



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/4/Add.6  
31 de agosto de 2000

Original: ESPAÑOL

Período de sesiones sustantivo de 2001

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS  
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Cuartos informes periódicos presentados por los Estados Partes  
de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

COLOMBIA<sup>\*</sup>,<sup>\*\*</sup>

[9 de mayo de 2000]

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	1 - 51	6
A. Evolución del sector social a través de los planes de desarrollo.....	8 - 16	7

\* El tercer informe periódico (E/1994/104/Add.2) relativo a los derechos comprendidos en los artículos 1 a 15 del Pacto presentado por el Gobierno de Colombia fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 13º período de sesiones en 1995 (véanse los documentos E/C.12/1995/SR.32, 33 y 35).

\*\* La información presentada de acuerdo con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes está contenida en el documento básico HRI/CORE/1/Add.56/Rev.1.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (continuación)		
B. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la Paz" .....	17	8
C. La economía colombiana en la década de los noventa .....	18 - 43	9
1. Indicadores sociodemográficos .....	29 - 39	11
2. Perspectivas futuras para Colombia .....	40 - 43	14
D. Violencia en Colombia .....	44 - 51	15
II. DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN (Artículo 1).....	52	16
III. MEDIDAS ORIENTADAS A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA CONVENCIÓN - LIMITACIONES (Artículos 2, 3, 4 y 5) .....	53 - 178	17
A. Gasto social 1990-1997 .....	53 - 58	17
B. Distribución del gasto público social por nivel de ingreso.....	59 - 116	17
1. Salud.....	59	17
2. Educación.....	60	18
3. Gasto público destinado a Servicios Sociales Básicos (SSB).....	61 - 62	18
4. Composición del gasto en SSB .....	63 - 116	18
C. Impacto del gasto social.....	117 - 178	28
IV. DERECHO AL TRABAJO, CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS, DERECHO DE FUNDAR SINDICATOS, DERECHO DE HUELGA (Artículos 6, 7 y 8).....	179 - 188	41

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, NIÑEZ, FAMILIA Y JUVENTUD (Artículos 9, 10 y 12).....	189 - 299	43
A. Salud .....	198 - 241	46
1. Atención materna y perinatal .....	198 - 218	46
2. Nutrición .....	219 - 226	50
3. Enfermedades endémicas y epidemiológicas.....	227 - 229	52
4. Mejoramiento de la salud ocupacional.....	230 - 241	54
B. Niñez.....	242 - 297	57
1. Hogares Comunitarios de Bienestar.....	253 - 265	59
2. Prevención en familia.....	266 - 267	62
3. Protección.....	268 - 277	62
4. Derecho de familia en Colombia.....	278 - 281	63
5. Trabajo infantil.....	282 - 289	65
6. Recientes avances en la atención a la niñez .....	290 - 297	67
C. Juventud.....	298 - 299	70
VI. VIVIENDA, AGUA APOTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, REFORMA AGRARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA (Artículo 11).....	300 - 354	71
A. Vivienda.....	300 - 325	71
B. Agua potable y saneamiento básico.....	326 - 340	79
1. Inversión en proyectos de infraestructura .....	330 - 331	80
2. Asistencia técnica y capacitación.....	332 - 335	80
3. Calidad integral del servicio.....	336 - 340	81

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. (continuación)		
C. Reforma agraria .....	341 - 350	81
D. Seguridad alimentaria .....	351 - 354	83
VII. EDUCACIÓN .....	355 - 456	84
A. Analfabetismo .....	355 - 358	84
B. Educación preescolar .....	359 - 363	85
C. Educación básica.....	364 - 386	86
1. Matrícula de primaria según sector, zona y sexo .....	373 - 377	87
2. Eficiencia interna en educación primaria .....	378 - 386	88
D. Educación secundaria .....	387 - 398	90
1. Matrícula de secundaria según sector, zona y sexo.....	387 - 390	90
2. Eficiencia interna en educación secundaria .....	391 - 398	90
E. Educación superior .....	399 - 401	92
F. Financiamiento de la educación.....	402 - 409	92
G. Evolución del gasto en educación.....	410 - 414	94
H. Calidad de la educación .....	415 - 416	95
I. Otros aspectos .....	417 - 456	96
1. Eficiencia interna y calidad de la educación .....	417	96
2. Evaluación educativa.....	418 - 419	97
3. Formación académica de los docentes y mejoramiento profesional .....	420 - 424	97
4. Consideraciones finales en relación con la educación .....	425	99

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VII. I. ( <u>continuación</u> )		
5. Mujer y educación.....	426 - 434	100
6. Educación de adultos.....	435 - 446	101
7. Cooperación internacional en la realización del derecho a la educación.....	447 - 448	103
8. La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para construir la Paz" .....	449 - 456	104
VIII. CULTURA .....	457 - 482	106
A. Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural .....	461 - 466	106
B. Programa Nacional de Concertación .....	467 - 468	107
C. Programa nacional de infraestructura cultural La Casa Grande.....	469 - 470	107
D. Programa de estímulos a la creación y la investigación .....	471 - 478	108
E. Sistema Nacional de Información Cultural.....	479 - 481	109
F. CREA, una expedición por la cultura colombiana .....	482	109
IX. CONCLUSIONES GENERALES .....	483 - 488	109

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Si se compara el resto de América Latina el desempeño de Colombia ha sido positivo. En los últimos 25 años su PIB ha crecido a una tasa que supera la media regional. Durante los años ochenta (1981-1990) que fueron especialmente difíciles para América Latina, la variación acumulada del PIB per cápita de Colombia fue del 17,9%. Este resultado positivo marca un claro contraste con la dinámica experimentada por la región en conjunto que decreció 7,9% (CEPAL 1994, pág. 41).
2. En los noventa Colombia comienza a rezagarse mientras que los demás países dan signos de recuperación. Entre 1991 y 1994, el PIB per cápita de la región crece 6,1% y el de Colombia 8,6%. Aunque Colombia sigue estando por encima del promedio regional, la distancia se va acortando.
3. En estos 25 años la inflación ha girado alrededor del 23%, esta inflación "moderada y persistente" es sui generis. Cuando los vecinos latinoamericanos vivían procesos hiperinflacionarios, el crecimiento del índice de precios colombianos era signo de estabilidad. Sin embargo, el actual Gobierno ha logrado mantenerla por debajo de un dígito.
4. Colombia ha realizado, en los últimos 40 años, un rápido proceso de transición democrática, de manera que de ser un país rural con crecimiento de más del 3% hacia finales de los años cincuenta ha pasado a ser una nación fundamentalmente urbana, con tasas de aumento poblacional inferiores al 1,8%. La fecundidad, en efecto, ha pasado de siete a tres hijos por mujer y la mortalidad infantil disminuyó de 90 a 28 nacidos vivos por 1.000. Sin embargo, los cambios en la fecundación han sido desiguales por zonas, regiones y departamentos. Coexisten hoy regiones con niveles pretransnacionales, con cinco y más hijos por mujer en Chocó, y los nuevos departamentos, con regiones de menos de tres hijos por mujer en Bogotá, Atlántico, Valle y los departamentos en la zona cafetera.
5. El gasto social, que estaba por debajo del promedio latinoamericano en 1990, se encuentra hoy por encima, alcanzando en los últimos cuatro años hasta el 13% del PIB. Evalúa los efectos en términos de gasto social de los ajustes fiscales: recuperar la participación perdida del gasto social en el total por el ajuste de 1985 tomó casi una década.
6. Los avances educativos también son significativos, aunque la magnitud de los retos sectoriales sigue exigiendo una política educativa aún más vigorosa y transformadora. Para lograr el mejoramiento en el acceso a los servicios de salud y educación ha sido muy importante la descentralización, que ha promovido la participación local, no solo en la administración y control sino en la financiación de los servicios básicos. El análisis de equidad de género muestra sensibles avances favorables a la mujer, incluso de manera notable como en el acceso a la educación, aunque aún se detectan inequidades importantes en el tratamiento salarial dentro del mercado de trabajo.
7. El peso de la desigualdad es de tal magnitud que, al tenerlo en cuenta, Colombia deja de ser un país de alto desarrollo humano y el índice se reduce a los valores que tenía hace diez años. Asimismo, la pérdida de vidas humanas a causa de la violencia ha implicado una disminución de la esperanza de vida, especialmente de hombres entre 25 a 40 años. Puede afirmarse que los

hombres han perdido entre tres y cuatro años de esperanza de vida promedio, lo cual se traduce en una reducción en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

A. Evolución del sector social a través de los planes de desarrollo

8. Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la formulación de los planes de desarrollo, adquirió rango constitucional. De acuerdo con los artículos 339, 340 y siguientes de la Carta Fundamental de los colombianos, dentro de los seis primeros meses del inicio de su mandato, el Presidente de la República, debe poner a consideración del Congreso de la República, el Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general deben señalarse los propósitos y los objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias orientadas generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros para su ejecución.

9. En cumplimiento de estos preceptos constitucionales, en el año de 1995 se aprobó el "Salto Social", nombre con el cual se identificó la política del anterior Gobierno, el pasado 17 de noviembre de 1998, el actual Gobierno presentó las "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002", el cual fue aprobado mediante Ley N° 588 de 1999.

10. A través de los planes de desarrollo se puede ver la forma en que ha evolucionado el desarrollo social como finalidad en cada plan. Ha sido un movimiento pendular entre la distribución como principal objetivo de desarrollo y el crecimiento económico como condición básica del desarrollo humano.

11. A nivel conceptual se ha pasado de considerar a los pobres como objeto de los programas sociales a una concepción de lucha contra la pobreza que se hace con y por los pobres. De una pobreza coyuntural que se derrota con la incorporación de la población a la producción, se busca complementar esta acción con políticas de distribución de la riqueza y la propiedad. Finalmente, de una lucha cuyo principal actor es el Estado se ha pasado a una lucha que interesa a todos los sectores y que se convierte en una condición básica para poder crecer rápida y equilibradamente en una senda sostenible.

