciones urbana y rural en Colombia entre 1938 y 1985, y el acelerado proceso de urbanización. El estancamiento de la población rural, en un período en que la producción agrícola siguió aumentando, implicó un mejoramiento importante en los ingresos de los campesinos. Como la oferta de mano de obra no calificada en las ciudades, depende de la migración rural-urbana, el aumento en salarios en el campo determinó un aumento similar en los ingresos reales de los trabajadores urbanos no calificados. Estos dos fenómenos explican parte de la mejoría en la distribución del ingreso.

El cuarto factor que puede ayudar a explicar la mejoría en la distribución del ingreso, es el modelo de crecimiento colombiano a partir de 1967. A partir de la crisis cambiaria de ese año, la política económica adquirió un mayor sesgo exportador y disminuyó el proteccionismo. Esto fomentó las actividades más intensivas en mano de obra y aceleró la creación de empleo, lo cual tiende a mejorar la distribución. La disminución en el proteccionismo y la mayor competencia redujo el dualismo en el mercado laboral y esto también disminuyó los diferenciales de ingresos entre el sector formal e informal de la

economía, fenómeno que también contribuyó a mejorar la distribución del ingreso.

Los factores anteriores explican la mejoría en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza en las últimas décadas. Sin embargo, Colombia sigue siendo una sociedad desigual y con niveles de pobreza inaceptables. El gran reto para el país es eliminar la pobreza en esta generación.

Las tendencias demográficas favorecen ese propósito. La reducción en la tasa de crecimiento de la población, determina una desaceleración importante en la oferta de mano de obra en la década de los noventa, y esto hace posible prever una disminución en el desempleo y mejoras significativas en los salarios debido a mayor demanda por trabajo que oferta.

Alvaro Reyes (1990) ha hecho proyecciones de la fuerza de trabajo para las próximas décadas, y ha concluido que con tasas de crecimiento de la economía modestas (3.3-3.4), el desempleo podría bajar a niveles de 6.8% en el año 2.000. Con mayores tasas de crecimiento del PIB (4.6-5.3% por año), el desempleo podría llegar a 4.4.%.

CUADRO 6

POBLACION URBANA Y RURAL SEGUN CENSOS

1938-1985

Año	Población		Tasa anual de crecimiento		Proporción
	Urbana	Rural	Urbana%	Rural%	Urbana
1938 29.1	2.533.680		6.168.134	-	-
1951 1.1	4.468.437 38.7		7.079.735	4.4	

1964	9.316.695	8.597.813	5.6	1.5
52.0				
1973	13.548.183	9.367.046	4.0	0.9
59.1				
1985	19.380.000	9.120.000	3.0	0.2
68.0				

Fuente: Flórez, Echeverri y Méndez (1987).

Con niveles de desempleo de 4-5%, los salarios de la mano de obra no calificada mejorarían mucho, y la disminución en la incidencia del desempleo disminuiría el número de familias con muy bajos ingresos. El sistema más efectivo para disminuir la pobreza absoluta y mejorar la distribución del ingreso, es que aumente rápidamente la demanda por trabajo, y esto se logra con altas tasas de crecimiento del PIB, y con políticas económicas que hagan que el crecimiento sea intensivo en el uso del factor trabajo.

Ambas cosas se logran si las exportaciones de manufacturas y agropecuarias crecen aceleradamente. Estas tienden a ser intensivas en mano de obra, y también conllevan más altas tasas de crecimiento del PIB. El segundo factor estratégico en la aceleración de las tasas de crecimiento, es el ahorro y la inversión. En efecto, la aceleración en el crecimiento depende de la inversión que haga la sociedad en infraestructura, maquinaria y equipo para mejorar la productividad de la mano de obra.

En el modelo de la economía colombiana de Reyes, las altas tasas de crecimiento del PIB (5.8-8.6%), están relacionadas con una tasa de crecimiento de la inversión de 9.5% anual, mientras que las tasas bajas de 3.3-3.4% anual, están relacionadas con un crecimiento en la inversión de 4.3% anual.