12. En los planes de desarrollo se ha registrado la evolución de los logros educativos y la identificación de los nuevos retos. De la preocupación por el analfabetismo se ha llegado a la preocupación por una educación postsecundaria que permita la competitividad. De la preocupación por fortalecer el Ministerio de Educación Nacional (MEN) como centro operativo del sistema, se ha llegado a una preocupación por fortalecer la institución educativa como ejecutora, dejando al MEN la dirección, la evaluación y la definición de los contenidos programáticos. Se ha especializado la dirección por niveles: surge una universidad autónoma y un ministerio más dedicado al manejo de la educación básica y media.

13. El otro gran cambio que registran los planes ha sido la creación de un sistema que, al mismo tiempo se preserva la financiación nacional de la educación pública, aumenta la autonomía de gasto de las regiones pero mantiene la dedicación de los fondos hacia la educación para evitar sus desviaciones hacia obras políticamente atractivas en el corto plazo.

14. A pesar de los logros obtenidos, en el área rural, todavía hay una proporción importante de personas que, en plena vida productiva, no saben leer ni escribir: casi la décima parte de los jóvenes entre 15 y 24 años y la sexta parte de los adultos entre 25 y 39 años, es decir, hay un margen aún sobre el cual se debe continuar trabajando para lograr erradicar el analfabetismo, como política no sólo de desarrollo social y productivo, sino por justicia y equidad social.

15. El tema de la preparación de maestros se enfrentó con notable éxito a través del estatuto docente que logró, en diez años (entre 1976 y 1986) que más de la mitad de los docentes oficiales llegarán a formación universitaria. Igualmente su salario ha dejado de ser el más bajo de los profesionales y ha tenido un crecimiento real importante en este decenio.

16. Sin embargo, aún permanece una calificación deficiente frente a las exigencias de la economía.

#### B. Plan Nacional de Desarrollo<sup>1</sup> 1998-2002 "Cambio para construir la Paz"

17. El Plan de Desarrollo 1998-2002, tiene como eje central contribuir a la construcción de la paz. El método propuesto es el compromiso, no sólo del gobierno, sino de toda la población colombiana, para trabajar en la construcción de una sociedad propicia para la paz. El edificio del cambio para construir la paz habrá de sostenerse sobre cuatro pilares, sin los cuales no dejaría de ser un sueño. Lograr un Estado viable y participativo, reconstruir el tejido social, avanzar en el desarrollo de la mano de la paz y devolverle la vida al motor de crecimiento económico: el empleo<sup>2</sup>. Con este fin se han diseñado cuatro estrategias:

- a) La primera estrategia es adecuar nuestras instituciones políticas y de gobierno para consolidar la democracia, fortalecer la gobernabilidad y permitir que la sociedad oriente su acción hacia los propósitos comunes para la paz y desarrollo. Se trata, en pocas palabras de movernos hacia un Estado participativo.
- b) La segunda estrategia de Cambio para construir la Paz es el fortalecimiento del tejido social, a través de un compromiso fundamental de la sociedad en torno a la educación, la salud y la nutrición, que se traducirá principalmente en una adecuada atención de nuestros niños y jóvenes, sin exclusión alguna.
- c) La tercera estrategia del plan es la de desarrollo y paz. De ella hacen parte los instrumentos y las prioridades de la construcción de la paz, entendida como política de Estado y como compromiso de la sociedad. Se trata de identificar los instrumentos más idóneos para el proceso de negociación que conduzca al final del conflicto armado, y las prioridades sectoriales que ataquen los factores que dinamizan la violencia. De la estrategia hacen parte una reforma política y una serie

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo - 1998-2002, Cambio para construir la Paz, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Palabras del señor Presidente de la República, Dr. Andrés Pastrana Arango, en la entrega de las bases del Plan de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá, 17 de noviembre de 1998.

de acciones de apoyo a sectores, grupos y regiones duramente golpeadas por la violencia, tales como la agricultura, el medio ambiente, las minorías étnicas y muchas regiones, principalmente rurales, de Colombia. La estrategia implica lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad.

- d) La cuarta estrategia es la reactivación de la producción a partir de las exportaciones y de la competitividad regional. Los mercados externos son la fuente más viable de prosperidad sostenida, y el plan contempla acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industrial y comercio, y turismo, para reorientar el aparato productivo doméstico hacia los mercados externos. La conquista de estos mercados debe ser un gran propósito nacional, que nos permitirá generar los empleos que necesitamos. Este propósito adquiere una importancia particular en el caso de la costa Caribe, región donde convergen de manera especial todas las estrategias del plan.

### C. La economía colombiana en la década de los noventa

18. Colombia enfrenta actualmente dos graves problemas: el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio. Las principales manifestaciones del conflicto social son la pobreza y la violencia. En 1997 el 50% de los hogares tenía unas posibilidades de gasto que los colocaba por debajo de la línea de pobreza, y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia, es decir, casi 8,3 millones de personas no lograban obtener el ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta básica de bienes. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida realizada en ese año, el porcentaje de población pobre, medida por necesidades básicas insatisfechas<sup>3</sup>, se redujo de 32,7% en 1993, a 26,9% en 1997 y la población bajo la línea de miseria se redujo de 13,5% en 1985 a 9% en 1997<sup>4</sup>. Es posible, sin embargo, que estos avances graduales en el frente social se hayan visto adversamente afectados por la recesión que ha sufrido la economía colombiana en los dos últimos años.

19. Al conflicto social, se unen la inestabilidad macroeconómica y las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años. En 1990, las cuentas macroeconómicas se encontraban equilibradas, principalmente por los altos precios del café y por los descubrimientos petroleros de Cusiana. Al comenzar esta década, el país realizó un proceso de reestructuración institucional y de modernización económica que tuvo como fin consolidar la internacionalización de la economía. Se llevaron a cabo profundas reformas que dieron lugar a la Constitución Política de 1991, a la reglamentación y definición de los objetivos de la descentralización, a la apertura económica y a la reforma al régimen de seguridad social en salud y pensiones. Con estas reformas se buscaba, no solo la modernización del Estado y el crecimiento económico, sino mejorar la distribución del ingreso y reducir la desigualdad en el acceso a los servicios

---

<sup>3</sup> El indicador de NBI considera como pobres a aquellas personas y hogares que tienen insatisfecha alguna de las necesidades definidas como básicas: viviendas inadecuadas, vivienda sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica.

<sup>4</sup> Existen grandes diferencias entre regiones y departamentos. La región más pobre es la costa atlántica y los departamentos con mayor incidencia de la pobreza, medida por NBI, son el Chocó, Córdoba, Sucre, Nariño y Boyacá, con valores que superan el 50%.

básicos, a través de la identificación de las necesidades de la población más vulnerables y la focalización de los servicios hacia ese grupo de población.

20. El período 1990-1992 se caracterizó por una leve desaceleración en la actividad económica con un crecimiento promedio del PIB de 3,3% y una tasa de desempleo promedio que se situó alrededor del 10,5%. Entre 1993 y 1995, el PIB creció 5,3%, la tasa de desempleo descendió a un dígito y tomó un valor mínimo de 7,6% en septiembre de 1994 con un crecimiento importante de la tasa de ocupación. Así, la economía parecía reponerse definitivamente de la crisis de los ochenta y presentaba importantes signos de recuperación del mercado laboral. Sin embargo, a partir de 1996 se perdió la dinámica de crecimiento de la economía, con incrementos del PIB de apenas 2% en ese año y 3,1% en 1997. En 1999, la conjunción de diversos factores internos y externos, como el descenso en los flujos de capital, la caída en el precio internacional y la producción de café, la tendencia a la baja de los precios internacionales de los commodities y el enorme colapso de la inversión privada llevaron al país a su peor coyuntura en los últimos 70 años, con una caída estimada del PIB de -3,5%. Como es obvio, esta evolución del PIB en la segunda mitad de los noventa estuvo acompañada de un aumento de la tasa de desempleo la cual superó el 20% en las siete principales áreas metropolitanas, en septiembre de 1999.

21. El desempleo tiene dos componentes básicos: el cíclico y el estructural. El primero se explica fundamentalmente por la baja tasa de crecimiento de la economía, y el segundo, principalmente por los desajustes entre las características o perfiles ocupacionales de la oferta y la demanda de mano de obra<sup>5</sup>.

22. El aumento en el desempleo cíclico se debe al incremento en el grado de incertidumbre percibido por los agentes económicos como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica, y que se reflejó en una dramática desaceleración de la inversión privada agravada por el drástico aumento de las tasas de interés reales. A la desaceleración de la actividad económica también ha contribuido la caída en los precios externos de varios rubros de las exportaciones colombianas, especialmente las de bienes primarios.

23. En la base del desajuste macroeconómico está el empeoramiento del déficit fiscal que contribuyó a presionar al alza las tasas de interés, y afectó la credibilidad en la política de reducción de la inflación, que sólo comenzó a tener resultado una vez se manifestaron las profundas tendencias recesivas en 1999. La crisis financiera externa también provocó un fuerte crecimiento de las tasas de interés externas pagadas no sólo por el sector público, sino también por el sector privado, y generó una fuerte presión sobre la tasa de cambio; la defensa de la banda cambiaria por el Banco Central (Banco de la República) presionó aún más las tasas de interés, y lo obligó finalmente a abandonar el esquema de bandas por el de libre flotación de la tasa de cambio.

---

<sup>5</sup> Como lo muestran Pagés y Marquez (1998), este no es un fenómeno exclusivo de la economía colombiana sino que, por el contrario, es bastante generalizado en varios países latinoamericanos.