La evidencia internacional sobre desarrollo económico en las últimas décadas, confirma la relación entre crecimiento e inversión, y por lo tanto, los resultados del modelo de la economía colombiana descrito por

Reyes parecen lógicos. La primera conclusión es entonces, que el gran reto para Colombia en esta década es lograr aumentos en la tasa de ahorro nacional, para así poder lograr altas tasas de inversión, sin generar inflación. (La inversión se tiene que financiar con ahorro interno, pues en esta década no hay muchas posibilidades de que el ahorro externo aumente).

Otro factor que determina la tasa de crecimiento de las economías, es la inversión en capital humano. La productividad de la mano de obra es función de la capacitación y educación de la fuerza de trabajo, y de su salud. Por lo tanto, se ha encontrado a nivel mundial que una parte importante del crecimiento económico lo explica la mejoría en la educación de la fuerza de trabajo.

Aunque en Colombia se ha hecho mucho progreso en materia de aumento en el cubrimiento de la educación en los últimos años, todavía queda mucho por hacer. El cuadro 7 muestra los progresos en alfabetización. Por ejemplo, el país ha logrado niveles de analfabetismo inferiores a los de un país más rico como Brasil. Los cuadros 8 y 9 muestran los avances en cubrimiento de la educación primaria y la secundaria. El aumento en la proporción de niños matriculados en primaria fue grande entre 1960 y 1985, pero no excepcional en términos latinoamericanos. Es más, para un país en la etapa de desarrollo en la que está Colombia, ya debería haber un cubrimiento total en educación primaria. En secundaria el progreso colombiano sí es mayor al promedio latinoamericano.

Sin embargo, el esfuerzo educativo ha sido insuficiente. El cuadro 10 ilustra esto. Países como Corea y Taiwán, que han logrado altas tasas de desarrollo económico, han mejorado la educación promedio de su población mucho más rápido que Colombia. Comienzan en 1950 con niveles promedio de educación similares a los colombianos, pero en 1986 registran promedios de educación dos veces superiores al colombiano. Parecería que una de las causas del éxito económico en estos países, es precisamente el gran esfuerzo que han hecho en inversión en mejoramiento de su capital humano.

Finalmente, otra parte del crecimiento económico es función del cambio tecnológico. La productividad de la mano de obra aumenta también según la sociedad logre desarrollar nuevas formas, más eficientes, de producción. Aunque el cambio tecnológico se incorpora más rápidamente cuando la sociedad invierte en los equipos más modernos y mejora el nivel educativo de su mano de obra, la innovación tecnológica

juega un papel independiente en la aceleración del proceso de crecimiento de una economía.

En resumen, un mayor crecimiento económico logrado a través de las políticas anteriormente descritas, aunado a menores tasas de crecimiento de la población, podría garantizar la eliminación de la pobreza en las próximas décadas.

Políticas para eliminar la pobreza

En Colombia, la mayoría de las políticas encaminadas a acelerar el crecimiento económico, también tienden a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. En esta sección describiremos el conjunto de políticas que podrían reducir la pobreza más rápidamente en la próxima década.

CUADRO 7

TASA DE ANALFABETISMO

País	1960	1970	1989
Argentina	8.6	7.4	4.5
Bahamas	10.3	8.8	n.d.
Barbados	1.8	0.7	n.d.
Bolivia	61.2	36.8	25.8
Brasil	39.7	33.8	22.3
Colombia	27.1	19.2	11.9
Costa Rica	15.6	11.6	6.4
Chile	16.4	11.0	5.6
Ecuador	32.5	25.8	17.6
El Salvador	51.0	42.9	27.9
Guatemala	62.2	54.0	45.0
Guyana	12.9	8.4	4.1
Haití	85.5	78.7	62.4
Honduras	55.0	43.1	40.5
Jamaica	18.1	3.9	n.d.
México	34.5	25.8	9.7

Nicaragua	50.4	42.5	13.0
Panamá	23.2	18.7	11.8
Paraguay	25.5	19.9	11.8
Perú	38.9	27.5	13.0
República Dominicana	35.5	33.0	22.7
Surinam	16.4	n.d.	10.0
Trinidad y Tobago	6.6	7.8	3.9
Uruguay	9.5	6.1	4.6
Venezuela	37.3	23.5	13.1

Tasa de analfabetismo: Porcentaje de la población mayores de 15 años que son analfabetos.

CUADRO 8

MATRICULA ESCUELA PRIMARIA, NIÑOS DE 6 A 11 AÑOS

(Porcentaje de niños matriculados dividido por niños en esas edades)

País	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Argentina	91.2	93.6	98.5	100.0	99.9	99.9
Barbados	93.5	98.8	95.7	94.3	98.5	99.5
Bolivia	45.1	53.7	60.7	70.3	76.6	81.8

Brasil	47.7	54.7	63.1	70.1	76.2	81.4
Colombia	47.9	52.4	62.2	64.3	70.0	74.9
Costa Rica	74.4	81.4	89.0	94.5	97.5	98.7
Chile	76.4	84.6	93.0	100.0	100.0	100.0
Ecuador	66.3	73.1	78.0	76.0	80.0	83.4
El Salvador	48.7	51.1	55.1	63.2	69.2	73.8
Guatemala	32.0	35.0	41.7	48.0	53.3	58.2
Guyana	90.5	94.4	88.4	83.8	95.6	98.5
Haití	33.6	36.3	36.2	39.0	41.4	43.7
Honduras	49.5	57.5	67.8	67.0	71.3	75.3
Jamaica	74.7	88.9	94.8	90.5	94.8	97.6
México	58.4	69.2	81.4	89.2	94.2	96.7
Nicaragua	42.9	45.3	54.6	55.7	60.8	65.3
Panamá	68.3	70.9	77.3	94.4	95.7	97.6
Paraguay	69.7	71.6	77.1	74.6	77.6	80.0
Perú	56.7	68.7	78.6	80.7	83.9	86.5
Rep. Dominicana	66.8	59.8	65.7	76.9	82.2	86.1
Trinidad y Tobago	66.1	75.5	72.9	73.1	77.5	81.2
Uruguay	95.0	86.0	84.0	80.0	n.d.	n.d.
Venezuela	68.8	65.2	70.3	77.6	83.2	86.3

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de la América Latina y el Caribe, 1985.

CUADRO 9

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES MATRICULADOS,
ENTRE LOS 12 Y LOS 17 AÑOS

(Estudiantes matriculados como porcentaje de jóvenes en esas edades)

País	1960	1965
Argentina	48.1	52.7
Barbados	50.5	64.1
Bolivia	29.0	35.1
Brasil	29.6	36.1
Colombia	28.8	35.7
Costa Rica	35.7	44.3
Chile	54.7	69.5
Ecuador	30.3	35.5
El Salvador	40.3	42.5
Guatemala	17.7	22.4
Guyana	62.8	66.4
Haití	16.4	17.8
Honduras	24.6	46.8
Jamaica	57.3	65.9
México	37.4	44.6
Nicaragua	29.7	34.3
Panamá	50.3	57.7
Paraguay	44.8	44.5

Perú	43.2	57.1
Rep. Dominicana	39.4	39.0
Trinidad y Tobago	51.8	57.3
Uruguay	53.2	64.3
Venezuela	49.0	51.5

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de la América Latina y el Caribe, 1985.