24. A su turno, las altas tasas de interés deterioraron la cartera del sistema financiero, lo que frenó el crédito otorgado al sector privado. Paralelamente al encarecimiento del crédito, el incremento en los salarios reales también afectó negativamente la generación de empleo.
25. En conjunto, los anteriores factores frenaron la inversión en la industria y la construcción, sector que en el primer quinquenio de esta década había sido un importante demandante de mano de obra no calificada. El empleo en estos dos sectores disminuyó 2,8 y 3,3% respectivamente entre 1994 y 1998.
26. Adicionalmente, se ha presentado un cambio significativo en el patrón de crecimiento de la economía colombiana. En los últimos años se produjo una reconversión del PIB hacia minería, energía y servicios financieros, sectores que son poco demandantes de mano de obra, mientras que cayó la participación del sector agropecuario y de la industria.
27. A pesar de las reformas, y de la modernización y el auge inversor que indujo en su primera fase, el modelo de desarrollo que se estableció en los últimos años ha evidenciado la dificultad del Estado para promover la equidad y la cohesión social, al tiempo que ha cambiado el enfoque asistencialista para dar lugar a profundizar y desarrollar la capacidad de su gestión. En efecto, el importante aumento del gasto público durante la década de los noventa (que generó un déficit fiscal del Gobierno central equivalente al 5% del PIB en 1998), no sólo no disminuyó la desigualdad y la pobreza sino que produjo niveles altos de endeudamiento interno y externo, depresión del ahorro privado y estimuló a los sectores productores de bienes y servicios no comercializables, en detrimento de los sectores orientados al comercio internacional.
28. En síntesis, esta década termina para Colombia con la necesidad de afrontar los efectos de la crisis económica, que también se observa en la región y a nivel mundial. El presente Gobierno está implementando una política social que contribuya a reducir la desigualdad y la pobreza y que permita garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de su población y en particular de los más vulnerables. También está realizando todas las acciones que permitirían mejorar las condiciones macroeconómicas y recuperar el crecimiento económico. Para ello ha diseñado un Plan Nacional de Desarrollo que contiene las estrategias y programas requeridos para cumplir con estos objetivos. Sin embargo, las restricciones para incrementar aún más el gasto público, la existencia del conflicto armado, la situación de violencia por la cual atraviesa el país, y el impacto de las condiciones externas imponen límites a las posibilidades de lograr estos objetivos en el corto y mediano plazo.

1. Indicadores sociodemográficos

a) Esperanza de vida

29. Colombia ha logrado progresos sustantivos en el aumento de la esperanza de vida de su población. En la actualidad este indicador es de 64,3 años para los hombres y 73,24 años para las mujeres, con un promedio nacional de 68,77 años. Esto representa un aumento significativo

si se comparan con las cifras para 1985 que reportan 64,19 años para los hombres y 71,06 años para las mujeres, con un promedio nacional de 67,62 años<sup>6</sup>.

30. La dinámica de la mortalidad de la población colombiana<sup>7</sup> se caracteriza por:

- Una importante reducción de la mortalidad por sexo y edad;
- El avance del país en el control de las principales causas de mortalidad general e infantil y como consecuencia, la tendencia generalizada hacia su reducción progresiva;
- El enorme impacto de la violencia que afecta la población masculina adulta, en particular dentro de los grupos de 15 a 40 años;
- Un cambio en el patrón general de mortalidad que evidencia el avance del país hacia condiciones observadas en sociedades de baja mortalidad y en las cuales la menor mortalidad se registra en el grupo de 5 a 9 años;
- El incremento de la esperanza de vida de los colombianos se observa especialmente para las mujeres;
- La existencia de grandes diferencias en las condiciones de mortalidad en el país entre las áreas de mayor desarrollo y las menos favorecidas. En algunos casos estas diferencias llegan a representar diez años en la esperanza de vida;
- Muy probablemente el país podrá cumplir la meta de 70 años de esperanza de vida en el año 2000.

b) Mortalidad

31. La tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años para 1995 se calculó en 36 por 1.000 nacidos vivos (n.v.). La mortalidad infantil en 1990 se estimaba en 39 por 1.000 n.v., y para 1995<sup>8</sup> se calculó en 28 por 1.000 n.v. De acuerdo con las cifras de mortalidad infantil ajustadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se ha calculado para el quinquenio 1994-1999 una tasa de mortalidad de 33,8 y de 30,2 por 1.000 n.v. para este último año. Este aumento con respecto a la cifra reportada en 1995 se explica en parte por un mejor registro de las estadísticas vitales, así como por la implementación del registro de mortalidad fetal tardía que se había dejado de hacer desde 1987. Estimaciones realizadas por el Ministerio de Salud muestran que para 1995 en la población en miseria la tasa de mortalidad infantil es de 76 por 1.000 n.v. y en la población con NBI es de 61 por 1.000 n.v. Esto quiere decir que, a pesar de los avances observados en el promedio nacional, es evidente la

---

<sup>6</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 1998. Proyecciones departamentales de población por sexo y edad 1990-2015, Colombia.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Profamilia, 1995, Encuesta de Demografía y Salud.

desproporción con las tasas que corresponden a la población pobre y en miseria, lo cual demuestra la vulnerabilidad de este grupo y su prioridad de intervención<sup>9</sup>.

32. En Colombia existen grandes diferencias en las tasas de mortalidad infantil por departamentos y por zona rural-urbana debido a las enormes brechas socioeconómicas y culturales existentes. La tasa de mortalidad infantil en la zona rural para 1993 duplica la tasa urbana (54,0 y 27,2 respectivamente)<sup>10</sup>. Por departamentos se encuentran diferencias que van desde 50 por 1.000 n.v. en Chocó, Nariño, Cauca y nuevos departamentos hasta 30 por 1.000 n.v. en Bogotá, Valle y Antioquia para ese mismo año.

33. Dentro de las causas de mortalidad infantil ocupan el primer lugar las enfermedades perinatales, seguidas por neumonías, enfermedades diarreicas agudas, desnutrición, enfermedades congénitas y accidentes. En la estructura de mortalidad de 5 a 9 años, la primera causa la constituye el trauma por violencia y accidentes, seguidos por enfermedades infecciosas, metabólicas y congénitas.

c) Mortalidad materna

34. En ocho años, la mortalidad materna pasa de una tasa promedio de 119,8 por 100.000 n.v. en 1986, a una tasa promedio de 78,2 en 1994, lo que implica una reducción de 35% durante ese período<sup>11</sup>. La tasa promedio encubre diferencias significativas entre regiones y grupos socioeconómicos. La costa pacífica por ejemplo, mantiene tasas de mortalidad materna tres veces más altas que las del promedio nacional y nueve veces más altas que las del área metropolitana de Medellín (72 por 100.000 n.v.)<sup>12</sup>.

35. La principal causa de muerte materna en Colombia es la toxemia (38%), seguida por el aborto (16%), las hemorragias (15%), las complicaciones del trabajo de parto (15%), las complicaciones del puerperio (10%) y otras complicaciones del embarazo (6%)<sup>13</sup>.

36. A nivel municipal, las tasas de mortalidad materna muestran gran variabilidad, de acuerdo con sus condiciones socioculturales. En la actualidad 114 municipios del país triplican la tasa nacional y 370 la superan. Las mujeres más afectadas son las de 25 a 29 años de edad.

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia, julio de 1996.

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Sistema de indicadores sociodemográficos", Boletín N° 20, cálculos con base en el censo 93.

<sup>11</sup> No existen datos actualizados que permitan observar el cambio de comportamiento de las tasas de mortalidad materna en los últimos cuatro años.

<sup>12</sup> Family Care International (1998), "Dialoguemos sobre salud sexual y reproductiva. Maternidad segura", Bogotá.

<sup>13</sup> Ministerio de Salud, (1996) "Mortalidad materna en Colombia".

37. El país cuenta con un diagnóstico de regiones y grupos que requieren atención prioritaria en salud sexual y reproductiva (SSR). Según un análisis de la Oficina de Epidemiología del Ministerio de Salud<sup>14</sup>, la mortalidad materna es excesivamente alta, o no ha sido vigilada adecuadamente en los últimos cinco años en 250 municipios del país, razón por la cual se han definido esos municipios como de alto riesgo y prioritarios para intervenciones específicas de reducción, y vigilancia y control en salud sexual y reproductiva.

d) Desnutrición

38. En general se observa un leve mejoramiento en la situación nutricional de los niños comparando el período 1986 y 1995<sup>15</sup>.

39. Según tipos de desnutrición se observa lo siguiente:

- a) Crónica (que identifica retrasos en el crecimiento). Para 1986 era del 16,6% mientras que para 1995 disminuyó al 15%. Al discriminar por zona se encuentra que casi uno de cada cinco niños en la zona rural del país padece de desnutrición crónica, en comparación con uno de cada ocho en la zona urbana.
- b) Aguda (adelgazamiento exagerado para la estatura). En 1986 registraba 2,9% y en 1995 se redujo a casi la mitad (1,4%). El análisis de las cifras por regiones muestra una alta prevalencia en la región pacífica en donde es cinco veces más frecuente encontrar niños con este tipo de desnutrición.
- c) Global (peso esperado para la edad y género). En 1986 era del 10,1% y en 1995 disminuyó al 8,4%. No obstante estos avances, las regiones atlántica y pacífica, y las subregiones del litoral pacífico, así como la zona rural, son en general las que tienen mayor prevalencia de bajo peso, alcanzando niveles hasta del 17%.

2. Perspectivas futuras para Colombia

40. Colombia enfrenta retos importantes para alcanzar un crecimiento económico sostenido, reducir la pobreza y los altos niveles de desempleo, mejorar su posición competitiva y, sobre todo, recuperar la cohesión social y la reconstrucción del tejido social los cuales, sin duda, serán pilares fundamentales en la construcción de la paz.

41. El crecimiento económico se concibe estrechamente ligado por un lado al crecimiento de las exportaciones y de otro a la calidad de la educación, a la acumulación de capital humano, al desarrollo tecnológico y a la investigación. Lograr que la economía colombiana retorne a una senda de crecimiento sostenido, superior al 5% anual y fortalecer el capital humano son objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Esto implica no sólo mejorar la calidad de la educación y aumentar la cobertura y escolaridad promedio de los colombianos, sino preparar la fuerza laboral para responder tanto a los avances y requerimientos del sistema

---

<sup>14</sup> Ministerio de Salud (1997), "Municipios de riesgo para mortalidad materna en Colombia 1990-1995", Oficina de Epidemiología.

<sup>15</sup> Profamilia, (1995). Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

productivo, como a la necesidad de reducir el desempleo. Así mismo, y dada la relación que existe entre la desigualdad en el ingreso y la educación, también se espera que al mejorar las oportunidades de acceso a la educación, mejoren las condiciones de desigualdad y pobreza del país.

42. La evolución del gasto social en esta década muestra que no es suficiente con aumentar la participación de éste en el gasto total del Estado. La eficiencia y el seguimiento de la gestión pública, la profundización de la descentralización que implica la definición clara de competencias y responsabilidades de cada una de las entidades territoriales, el trabajo intersectorial en la implementación de programas y recursos, la transparencia en la ejecución y la participación y movilización social, son condiciones indispensables para que el gasto en los sectores sociales cumpla su cometido de mejorar las condiciones de vida de la población.