CUADRO 10

NIVELES DE EDUCACION DE PERSONAS DE 15 AÑOS Y SUPERIOR

(Promedio para ambos sexos, en años equivalentes a educación primaria)

País	1950	1980	1986
Argentina	4.80	8.38	9.76
Brasil	2.05	4.57	5.95
Chile	6.09	9.10	10.21
Colombia	3.93	5.92	6.54

México	2.60	5.84	7.50
Venezuela	3.76	6.73	7.73
Corea	3.36	8.92	12.50
Taiwán	3.62	9.76	13.91
Portugal	2.49	6.05	7.81
España	4.7	67.64	9.37
Francia	9.58	12.85	14.00
Alemania	10.40	11.73	11.92
Japón	9.11	12.98	13.85
Países Bajos	8.12	11.20	12.17
Reino Unido	10.84	12.73	13.34
Estados Unidos	11.27	14.41	16.60

Fuente: CEPAL, Growth and Slowdown in Latin America: A long run comparative perspective, 1989.

Como ya se mencionó, el sistema más eficiente para reducir la pobreza, es aumentar la tasa de crecimiento del PIB, asegurándose que no se empeora la distribución del ingreso. Esto se logra si el crecimiento económico acelerado aumenta rápidamente la demanda por trabajo. El modelo que mejor logra estas metas, es el crecimiento jalonado por las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra. Ese modelo de crecimiento a la vez requiere un mejoramiento acelerado en la calidad de la mano de obra y arreglos institucionales que faciliten la adopción de nuevas técnicas de producción. El aumento en la cobertura de la educación, a la vez, genera una mejoría en la distribución del ingreso, al reducir las diferencias salariales entre personal capacitado y no capacitado.

En resumen, el crecimiento económico acelerado y equitativo requiere políticas encaminadas a aumentar la tasa de ahorro, la cobertura de la educación, y la capacidad de adopción de nueva tecnología. A continuación mencionamos algunas de las políticas que podrían llevar al logro de estas metas.

El primer requisito para aumentar la tasa de ahorro nacional es eliminar el déficit fiscal. El ahorro nacional es la suma del ahorro privado y el

ahorro público, y el Estado, para maximizar el ahorro nacional, debería aumentar el ahorro público. Esto implica limitar sus gastos a la capacidad que tiene para generar recursos fiscales.

En Colombia, en la actualidad, el Estado está subinvertiendo en funciones que son esenciales para el crecimiento económico. No ha logrado garantizar la seguridad y la justicia, y no ha podido garantizarle a las familias de bajos recursos el acceso a la educación y la salud. El gran reto para el futuro es la reforma del Estado para que pueda, sin generar un déficit fiscal, suministrar estos servicios básicos. Esa reforma implica una reforma tributaria para aumentar la carga tributaria, que en Colombia es baja, y una reestructuración del aparato estatal para hacer el gasto más eficiente y reducir el gasto público en aquellas funciones que no contribuyen a facilitar el desarrollo económico.

El cumplimiento de las funciones básicas del Estado requerirá un gran esfuerzo institucional y económico. La garantía de seguridad y justicia implica cambios institucionales profundos, para asegurar sistemas eficientes de justicia y seguridad, pero probablemente también requerirá mayor gasto público. La modernización de la economía también hace necesario aumentar la cobertura de la educación secundaria de 56% de los jóvenes en las edades pertinentes a 95%. Esto requerirá una cuantía grande de recursos estatales para subsidiarles a las familias de bajos ingresos la educación de sus hijos. El Estado también tendrá que llevar a cabo programas de salud básica, nutrición y saneamiento ambiental para garantizarles buena salud a los niños de familias de escasos recursos económicos, los cuales no pueden darles a los niños el cuidado que requieren.

Finalmente, el Estado es responsable de aquellas inversiones en infraestructura que no puede llevar a cabo el sector privado. Esto incluye inversión en carreteras, dragado de ríos, y regulación eficiente de bienes públicos como el espacio aéreo, la calidad de aire y del agua, y los problemas de congestión urbana.

Para cumplir a cabalidad con estas funciones, sin crear un régimen tributario que desincentive la inversión y la iniciativa privadas, el Estado colombiano debe dejar de hacer cosas que puede hacer el sector privado. El Estado no debe gastar recursos tributarios escasos en producir automóviles o papel, cosas que puede hacer la iniciativa privada, y no debe perder plata en la administración de colegios, buses urbanos y hospitales, si el sector privado puede administrar esos servicios a menor costo. Finalmente, dentro de los sectores en que la administración pública es la única alternativa (justicia, policía, y

regulación bancaria), es necesario desarrollar instituciones y sistemas de administración que creen los incentivos para minimizar los costos de administración de los servicios.

La literatura de economía política enseña que la estructura de las instituciones y el juego de intereses en la toma de decisiones, determina la eficiencia. Por ejemplo, los sistemas en que se cubren los déficit de una entidad con adiciones al presupuesto, inevitablemente generan procesos de decisión en que no se hacen esfuerzos por controlar costos. Un ejemplo claro es el de los hospitales. Cuando los presupuestos se manejen desde el centro, y los nombramientos también, los administradores de hospitales locales no tienen interés en ahorrar gastos administrativos ni generar ingresos, pues esos esfuerzos no mejoran la situación del hospital local y los ingresos generados van a parar a la administración central. El administrador local tampoco corre con el costo de despedir personal ineficiente, si no tiene el poder de nombrar a quien va a reemplazar a los funcionarios despedidos.

Las juntas de las empresas de servicios públicos compuestas por políticos locales, no van a aceptar alzas de tarifas para cubrir los costos de expansión de los servicios, particularmente si la deuda de las empresas está garantizada por la nación. No aumentar las tarifas es una manera de trasladarle la deuda a la nación, cosa muy atractiva para un político local. Esta es la explicación de la actual crisis del sector eléctrico colombiano.

Dadas las presiones políticas para no incrementar las tarifas de los servicios públicos, a niveles que cubran los costos marginales de largo plazo de la provisión del servicio, es probable que la única manera para evitar que los servicios públicos generen déficit fiscales, sea la privatización de esos servicios. Para aumentar la tasa de ahorro de la economía puede entonces ser necesario sacar al Estado de la prestación de servicios públicos como teléfonos y electricidad, servicios que en muchos países presta eficientemente el sector privado.

Otra reforma estructural importante para reducir el déficit fiscal, es que aun en áreas donde el Estado debe garantizar la prestación de un servicio, ese servicio lo produzca el sector privado. En muchos países, y ahora en Colombia, los municipios garantizan la recolección de basuras, pero no prestan el servicio directamente, sino que lo subcontratan con el sector privado. Se ha demostrado que ese sistema produce servicios de basura más baratos y de mejor calidad (Ver Hanke -1989-).

El aumento acelerado en la cobertura de la educación y de la salud que requiere Colombia, probablemente sólo se puede lograr con esquemas mixtos públicos y privados. En particular, la manera más barata y equitativa para aumentar la cobertura de educación secundaria, sería que el Estado les garantizara a los jóvenes de familias pobres, el acceso a la secundaria a través de un sistema de becas para asistir a colegios privados y de entidades sin ánimo de lucro. Esto le garantizará la educación a todos los jóvenes, pero mantendría el estímulo para que las familias acomodadas sigan financiando la educación de sus hijos. En este esquema se reduce el costo de ampliar la educación secundaria a todos los colombianos. También es probable que el sector privado y la comunidad, suministren la educación a menor costo de lo que lo haría una gran burocracia estatal. Para garantizar la calidad, el Estado podría limitar su intervención a labores de control de calidad, que incluirían exámenes de estado a los estudiantes y suministro de los resultados de esos exámenes en diferentes colegios a los padres de familia, para que estudiantes y familias escojan usar sólo los colegios de buena calidad.