43. Sin embargo, en este proceso de superar los retos, no es suficiente con preservar, aumentar y fortalecer el capital natural, físico y humano. El nivel de pobreza y desigualdad que caracteriza al país ha llevado a considerar la necesidad de realizar esfuerzos hacia la adquisición de otra forma de capital, el capital social. Se espera que con la construcción de este capital se fortalezca la participación ciudadana, se recupere la confianza en el Estado, se lleven a cabo acciones colectivas y coordinadas que permitan mejorar la eficiencia en los proyectos; en síntesis, se trata de vincular a los individuos, a las comunidades y a las organizaciones civiles en acciones y proyectos comunes cuyos resultados redundarán en beneficios para todos. La evidencia internacional destaca no solo el efecto del capital social en el crecimiento sino además su efecto potenciador del capital humano.

#### D. Violencia en Colombia

44. La violencia, medida por tasa de homicidio, se ha extendido y agravado por todo el territorio entre 1990 y 1998. En cerca de la mitad de los municipios del país hubo aumentos significativos de este indicador durante el período. Para el último año se ha estimado una tasa de homicidios de 60 por cada 100.000 habitantes.

45. De acuerdo con un estudio realizado por la Misión Social<sup>16</sup> del Departamento Nacional de Planeación, los municipios con violencia creciente tenían, en 1993, una tasa de homicidios de 94 por 100.000 habitantes, 36% más alta que el promedio de aquellos en que no creció la violencia -69 homicidios por 100.000- cifra que, de todas maneras, es tres veces la del promedio latinoamericano. Es importante señalar lo siguiente.

46. Por número de homicidios se tiende a pensar que la criminalidad urbana es la más importante, pero de acuerdo a las tasas de homicidios, la violencia no se concentra en los grandes centros urbanos, sino que se distribuye por todo el país.

---

<sup>16</sup> Sarmiento, Alfredo y Becerra, Lida M., "Análisis de las relaciones entre violencia y equidad".

47. Una hipótesis que suele expresarse frecuentemente es que las condiciones de pobreza son caldo de cultivo de la violencia. Los resultados del estudio citado muestran que la tasa de homicidio no está asociada positivamente a niveles mayores de pobreza. Por el contrario, se encuentra una relación directa entre el índice de homicidios y la riqueza, para cada uno de los grupos de municipios y para el total. Por lo tanto, tienen más alta probabilidad de sufrir violencia los municipios donde se dan nuevas posibilidades de acumulación de riqueza.

48. Si bien la pobreza aparece inversamente relacionada con el grado de violencia, la desigualdad<sup>17</sup> aparece positivamente asociada con ella. El impacto de un aumento de desigualdad es diez veces mayor en el grupo de violencia creciente, que en el grupo de violencia decreciente.

49. Otro resultado interesante es la relación inversa entre violencia y capital humano, medido como los años de educación promedio de las personas del hogar. Aquellos municipios con mayor capital humano, en promedio, tienen menores tasas de violencia. Un aumento del 1% en el promedio de educación disminuiría la tasa de homicidios en 3,5% en el grupo de violencia creciente, y en 3% en todo el país. Esta idea es reforzada por Juan Luis Londoño<sup>18</sup> (1998), al encontrar que uno de los mayores factores de riesgo para caer en situaciones violentas es un bajo nivel de educación.

50. La verificación empírica de algunas hipótesis sobre factores asociados con la violencia permite concluir lo siguiente:

- La violencia tiende a reproducirse con más probabilidad en sectores o zonas con altas posibilidades de acumulación económica y con presencia débil del Estado. Sin embargo, en las zonas y grupos de población con niveles altos de violencia, los pobres son las principales víctimas.
- Las desigualdades existentes para que las personas y las familias utilicen todo su potencial y alcancen condiciones deseables de calidad de vida, favorecen la reproducción de la violencia.
- La presencia de grupos armados es un elemento generador de violencia.

51. Se han identificado también elementos positivos que marcan senderos posibles de solución.

## II. DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN (Artículo 1)

52. Acerca de este artículo se solicita remitirse al informe anterior.

---

<sup>17</sup> La desigualdad en este caso se mide no sólo por el ingreso sino teniendo en cuenta todas las variables que se han mencionado en el Índice de Calidad de Vida.

<sup>18</sup> Londoño, Juan Luis (1998), "Epidemiología económica de la violencia urbana".

III. MEDIDAS ORIENTADAS A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE  
LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA CONVENCIÓN  
- LIMITACIONES (Artículos 2, 3, 4 y 5)

A. Gasto social 1990-1997<sup>19</sup>

53. Durante el período 1990-1997, la participación del gasto social en el PIB aproximadamente se duplica al pasar de un 8,21% a un 15,21%.

54. Para dar cumplimiento a la Constitución de 1991, la participación del gasto social, dentro del total del gasto del Estado, aumentó en el período 1990-1997 del 27 al 43%.

55. El esfuerzo realizado en esta década en el sector social ha conducido a que el país, que a principios de la década de los noventa se ubicaba con respecto a los demás países latinoamericanos en un nivel de gasto social moderado y por debajo del promedio para la región, haya avanzado hacia el grupo de naciones con niveles de gasto social alto y por encima del promedio regional.

56. Durante el período 1990-1997 se le dio prioridad a los sectores de salud y vivienda los cuales triplicaron su gasto, y luego a los de seguridad social, acueducto y otros servicios que lo duplicaron. El sector de educación concentró el 50% del gasto social y su crecimiento estuvo por debajo del crecimiento del gasto total.

57. La composición del gasto social ha variado entonces a favor del sector de salud, disminuyendo proporcionalmente el gasto en educación. Mientras que en 1990 el 38% del gasto social se dedicaba a educación y el 15% a salud, en 1997 se invierten: un 29% en educación y un 24% en salud.

58. En términos normativos, la Ley N° 60/93 enmarca el nuevo enfoque del gasto a favor de los sectores sociales bajo criterios de focalización y parámetros de distribución de competencias, definiendo montos mínimos de inversión sectorial territorial financiada por medio de la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, e incentivando la inversión en educación y salud a través del situado fiscal. Información más detallada sobre este particular se suministra con mayor detalle mas en otro aparte más adelante en el presente informe.

B. Distribución del gasto público social por nivel de ingreso

1. Salud

59. El gasto público en salud se puede discriminar de acuerdo con el tipo de servicio de salud que prestan las entidades del Estado a personas aseguradas en el sistema subsidiado de salud. En el sistema colombiano los particulares pueden recurrir a hospitales del Estado y pagar por ello. El gasto total en hospitalización se distribuye muy igualitariamente para cada quintil porque las intervenciones más complejas suelen realizarse en los hospitales universitarios que son mayoritariamente públicos. En maternidad el gasto favorece a los grupos de menores

---

<sup>19</sup> Sarmiento, Delgado, Reyes (1999), "Servicios Sociales Básicos en Colombia", Iniciativa 20/20.

ingresos, tanto porque los más pobres tienen en promedio más niños, como porque los más ricos prefieren asistir a entidades privadas para este servicio. Los servicios de odontología, cirugía, y terapias son solicitados con mayor frecuencia por las personas de los quintiles más altos, y el gasto se dirige principalmente a ellos, porque los servicios más costosos y menos necesarios como la ortodoncia, la cirugía plástica y otros servicios de esta índole no están incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

## 2. Educación

60. El gasto en educación básica se distribuye de manera progresiva, es decir, los grupos de menores ingresos reciben la mayor parte del gasto público, especialmente en primaria. En el caso de la educación superior la distribución es regresiva en la medida en que el gasto se concentra en los quintiles de mayores ingresos: el 40% de quienes pertenecen a los quintiles más altos asisten a entidades públicas a pesar de que podrían pagar su matrícula en un centro privado. El 12 del 40% más pobre asiste a la universidad y de éstos el 60% asiste a universidades privadas y pagan por su educación.

## 3. Gasto público destinado a Servicios Sociales Básicos (SSB)<sup>20</sup>

61. En el período 1990-1997 el gasto nacional destinado a Servicios Sociales Básicos (SSB) se duplica en dólares de 1996. Mientras a comienzos de los noventa el gasto per cápita era de 63 dólares de los EE.UU., para 1997 éste se incrementa a 153 dólares de los EE.UU., como consecuencia del aumento del gasto total y de su participación dentro del gasto social. De esta manera su participación en el gasto total pasa de 12,30% en 1990 a 16,07% en 1997. Dentro del gasto social el gasto en SSB pasa de 41% en 1990 a 45% en 1997.

62. El sector que tiene mayor participación promedio en el gasto en SSB es el de educación básica con una participación promedio del 59,60%, le sigue la atención primaria en salud con 18,32%, nutrición con 14,36% y planificación familiar con 3,23%.

## 4. Composición del gasto en SSB

### a) Educación básica

63. En 1990 el Estado gastó en educación básica, 39 dólares de los EE.UU. por habitante (dólares de 1996), y en 1997 gastó 71 dólares de los EE.UU. Este incremento fue impulsado principalmente por el proceso de descentralización iniciado por la nación, que cedió la administración de la prestación del servicio educativo a las entidades territoriales al tiempo que les transfirió recursos financieros. La participación del gasto en educación con respecto al PIB pasó de representar 1,8% en 1980 a 2,9% en 1997. La tendencia de los últimos años es diferente entre los sectores de salud y educación; mientras el gasto en educación pierde levemente participación a partir de 1993, el de salud crece más del 50% en el mismo período como consecuencia de la aplicación de la nueva Ley de seguridad social (Ley N° 100 de 1993).

---

<sup>20</sup> SSB: definidos como educación básica, atención primaria en salud, nutrición, planificación familiar, agua potable y saneamiento básico.

b) Salud básica

64. El gasto per cápita en atención básica primaria se ha cuadruplicado entre 1990 y 1997. Este aumento está asociado con la aplicación de la Ley N° 100 y con el cumplimiento de las normas constitucionales. En efecto, en 1990 era de 10 dólares de los EE.UU., en 1992 era de 9 dólares de los EE.UU., y en 1997 era de más de 41 dólares de los EE.UU.