El esquema aquí descrito contribuye al crecimiento económico a través de la ampliación de la cobertura de la educación secundaria, y a través del aumento en la tasa de ahorro, al mantener los estímulos para que las familias de clase media y alta financien la inversión en educación de sus hijos. El sistema también contribuye a la distribución del ingreso al concentrar los subsidios educativos (las becas) en las familias de bajos ingresos. La alternativa tradicional de subsidiar colegios públicos, puede empeorar la distribución del ingreso, si una mayor proporción de niños de clase media y alta que de la clase popular terminan bachillerato. El sistema tradicional también reduce la tasa de ahorro, al ofrecerle a las familias ricas educación gratuita, si el ahorro en gastos de educación se utiliza para aumentar el consumo, lo que es bastante probable.

La reforma del sector de salud y seguridad social también puede llevar a aumentos en ahorro y mejor distribución del ingreso.

En la actualidad el sistema oficial de salud y la seguridad social no le dan acceso a la salud a los grupos más pobres de la sociedad. Esto perpetúa la pobreza y la mala distribución del ingreso. En 1988, el Instituto de Seguros Sociales sólo protegía al 13% de la población, pero contribuía con una parte substancial del gasto en salud.

Por otra parte, el gasto en salud se hace de manera muy ineficiente. Se subutilizan la mayoría de los hospitales regionales, y una estructura administrativa ineficiente lleva a que los costos por paciente sean muy altos. Adicionalmente, se subinvierte en salud básica y saneamiento

ambiental, las acciones de salud que dan mejores rendimientos en términos de reducción de morbilidad y de mejoramiento de la salud de los grupos de menores ingresos.

Parecería que la prestación del servicio de salud mejoraría mucho en cobertura, eficiencia, y equidad si el sistema de salud pública se descentraliza y también si se responsabiliza de la prestación directa del servicio a entidades privadas sin ánimo de lucro. Estos son los retos para la administración de la salud en la próxima década.

Aún más importante puede ser el reto para la profesión médica de humanizar y racionalizar la nueva tecnología médica. Esa nueva tecnología está generando tratamientos muy costosos pero poco efectivos. Es grave para el bienestar de una sociedad, que se inviertan grandes recursos en extenderle la vida a un paciente dos o tres meses, y en condiciones en que no puede hacer una vida normal. Los gastos médicos en los últimos seis meses de vida de los individuos son muy poco productivos para la sociedad, y tal vez también para el paciente, si esos seis meses se pasan en el hospital o con dolor y falta de movilidad. Desafortunadamente, en la actualidad una proporción no despreciable de los gastos médicos se hacen en esos seis últimos meses.

La reforma de la seguridad social también tendrá mucho que ver con el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Si no se establece un sistema de pensiones bastante generalizado, el envejecimiento de la población puede llevar a que una proporción importante de la población, los mayores, se encuentren en situación de pobreza absoluta a principios del siglo XXI. Se hace por tanto necesario, establecer un sistema de pensiones (o de ingreso mínimo) para las personas que ya no pueden trabajar por las enfermedades y debilitamiento que acompañan la vejez.

Al mismo tiempo, para aumentar la tasa de ahorro de la sociedad, se deben hacer reservas técnicas tanto para las pensiones mínimas como para las pensiones complementarias que la mayoría de las personas desearan para evitar descensos en sus ingresos reales durante la vejez. Las reservas técnicas se tienen que formar con ahorro forzoso (para la porción de pensiones mínimas) y con estímulos al ahorro privado en la porción de las pensiones complementarias.

En la actualidad, el seguro social está pagando las pensiones con las cotizaciones corrientes de los afiliados, lo cual implica que no se están creando reservas para pensiones. En el futuro cercano los pagos por pensiones van a superar las cotizaciones corrientes, y esto producirá un

desarrollo social. El objeto debe ser muy por el contrario que el sistema de pensiones público y privado aumente el ahorro, y que dicho ahorro haga posible aumentar la tasa de inversión y por tanto, la tasa de crecimiento de la economía.

En resumen, una prioridad para la década de los noventa, es la organización de un sistema de pensiones público y privado que evite en el futuro la pobreza en la tercera edad, y que contribuya al crecimiento económico al aumentar la tasa de ahorro presente de la sociedad, a través de la creación de reservas técnicas para las futuras pensiones. Esto implica aumentar el ahorro forzoso a través de aumentos en las cotizaciones a los seguros de invalidez, vejez y muerte oficiales, y crear incentivos fiscales e instituciones que fomenten el ahorro privado en sistemas complementarios de pensiones.

En resumen, tanto para lograr altas tasas de crecimiento de la economía, como para mantener las tendencias de mejoramiento de la distribución del ingreso y en la disminución de la pobreza, será necesario en la década de los noventa, aumentar radicalmente la proporción de la población que termina bachillerato, ampliar la cobertura de la salud, y crear un sistema de seguridad social que le garantice niveles de ingreso dignos de los mayores de 65 años, sin crear déficit fiscal y sin reducir la tasa de ahorro de la sociedad.

En el campo de salud, será necesario evitar la ineficiencia en la prestación del servicio, y evitar que crezca desmesuradamente el uso de tecnología médica costosa que no aumenta la expectativa de vida. La eficiencia en la salud es clave para una sociedad, pues los gastos en salud pueden llegar a ser más del 12% del PIB, como en Estados Unidos, proporción 6 veces mayor que el valor agregado de la agricultura en el PIB en ese país. La ineficiencia y los altos costos en el sector salud pueden entonces absorber una proporción no despreciable de la producción nacional.

Criminalidad y Justicia

Mientras que la mayoría de los indicadores sociales del país han mejorado en las últimas dos décadas, este no es el caso de un indicador que tiene una gran incidencia sobre el bienestar social.

La Gráfica 2 muestra un aumento muy marcado en la tasa de criminalidad en el país. No hay buenas explicaciones sobre este fenómeno, pero se pueden mencionar algunas hipótesis.

El aumento en la criminalidad coincide con el auge en Colombia del narcotráfico. Parecería que el crecimiento de esta actividad ilegal, en la cual la violencia es un insumo importante de los métodos de producción, distribución, y penetración de mercados, conlleva un aumento en la violencia y la criminalidad.

Parte del incremento en criminalidad tiene origen político. En los setenta surgieron y se fortalecieron movimientos guerrilleros que utilizaban la violencia como sistema de desestabilización política y de control de ciertas zonas del territorio nacional. Las causas de este fenómeno son muy complejas y este no es el lugar para analizarlas.

El creciente conflicto entre guerrilla y narcotráfico también tiene que ver con el aumento en la criminalidad de finales de los ochenta. Este fenómeno tiene que ver con el conflicto de intereses entre dos grupos fuertemente armados y que no reconocen las reglas de solución de conflictos que la sociedad ha establecido.

Finalmente, el deterioro del sistema de justicia también ha incentivado la violencia. En 1973, el 57% de los procesos penales terminaban por cesación del proceso y archivo, proporción que había subido a 79% en 1987 (Ver Coyuntura Social -1989-). Estas cifras cuantifican el aumento en la impunidad. La congestión de los juzgados también no sólo ha crecido, sino que ha llegado a proporciones absurdas. En 1985 se iniciaron 158.823 sumarios y pasaron a juicio sólo 10.224. En 1985, las cifras fueron 425.232 sumarios iniciados y sólo 16.469 pasaron a juicio.

Las cifras sobre la justicia penal muestran un sistema que simplemente no funciona. La primera prioridad del país en los años noventa, tiene que ser la reforma de la justicia penal, para reducir la impunidad y así desestimular la criminalidad. Parecería que la crisis es más del sistema de justicia, que de falta de gasto en el sector. Por eso, la reforma tendrá que afectar los principios básicos de nuestra justicia y del aparato estatal encargado de la investigación criminal.