65. La participación de este gasto dentro del gasto total del Gobierno se duplicó al pasar del 2 al 4%, y dentro del SSB pasó del 16% en 1990 al 27% en 1996. Este comportamiento se reflejó en el aumento de su participación en el PIB: mientras que en 1990 participaba con el 0,57%, en 1997 fue del 1,87%.

c) Agua y saneamiento

66. El gasto en agua y saneamiento aumentó continuamente entre 1990 y 1997. En términos per cápita, el gasto de 2,85 dólares de los EE.UU. en 1990 se convirtió en 9,86 dólares de los EE.UU. en 1997. La participación de agua y saneamiento en el gasto total pasó del 0,5% en 1990 al 1,3% en 1997.

d) Políticas fiscales para el desarrollo social

67. En 1993, el sistema de seguridad social presentaba signos de deterioro y de desigualdad social. La cobertura del sistema tan sólo alcanzaba a un 21% de la población, frente al 45% promedio en América Latina; era clara la inoportunidad e ineficiencia de los servicios prestados por más de 1.000 entidades de previsión social en todo el país; adicionalmente, el sistema presentaba un déficit financiero generalizado.

68. Para corregir estos problemas, el país introdujo una reforma radical a su sistema de salud y pensiones, mediante la Ley N° 100 de 1993. Con esta reforma, y ante la necesidad de ampliar la cobertura del sistema, fue posible aumentar los recursos del sector salud mediante el incremento de las cotizaciones al 12%. Con este mismo objetivo se creó el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, orientado a financiar el subsidio a la demanda, incluida la población indígena, la atención a población desplazada, a víctimas de accidentes de tránsito y de catástrofes naturales y terroristas, y a atender los programas de promoción y prevención de la salud.

69. En cuanto a pensiones, la reforma permitió incrementar los ingresos por concepto de cotizaciones, al cambiar el porcentaje de la cotización del 8 al 13,5%. Asimismo, se aumentó la edad de jubilación a partir del año 2014 para la mujer de 55 a 57 años y para el hombre de 60 a 62 años.

70. A partir de enero de 1996, los empleados estatales y privados quedaron amparados por el Sistema General de Riesgos Profesionales.

71. En 1993 se expide la Ley N° 60, por la cual se establece la distribución de competencias y recursos fiscales entre la nación y las entidades territoriales con base en los conceptos de Situado Fiscal (SF) y de participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

72. El Situado Fiscal es el porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación cedido a los departamentos, al distrito capital de Santafé de Bogotá y a los distritos especiales de Cartagena,

Santa Marta y Barranquilla, para la atención de los servicios públicos de educación y salud. A partir de la vigencia fiscal de 1996, el SF corresponde al 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, luego de un período gradual de crecimiento desde la vigencia 1994, año en el cual representaba el 23% de los ICN.

73. La distribución territorial del SF se realiza con base en criterios como: población usuaria y potencial de los servicios de educación y de salud, índice de necesidades básicas insatisfechas, ingreso per cápita territorial, y un porcentaje distribuido en partes iguales entre el número de entidades territoriales.

74. Del total que corresponda a cada departamento o distrito, el 60% como mínimo es destinado a la educación y el 20% restante a la salud pública.

75. Los recursos fiscales por concepto de la participación de los municipios en los ICN están orientados a financiar algunas actividades en los sectores de educación, salud, vivienda, justicia, educación física, recreación y deporte, cultura, y al otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de la compra de tierras, entre otras actividades.

76. La participación de los municipios debe pasar, según la Ley N° 60 de 1993, de representar el 15% de los ICN en la vigencia fiscal de 1994 al 22% en el año 2001.

77. La ICN se distribuye teniendo en cuenta el grado de pobreza relativa de cada municipio, el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, la participación de la población de cada municipio en la población total del país y la eficiencia fiscal de cada administración local.

78. La Ley N° 344 de 1996 le exige a las entidades territoriales adoptar planes para la ampliación de cobertura, mejorar la calidad de la gestión y transformar el financiamiento de los servicios de salud del sistema de subsidios a la oferta, por subsidios a la demanda, con el objetivo de focalizar los servicios de salud hacia la población pobre y vulnerable.

79. Con este propósito, la ley determinó que el SF y las rentas cedidas a las entidades territoriales, efectuados algunos descuentos, debería dedicarse a subsidios a la demanda en un proceso gradual que en principio equivaldría al 15% en 1997 hasta alcanzar el 60% a partir de la vigencia fiscal del año 2000.

e) Innovaciones para la financiación de los programas sociales

80. El concepto de solidaridad, representado por los fondos (Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, y Fondo de Solidaridad Pensional que para tal fin creó la Ley N° 100 de 1993, permitió el acceso a la seguridad social de los diferentes grupos de población que hasta el momento habían estado completamente marginados de los beneficios del Estado.

81. El Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema de Seguridad Social en Salud (FOSYGA), es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica, ni planta de personal propia. Tiene las siguientes subcuentas:

- De compensación interna del régimen contributivo: es el procedimiento por medio del cual se descuenta de las cotizaciones recaudadas, los recursos que el sistema reconoce a las entidades promotoras de salud para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados y demás beneficiarios del sistema;
- De solidaridad del régimen de subsidios en salud: permite la afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud;
- De promoción de la salud: tiene por objeto financiar las actividades de educación, información y fomento de la salud, y de prevención secundaria y terciaria de la enfermedad;
- De seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito: cuyo objeto es garantizar la atención integral a las víctimas que han sufrido daño en su integridad física como consecuencia directa de accidentes de tránsito, eventos terroristas y catastróficos;
- En cuanto a la financiación de la educación y la salud a través del Situado Fiscal, se diseñó una fórmula que recoge una serie de variables que miden el cálculo de las transferencias del Situado Fiscal, donde se introducen como factores de ponderación la necesidad regional, la eficiencia en la prestación del servicio y la eficacia en el recaudo de los ingresos propios. Con ello se busca que los recursos se distribuyan a las regiones de manera más eficiente;
- La Ley N° 100 de 1993 en su artículo 25 creó el Fondo de Solidaridad Pensional cuyo objetivo es subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano, que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. Su fuente de financiación son los recursos de la cotización adicional del 1% sobre el salario a cargo de los afiliados al régimen general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes y los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez.

f) Red de Solidaridad Social

82. La Red de Solidaridad Social forma parte de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Esta estrategia parte de reconocer que los beneficios del crecimiento económico no se han traducido en mayores niveles de bienestar para gran parte de la población colombiana. En esa medida, la política social debe complementarse con una forma de acción social directa, dirigida exclusivamente a la población más pobre y vulnerable del país.

83. En el marco de esta estrategia, la pobreza se define en un sentido amplio, que involucra no sólo la carencia de servicios o la falta de oportunidades para la generación de ingresos, sino también la incapacidad de las comunidades de participar en favor de sus intereses, de expresar sus necesidades en forma de propuestas y de organizarse y movilizarse en torno a ellas para gestionar soluciones.

84. Bajo esta consideración, la acción de la red se orientó, en sus inicios, a la atención de sectores vulnerables de la población por medio de su vinculación a diferentes programas y a procesos de participación social como parte fundamental en la superación de la pobreza.
85. Desde su creación la red se ha definido como parte integral de la política social del Estado, buscando complementar, no sustituir, los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda con la creación de nuevos instrumentos de acción de la política social. En general, todos los programas de la red fueron ejecutados por diferentes entidades del orden nacional; la función de la red consistió primordialmente en posibilitar el acceso de la población objetivo a las estrategias y programas sectoriales existentes<sup>21</sup>.
86. En concordancia con la estrategia de implementación de fondos de inversión social en América Latina, la red se creó como programa transitorio, cuyo alcance debía reducirse a medida que se consolidaran los resultados esperados de la estrategia económica y social. No obstante, la profundidad de la crisis social que vive el país, no ha permitido disminuir las acciones de la red, por el contrario, ha generado nuevos focos de atención, por ejemplo, hacia la población desplazada por la violencia.
87. La red diseñó un modelo de gestión que focalizó la inversión en sectores vulnerables a través del desarrollo de instrumentos para la recolección y sistematización de indicadores de vulnerabilidad. Atendiendo el criterio de participación y promoviendo la integración social, este modelo de gestión impulsó la selección concertada de proyectos y beneficiarios y promovió la participación y el control social en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos.
88. Para lograr impacto en su población objetivo la acción de la red se centró en 14 programas, agrupados en tres ejes de intervención en política social, definidos en torno a objetivos estratégicos.
89. Las prioridades de la red en cuanto a la inversión en capital social para mejorar la generación de ingresos se centraron en la creación de oportunidades para desempeñar oficios que califiquen y ofrezcan una salida hacia proyectos sostenibles, así como en alternativas de habilitación social y capacitación laboral adecuadas para población con altas condiciones de vulnerabilidad.
90. Si bien, en una primera fase, la Red de Solidaridad logró implementar un modelo de gestión exitoso que le permitió focalizar sus acciones a la población vulnerable, no atacó los factores estructurales de pobreza y vulnerabilidad, ni tampoco se ocupó de entender las raíces de la discriminación; por lo tanto, su impacto en materia de integración social fue limitado.

---

<sup>21</sup> En 1995, la red creó un sistema de monitoreo externo con el propósito de evaluar la ejecución de sus políticas y programas, e identificar los ajustes necesarios para mejorar el cumplimiento de sus objetivos. Esta evaluación se concentró principalmente en la gestión de la red, dejando por fuera el impacto social de las políticas y proyectos y su repercusión en los niveles de pobreza. Hacia el futuro se espera evaluar los programas de la red en esta dirección.