Por otra parte, la reforma política y la creación de nuevos mecanismos de participación política, son un requisito para disminuir los incentivos a la violencia política. Finalmente, el gasto social bien dirigido y llevado a las zonas más apartadas del país le dará legitimidad al estado, y esto también debería disminuir la violencia.

Notas bibliográficas

Coyuntura Social (1989), Bogotá, Fedesarrollo, SER.

El primer número de Coyuntura Social incluye varios indicadores sobre desarrollo social en Colombia. Mide los cambios de la década de los ochenta en el gasto social, cambios en la cobertura de educación y salud, y las tendencias de la criminalidad en el país.

DANE et. al (1989) Evolución de los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- durante el período intersensal 1973-85. Boletín de Estadística No. 439, oct.

Esta publicación tiene información estadística detallada por ciudades y regiones del país, sobre índices de necesidades básicas insatisfechas. Las estadísticas utilizadas incluyen datos sobre los servicios públicos de las viviendas, el número de familias con ingresos por debajo de una línea de pobreza, hogares con niños que no asisten a la escuela, y familias que viven en condiciones de asilamiento.

FLOREZ, C.E. (1990) La Transición Demográfica en Colombia (Bogotá, Ediciones Unidas).

Este libro resume la historia demográfica reciente del país, con énfasis en los factores que han influido en el descenso de la fertilidad.

HANKE, S. (1990) Privatización y Desarrollo (México, Editorial Trillas).

Una recopilación de artículos sobre ventajas de la privatización y métodos exitosos utilizados en varios países para privatizar.

LONDOÑO, J. L. (1989) Distribución nacional del ingreso en 1988: una mirada en perspectiva. Coyuntura Social No 1, Dic.

Un muy buen resumen sobre las tendencias de la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas en Colombia. Incluye datos sobre distribuciones de ingreso rurales, urbanas y nacionales, y compara los datos colombianos con los de un gran número de países.

REYES, Alvaro (1990) El Empleo y el Mercado de Trabajo. Confecámaras, Colombia, Siglo XXI).

Los dos volúmenes de esta obra incluyen ensayos prospectivos sobre los principales sectores de la actividad económica. El artículo de Reyes incluye proyecciones sobre niveles de empleo y desempleo hasta el año 2000.

SELOWSKY, M. (1974) Who benefit from government expenditures? A case study of Colombia. (Banco Mundial) El libro resume una

investigación que se llevó a cabo en Colombia sobre quién se beneficia del gasto público en Colombia. La obra contiene datos valiosos sobre los ingresos de las familias, la distribución del ingreso y cómo se benefician las diferentes clases sociales de programas oficiales como los de educación, salud, seguridad social y servicios públicos.

URRUTIA, M. (1990) 40 años de desarrollo: su impacto social (Bogotá, Fondo de Cultura del Banco Popular).

El libro resume lo que ha pasado en términos de desarrollo sobre las personas y las familias en el resto del libro. Se analizan temas como el cambio en la condición de la mujer, los efectos sobre el bienestar de la migración rural-urbana, la revolución demográfica, el efecto del desarrollo sobre las familias más pobres, y algunos de los costos sociales que han acompañado el desarrollo económico.

URRUTIA, M. (1984) Los de arriba y los de abajo: la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas. Bogotá Fedesarrollo - Cerec).

El libro resume una serie de trabajos que intentan determinar cómo ha evolucionado el nivel de vida de diferentes grupos de la sociedad colombiana en las décadas de los sesenta y setenta. Fuera de calcular una nueva distribución del ingreso para 1972, se analizan los cambios en la proporción de familias que viven en condiciones de pobreza absoluta, y se ve cómo ha evolucionado el nivel de vida de un grupo de familias pobres de Cali durante la década de los setenta.