91. A continuación se describen algunos de los programas de la red:

- Programa de apoyo alimentario para niños atendidos en hogares comunitarios del bienestar familiar. El objetivo de este programa de la Red de Solidaridad Social era mejorar las condiciones nutricionales de 890.000 niños y niñas atendidos en los hogares comunitarios de bienestar: entre 1994 y 1998 se invirtieron 192.590 millones de pesos. La cobertura alcanzó a 65.848 hogares comunitarios que albergaban a 987.720 niños;
- Programa bono alimentario rural. Este programa de la red tuvo como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural menor de siete años, en particular las asociadas con la desnutrición, mediante acciones en los campos de salud, alimentación y educación. Durante el período 1994-1998 se invirtieron recursos del orden de 25.125 millones para cerca de 95.000 niños. Uno de los mayores logros fue haber alcanzado una población nunca antes atendida por otros programas, constituyéndose en la respuesta directa a 95.000 niños y niñas de las zonas rurales;
- Programa de vivienda urbana. Programa de subsidio familiar de vivienda de la Red de Solidaridad Social. Su ejecución entre 1995 y 1998 ascendió a 248.398 millones de pesos y benefició a 111.656 familias, con recursos que incluyen aportes del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU) y del Fondo de Inversión Social (FIS);
- Programa indígena. Durante el período 1994-1998 la Red de Solidaridad Social puso en marcha 161 proyectos estratégicos con 116 organizaciones indígenas en las microrregiones por valor de 4.580 millones de pesos. Se compensaron 2.398.804 jornales con un costo de 5.997 millones de pesos y se realizaron estudios de preinversión por un costo de 700 millones de pesos;
- Programa de apoyo a recuperadores de material reciclable. Entre 1996 y 1998 este programa focalizó proyectos con aportes de la Red de Solidaridad Social de 1.881 millones de pesos y 968 millones de pesos de cofinanciación de los municipios, beneficiando a 11.295 personas;
- Programa de atención a los habitantes de la calle. La Red de Solidaridad Social inició este programa en 1996 y fue concebido para atender integralmente a los menores, jóvenes y adultos habitantes de la calle. Su ejecución muestra una inversión de 1.925 millones de pesos para atender un total de 6.503 beneficiarios;
- Programa recrear. Programa orientado hacia la construcción, recuperación, adecuación, mejoramiento y dotación de espacios comunitarios o institucionales que permitan desarrollar actividades deportivas, culturales y recreativas de esparcimiento en los asentamientos marginales de todo el país. Este programa ejecutó 3.258 millones de pesos en más de 500 municipios del país;
- Programa de talentos deportivos y artísticos. Este programa asignó subsidios individuales o colectivos para la formación artística o deportiva de jóvenes entre los 12 y 18 años de los estratos 1 y 2 que se han destacado por sus aptitudes en estas

áreas. El programa, a través de la Red de Solidaridad Social, invirtió 3.017 millones de pesos y consiguió 555 millones de pesos de cofinanciación de los municipios para atender 3.030 beneficiarios en 19 municipios del país;

- Atención a la población desplazada por el conflicto armado interno. En los últimos años el desplazamiento forzado se ha incrementado en Colombia como consecuencia de su estrecha relación con el conflicto armado y la dilatación territorial de las fronteras del mismo.

92. El Estado colombiano, consciente de la magnitud e importancia de esta problemática, elaboró en 1995 el documento N° 2804 del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) en el cual se proponía el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de neutralizar las dinámicas de violencia y mitigar sus efectos sobre la integridad personal de los desplazados. En teoría, la estrategia propuesta estaba encaminada hacia el retorno voluntario o hacia el reasentamiento, generando condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y para el desarrollo integral de las zonas tanto expulsoras como receptoras. En 1997 se elaboró nuevamente un documento CONPES N° 2924 en el cual se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Población Desplazada<sup>22</sup>. Posteriormente, la Ley N° 387 de 1997, reglamentada parcialmente por el Decreto N° 173 de 1998, estableció el marco jurídico actual para la Política de Atención Integral a la Población Desplazada así como los propósitos para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población.

93. Si bien desde el punto de vista de la formulación estas normas y documentos de política muestran la intención de desarrollar acciones frente al desplazamiento forzado como parte de una política de Estado, su puesta en marcha ha evidenciado limitaciones institucionales, legales y operativas para responder de manera eficaz a las dimensiones que ha adquirido el problema.

94. Frente a lo anterior, el Gobierno del Presidente Pastrana, incluyó dentro de su estrategia de paz contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, la atención de la población desplazada. En desarrollo de este propósito, se identificaron los principales problemas y se planteó un Plan de Acción que enfatizara la prevención y el retorno, como objetivos centrales de la acción del gobierno frente a la población desplazada. Este Plan de Acción quedó contenido en el documento aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) N° 3057 de 1999. En éste se propone además, reorganizar y simplificar el marco institucional, fortalecer los sistemas de información y mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención (sistema de alertas tempranas, mejoramiento de las condiciones de seguridad y transformaciones locales que permitan disminuir la vulnerabilidad de los habitantes), la protección, la atención humanitaria (conformando alianzas estratégicas entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales), el retorno y la reubicación bajo condiciones socioeconómicas estables.

---

<sup>22</sup> Esta Consejería fue creada por el Decreto N° 1165 de 1997. En la actualidad sus funciones fueron asignadas a la Red de Solidaridad Social.

95. Como mecanismo para mejorar la capacidad del Estado en la prevención y atención del desplazamiento forzado, la coordinación para la ejecución gubernamental se dejó en cabeza de la Red de Solidaridad Social. La formulación de políticas y las acciones de respuesta del Gobierno colombiano frente al desplazamiento se han dado a través de los documentos CONPES N° 2804 de 1995 y N° 2924 de 1997, la Ley N° 387 de 1997, y el Decreto N° 173 de 1998. La estrategia ha buscado el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras.

96. Desde su inicio, el gobierno ha desarrollado acciones de retorno y reubicación de la población desplazada, mejorado la asistencia humanitaria de emergencia y fortalecido el sistema para la atención integral del desplazamiento.

97. Bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social se vienen adelantando procesos de retorno como los de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, en Riosucio, las veredas El Diamante, Tolobá, Cascajal y el Divino Niño, del municipio de Tierralta; el corregimiento de Carmen de Cucú, en San Pablo; el municipio de Carepa; las veredas de Mesopotamia y Pueblo Nuevo, en Carmen de Atrato; y el corregimiento de Playón de Orozco, en el municipio de El Piñón. Para estos programas se están apoyando proyectos de seguridad alimentaria, de producción y vivienda.

98. La experiencia de retorno de mayor impacto es la de la cuenca del río Cacarica. Las familias salieron de su territorio hace 32 meses y actualmente se encuentran asentadas en Turbo, en los corregimientos de Bocas del Atrato y Bahía Cupica. El programa de retorno consiste en un proyecto de vivienda; un apoyo productivo sostenible ambientalmente; el destaponamiento de los ríos Perancho y Peranchito; el montaje de una casa de justicia como un esquema de seguridad civil; y la titulación colectiva de su territorio por una extensión de 103.000 hectáreas.

99. Asimismo, se apoyó el retorno inmediato de 4.000 personas provenientes de La Gabarra y, con el apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el retorno de 10.000 personas del sur de Bolívar que se desplazaron a Barrancabermeja. En este último caso, paralelamente al retorno se puso en marcha un proceso de concertación con la población involucrada, que dio lugar a la identificación conjunta de necesidades y acciones enmarcadas dentro de un plan de desarrollo regional.

100. En los casos en que la población no ha podido retornar por razones de seguridad o porque ya se encuentra asentada en las zonas rurales o urbanas, se han adquirido, a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), los predios de reubicación de esta población, con el fin de culminar los procesos allí iniciados. Estas labores se han adelantado en coordinación con el Ministerio de Agricultura, las entidades territoriales respectivas y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Dichos procesos, que consisten en desarrollos productivos y soluciones de vivienda, se adelantan actualmente en Altamira, Jerusalem, San Marino, Ataco, Armero, Guayabal, Icononzo, Rioblanco y Roncesvalles.

101. Igualmente, a través de proyectos productivos se ha venido apoyando la estabilización socioeconómica de 350 familias que por voluntad propia solicitaron reubicación en Bogotá. Además, se definió la reubicación de 100 familias en Quibdó. En este caso se encuentra próximo a iniciarse, en asocio con la Cruz Roja Colombiana, la Cruz Roja Española y la alcaldía,

un proyecto de vivienda temporal y de apoyo a proyectos productivos. Por último, se reubicaron familias indígenas de Arwacos provenientes de la Sierra Nevada, en un predio de Soledad, Atlántico, y se apoyó la construcción de sus tambos.

102. En materia de asistencia humanitaria vale la pena destacar que en las primeras etapas del desplazamiento, la Red de Solidaridad, junto con otras instituciones, ha brindado asistencia alimentaria, alojamiento temporal y atención en salud, en los municipios de Carmen de Bolívar, Mutatá, Turbo, Malambo, Dabeiba, Bogotá, San Jacinto, Curumaní, Juradó, Bahía Solano, Cabuyaro, Cúcuta, Carmen de Chucurí, Ibagué, Roncesvalles, Buenaventura, Buga y Jamundí. Adicionalmente, se están suscribiendo convenios de cooperación con la Asociación de Scouts de Colombia en Bogotá y con la Cruz Roja Colombiana para asistir, inicialmente, a Medellín, Cali, Quibdó y Soacha.

103. En cuanto al fortalecimiento institucional es de señalar que en el último año, con el objetivo de fortalecer la acción del Estado frente al desplazamiento forzado y lograr una eficiente coordinación entre todas las entidades que participan, se ha mejorado el marco institucional, en los siguientes aspectos.

104. Mediante el Decreto N° 489 de 1999, se designó a la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Mediante el Decreto N° 1547 de agosto de 1999, se trasladó el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social.

105. Se trasladó el Registro Nacional para la Población Desplazada del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social. El registro se está desarrollando mediante un esquema descentralizado, a través de las delegaciones departamentales.

106. Se conformó entre la Red de Solidaridad Social y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) una Unidad Técnica Conjunta (UTC) con el fin de contar con una instancia técnica calificada en el diseño y puesta en marcha de esquemas de operación. El objetivo es brindar apoyo inmediato en asistencia humanitaria de emergencia, desarrollo jurídico, sistema de registro, información, seguimiento y evaluación; así como asesoría en retorno, reubicación y cooperación internacional. Adicionalmente, se suscribieron dos acuerdos de intención (17 de octubre de 1996 y 28 de enero de 1999), para recibir cooperación del ACNUR para el tratamiento del desplazamiento en las fronteras del país con Venezuela, Panamá y el Ecuador.

107. Se están poniendo en operación dos nuevas delegaciones subregionales de la Red de Solidaridad Social en Barrancabermeja y Apartadó para atender el desplazamiento en el Magdalena Medio y el Urabá.

108. Se encuentran en proceso de instalación y fortalecimiento las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada en Quibdó, Medellín, Cali, Soacha, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Villavicencio.

109. Se han invertido aproximadamente 7.500 millones de pesos, de los cuales cerca de 5.600 millones de pesos corresponden a inversión de la Red de Solidaridad Social y el resto a aportes de otras entidades.

110. Hacia el futuro, la nueva misión de la Red de Solidaridad establece que es una estrategia presidencial orientada a impulsar procesos de participación social que:

- promuevan el avance de la descentralización;
- generen un mayor compromiso de las colectividades locales con la gestión de su propio desarrollo;
- consoliden nuevos modelos institucionales para el manejo y control de las políticas sociales en las entidades territoriales; y atiendan prioritariamente a los grupos poblacionales más vulnerables.

111. Para el cumplimiento de esta misión la red definió como uno de sus principios de acción el fortalecimiento del capital social, según el cual, la acción institucional debe orientarse a la producción de una creciente capacidad, entre los beneficiarios y otros agentes sociales, para que la propia colectividad local asuma la responsabilidad de gestar y sacar adelante las iniciativas que sean necesarias para resolver los problemas de su propio desarrollo. La red promoverá activamente la equidad de oportunidades y justicia social, mediante procesos de diagnóstico social sensibles a las diferencias entre grupos, y críticos ante los patrones de inequidad.

112. El trabajo hacia la equidad trasciende la distribución y el acceso equitativo a bienes y servicios, y enfatiza el empoderamiento de los grupos en desventaja, en la búsqueda de ampliar su campo de oportunidades y de poder social.

113. De otro lado, siguiendo su tradición y basándose en sus capacidades adquiridas, la red ampliará y cualificará sus instrumentos de consulta popular y participación ciudadana. El mejoramiento de estos procesos se centra en el trabajo proactivo para fortalecer organizaciones comunitarias de base, en su capacidad de definición de sus intereses colectivos de desarrollo y de concertación de acción con otras organizaciones o instancias públicas.

114. En relación estrecha con la necesidad de asegurar la transparencia en la ejecución de proyectos y la participación informada de los beneficiarios presentes y potenciales de los proyectos, se han constituido asambleas de beneficiarios y veedurías por proyecto.

115. Para facilitar espacios de interlocución entre la sociedad civil y los organismos de control del Estado, y entre éstos y las entidades ejecutoras y territoriales, se ha apoyado la constitución, entre otros mecanismos, de comités de vigilancia y control donde interactúan todas esas instancias.

116. Finalmente, con el propósito de difundir un modelo de gestión pública participativa al interior de las entidades ejecutoras, se ha recurrido a comités de gestión y comités técnicos, que permitirán lograr su articulación con los planes de desarrollo municipales.

### C. Impacto del gasto social

#### Pobreza<sup>23</sup>

##### a) Desigualdad económica y pobreza monetaria en Colombia<sup>24</sup>

117. El cuadro 1 muestra los principales indicadores de pobreza monetaria y de desigualdad económica para el total del país, para la zona urbana y para la zona rural entre 1995-1997<sup>25</sup>.

##### b) La incidencia de la pobreza

118. Entre 1995 y 1997, la incidencia de la pobreza a nivel nacional (calculada como línea de pobreza), disminuye del 55% en 1995 al 53,8% en 1996. A partir de 1997 este indicador se

---

<sup>23</sup> El concepto de pobreza que se utiliza define los criterios para identificar a la población pobre. La pobreza como fenómeno social es multidimensional, comprende dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, etc. Las encuestas de hogares que realiza el DANE permiten evaluar la dimensión socioeconómica de la pobreza. Esta dimensión se puede captar a través de dos indicadores: indicadores directos, Índice de Condiciones de Vida (ICV) y los indirectos, línea de pobreza (LP). Los indicadores directos como el NBI e ICV conceptualizan la calidad de vida. La ventaja del ICV es que mide de forma más exacta los niveles de vida alcanzados, y muestra el grado de satisfacción de las necesidades básicas como: vivienda adecuada, educación, salud y saneamiento básico de la vivienda. La debilidad del indicador es que le asigna una ponderación más alta a la variable vivienda (un peso de más del 50%) que al capital humano (educación). Los indicadores indirectos toman como base los ingresos (del hogar per cápita). El ingreso es comparado con el ingreso normativo que equivale al valor de la línea de pobreza. Este indicador permite observar el impacto del desempeño de la actividad económica (tasa de crecimiento económico) sobre el ingreso de los individuos y hogares. Su limitación consiste en que sólo evalúa la pobreza con base en el ingreso (pobreza monetaria, cuando ésta puede ser una variable vulnerable a muchos sesgos, como la subvaloración) y parte de suponer que la gente pobre gasta primero en alimentos. En síntesis, la ventaja de los indicadores de pobreza es que permiten evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales sobre la población pobre, es decir son indicadores de impacto. Por el lado de las limitaciones, estos indicadores dejan de lado la posibilidad de estudiar otras variables determinantes de la pobreza como precisar las capacidades de los individuos y de las familias.

<sup>24</sup> Basado en Esteban Nina B. y Ana I. Aguilar, "Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria en Colombia, 1978-1997".

<sup>25</sup> En los datos de la Encuesta de Hogares, el concepto "rural" difiere del que se utiliza en el Censo. En la Encuesta, el concepto se refiere a: a) toda la población dispersa; b) todos los centros poblados, excepto las cabeceras municipales: caseríos, corregimientos e inspecciones de policía; c) cabeceras municipales con población menor de 10.000 habitantes; d) cabeceras con población mayor de 10.000 habitantes si el porcentaje de los mismos es menor que el 50% de la población municipal, si la PEA dedicada a agricultura es inferior al 50% y si el porcentaje de población que habita en viviendas sin servicios adecuados es mayor al 20%.

incrementa hasta el 54,2% lo cual equivale a 21,7 millones de personas que se mantienen en condiciones de pobreza.

119. En la zona urbana el índice se incrementa del 42,5% en 1995 al 45,9% en 1996 y se mantiene en el 45,5% en 1997.

120. En la zona rural la incidencia de la pobreza aumenta del 68,9% en 1995 al 73,4% en 1996 y al 76,4% en 1997. Estas cifras indican que no sólo hay una concentración creciente de la población pobre en las zonas rurales si no que la tendencia se ha agudizado.

121. Por otro lado, si se comparan ambas zonas entre sí, se encuentra que la relación pobres rurales por pobres urbanos ha aumentado significativamente ya que para 1991 por cada 100 pobres urbanos había 144 pobres rurales, mientras que para 1996 esta relación se incrementa a 167 pobres rurales por 100 urbanos. Se puede hablar entonces del empobrecimiento creciente del campo y de su posición cada vez más desfavorable en relación con las ciudades.

122. Con respecto a las condiciones de miseria o pobreza extrema, se observa que en 1997, dos de cada diez colombianos tienen ingresos inferiores a los que muestra la línea de miseria o línea de indigencia (LI)<sup>26</sup>; es decir, casi 8,3 millones de personas, dos tercios de las cuales habitan la zona rural, no obtienen un ingreso que cubra el costo de la canasta básica de alimentos. Por zona de residencia, la incidencia de la pobreza extrema es relativamente más fuerte en las áreas rurales del país que en las urbanas; en las primeras, el 43,9% de su población total, 4,8 millones de personas, vive en condiciones de miseria. En la zona urbana, la incidencia de pobreza extrema es menos aguda: el 12,1% de su población, 3,42 millones de personas, vive en condiciones de indigencia (ver cuadro 1).

c) Brecha e intensidad de la pobreza

123. La intensidad de la pobreza, se calcula a partir de dos indicadores que aparecen en el cuadro 1; la brecha de la pobreza que corresponde a la distancia en términos de porcentaje entre el ingreso y la línea de pobreza; y la intensidad de pobreza que corresponde al índice GT1 y que toma en cuenta el peso de la población pobre como porcentaje de la población total, y el déficit de ingreso de los pobres.

124. De acuerdo con los datos de 1997, para que todos los pobres alcancen la línea de pobreza es preciso aumentar en 45% sus ingresos y realizar simultáneamente una óptima distribución. En pesos del mismo año esto significa que se requieren 49.447 pesos al mes por cada pobre para que cada uno perciba un ingreso de 109.883,9 pesos mensuales que corresponden a la línea de pobreza de ese momento. Es decir, una transferencia aproximada de 1,1 dólares de los EE.UU. al día por cada pobre en el país.

125. El cuadro 1 muestra que la brecha de ingresos de la población pobre total aumenta del 43,4% en 1995 al 45% en 1997.

---

<sup>26</sup> Línea de indigencia (LI) es igual al valor monetario de la canasta de alimentación básica.  
LP = 2,5\*LI.

126. El sector urbano durante el período 1995-1997 parte de un déficit de ingreso de 33,4% en 1995 y luego alcanza niveles de 41,3% en 1997. A su vez, en el campo la brecha disminuye del 51,8% al 50,3%. Todo indica que el déficit de ingreso de la población pobre en los últimos 15 años permanece igual y en algunos casos empeora.

Cuadro 1

Evolución de las medidas de pobreza y desigualdad por zona 1995-1997

Zona	Indicador de pobreza	1995	1996	1997
Nacional	Incidencia, $\alpha=0$	0,550	0,538	0,542
	Brecha	0,434	0,473	0,450
	Intensidad, $\alpha=1$	0,233	0,254	0,248
	Severidad, $\alpha=2$	0,143	0,160	0,164
	Índice de Sen	0,331	0,346	0,375
	Gini pobres	0,320	0,320	0,328
	Gini nacional	0,556	0,561	0,540
	Urbana	Incidencia, $\alpha=0$	0,425	0,459
Brecha		0,334	0,398	0,413
Intensidad, $\alpha=1$		0,142	0,172	0,188
Severidad, $\alpha=2$		0,078	0,093	0,111
Índice de Sen		0,213	0,241	0,293
Gini pobres		0,250	0,267	0,250
Gini urbano		0,524	0,529	0,599
Rural		Incidencia, $\alpha=0$	0,689	0,734
	Brecha	0,518	0,531	0,503
	Intensidad, $\alpha=1$	0,357	0,354	0,402
	Severidad, $\alpha=2$	0,230	0,241	0,299
	Índice de Sen	0,467	0,468	0,466
	Gini pobres	0,330	0,367	0,319
	Gini rural	0,494	0,526	0,570

Fuente: Cálculos del Estudio de Pobreza de la Misión Social, DNP, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de cada año.

127. La situación final es que una persona pobre urbana promedio tiene que aumentar su ingreso en una tercera parte para alcanzar el estándar de línea de pobreza. Los 8,8 millones de pobres rurales, en cambio, deben duplicarlo porque su déficit de ingreso es de 50% con respecto a la línea de pobreza rural. Nuevamente, la brecha de ingresos se mueve en contra del sector rural. La brecha rural en 1995 llega a ser del 56%, y hoy está un 25% por encima, lo que indica que tanto el ingreso urbano como el rural están cada vez más lejos de la línea de pobreza.

128. En síntesis, no es que haya proporcionalmente más pobres en el campo que en las zonas urbanas sino que cada uno de los primeros ha empeorado su situación frente a su compañero de pobreza urbano. De allí que sea tan fuerte el incentivo por emigrar de la pobreza extrema del campo a la pobreza de las ciudades.

d) Desigualdad e índice de Sen

129. ¿Qué tan pobres y qué tan equitativos o desiguales son los pobres? El índice de Sen permite responder a estas preguntas mediante la construcción de un indicador integral que pondera la incidencia, la brecha y la desigualdad dentro del grupo de los pobres. Para el caso colombiano, este índice muestra que en el período 1995-1997 aumenta de 0,331 a 0,375, niveles cercanos a los registrados en los años ochenta.

130. En la zona rural se observa una ligera disminución, del 46,7% en 1995 hasta el 46,6% en 1997. A su vez, los niveles más bajos de desigualdad entre pobres corresponden a la zona urbana: en este caso el índice aumenta del 21,3% en 1995 al 29,3% en 1997.

131. En resumen, el aumento del número de pobres, el crecimiento de la brecha y la disminución del ingreso significa que los pobres se hacen más igualitarios a un nivel más bajo. Esto se corrobora con los resultados del coeficiente Gini, otro índice de desigualdad calculado en el país. En 1995 y 1997 este coeficiente se mantiene en niveles de 0,32.

132. Los indicadores de pobreza de Amartya Sen ayudan a comprender la magnitud del desafío para la sociedad colombiana: luchar de manera irrenunciable contra la pobreza y la desigualdad para buscar un nuevo modelo de desarrollo con mayor equidad y en el que todos participen de acuerdo con sus capacidades.

133. Los nuevos indicadores sociales deben contribuir a un mayor conocimiento de las condiciones o de los estándares de vida de la población. En este sentido, los índices de Sen y FGT miden la pobreza monetaria y la desigualdad económica (enfoque del método de ingreso que poseen los hogares), y sirven para evaluar mejor el impacto de las políticas económicas y sociales sobre la población en pobreza y miseria.

e) Pobreza, desigualdad y exclusión en Colombia

134. Los modelos económicos aplicados en Colombia, en los últimos dos gobiernos (1991-1997) enfatizan la búsqueda de un mayor crecimiento económico y del capital humano, y un incremento en el gasto público social respectivamente. Sin embargo, se observa que mientras el gasto público social crece en proporciones muy grandes, los índices de pobreza mejoran muy levemente.

135. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida realizada en 1997, el porcentaje de población pobre medida por necesidades básicas insatisfechas se redujo del 32,7% en 1993 al 26,9% en 1997. Esto implica un aceleramiento en la disminución en términos absolutos. Mientras que en el período 1985-1993 el número de pobres se redujo en cerca de 800.000 personas, en el período 1993-1997 lo hizo en 1,4 millones de personas. La población con dos o más NBI descendió del 13,5 al 9,0% en 1997. De esta reducción, 400.000 personas habitan en las áreas urbanas y cerca de 1 millón en las áreas rurales.

136. Por otra parte, los ingresos adicionales que necesitan los pobres para alcanzar la línea de pobreza (brecha de pobreza) son bastante altos. La brecha de gasto de los pobres equivale al 45%, lo que implica que su ingreso o su gasto promedio cubre solamente el 55% de la línea de pobreza. Superar la pobreza cerrando la brecha implica una perfecta focalización y una

inversión aproximada de 12 billones de pesos por año para que esta población pobre pueda alcanzar el ingreso aceptable de la línea de pobreza, y unos 977.000 millones de pesos anuales para cerrar la brecha de la población en condiciones de miseria.

137. Es indudable que la desigualdad en el acceso a los servicios sociales se expresa en Colombia en diferentes niveles -entre regiones, entre la zona rural y urbana y entre los grupos socioeconómicos. El acceso a la educación superior ha estado reservado para el 20% de la población más rica y el 10% de la población más rica tiene en promedio seis años más de educación que el 10% de la población más pobre. En salud, el 43% de los colombianos no están afiliados a ningún sistema de salud, y en el primer decil de ingresos más del 60% no se encuentra afiliado a ningún régimen, mientras que en el decil más rico, el 84% tiene alguna forma de afiliación. Diferencias tan marcadas como éstas muestran claramente la importancia de focalizar las políticas hacia la población más pobre, y de diseñar una oferta más competitiva de servicios que le permita a este grupo de personas acceder a los activos sociales necesarios y ofrecerles oportunidades para su inserción económica, entre ellas, capacitación, desarrollo de habilidades, educación, acceso a la propiedad e información.

f) Índice de Calidad de Vida

138. El Índice de Calidad de Vida (ICV) es una forma práctica de medir el estándar de vida de los hogares<sup>27</sup>, con cobertura a nivel municipal, y permite ordenarlos para servir de base a las transferencias. Por ser un índice continuo, el ICV permite tener en cuenta además de la incidencia de la pobreza, su intensidad y distribución<sup>28</sup>.

139. El número de municipios incluidos en el veintil de mayor calidad de vida es de 11, concentrando la mayor parte del índice acumulado de condiciones de vida y de la población: el 1% de los municipios concentra el 35% de los hogares y el 43% del índice acumulado total. Los veintiles más pobres agrupan un mayor número de municipios: en los dos primeros ventiles se encuentran 222 municipios (casi el 22% del total) pero sólo concentran un 2,6% de las condiciones de vida y un 5,4% de los hogares.

140. Las diferencias entre el primer ventil y el último son claras: mientras el Índice de Calidad de Vida de los municipios más pobres sólo alcanza 30,5 en promedio, el de los municipios más ricos, llega a 83,2. En cuanto a las características de la población, también se encuentran diferencias importantes: el número de personas por hogar es 5,4 en el veintil más pobre, frente a 4,1 en el de los más ricos. El promedio de escolaridad de los jefes de hogar en los 124 municipios más pobres es 2,6 grados, menor en 5 años, al promedio en los 11 municipios

---

<sup>27</sup> Si se utiliza el tratamiento aconsejado por Sen para la medición del estándar de vida, es posible encontrar medidas de utilidad práctica que no tengan las estrictas características que Arrow exige para las funciones sociales de bienestar, ni tengan que incluir las motivaciones de utilidad, riqueza y placer implícitos en ellas.

<sup>28</sup> Los estudios de pobreza realizados en Colombia indican que el índice de necesidades básicas insatisfechas presenta dificultades para medir la intensidad, la brecha de pobreza y la distribución entre los pobres. Además, tiene serios problemas de inclusión y exclusión.

más ricos. Igualmente se encuentran diferencias de casi tres años en la edad promedio de los jefes de hogar y mayor porcentaje (30%) de niños menores de 6 años.

141. En cuanto al acceso a servicios públicos la desigualdad es igualmente fuerte: los habitantes de los municipios del primer veintil no conocen el acueducto, no alcanzan a tener ni siquiera letrina para la eliminación de excretas y cocinan con leña. Su vivienda es de materiales precarios (pisos de tierra y paredes de zinc, madera burda o materiales desechables). El indicador de hacinamiento muestra que en este grupo de municipios es común encontrar más de cinco personas por cuarto. En el veintil de los más ricos la situación es opuesta: se ha logrado una buena cobertura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica o gas para cocinar, y las viviendas están, en promedio, construidas en materiales adecuados.

142. Si se comparan todos los veintiles, se observa que sólo a partir del veintil 16, los grupos de municipios tienen un puntaje del ICV superior al promedio nacional. Estos 94 municipios (9,2% del total) congregan 58% de los hogares y 71% de las condiciones de vida total del país. Otras características captadas por el índice permiten ver la precariedad de las condiciones de vida promedio de gran parte de los municipios del país: el acueducto no es la forma predominante de abastecimiento de agua para los primeros 14 veintiles (88% de los municipios) ni el alcantarillado la forma predominante de eliminación de excretas. Aunque la cobertura de energía eléctrica ha avanzado en forma importante, todavía se siguen utilizando materiales precarios para cocinar, en igual proporción de municipios.

g) Equidad para la mujer

143. A partir de 1994 Colombia se propuso darle una mayor institucionalidad a los temas de equidad para la mujer, y creó diferentes instancias de carácter nacional, sectorial y territorial como la Comisión Asesora para la Equidad y Participación de la Mujer (Decreto N° 2055 de 1994), así como la Secretaría de Mujer y Género en la Presidencia de la República y la Unidad de Género de la Ministra responsable. Ambas instancias funcionaron como órganos técnicos de la Comisión Asesora hasta finales de 1995 cuando entró en operación la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

144. En desarrollo de su objeto, la dirección ha perfilado su misión alrededor de la institucionalización de la equidad para las mujeres en la agenda del desarrollo social, económico, político y cultural del país. Esta misión parte de un enfoque de igualdad y equidad que busca integrar las necesidades específicas de las mujeres en las políticas macro; que reconoce las diferencias sociales, culturales y económicas que existen entre hombres y mujeres; y que admite la división sexual del trabajo tanto en el plano material, como cultural y simbólico.

145. En esta década se pasó de una concepción poblacional (las mujeres como grupo sujeto de acciones específicas) a una concepción de políticas públicas para las mujeres que señala como prioridad el emprender acciones positivas para ellas; así se ha dejado atrás una institucionalidad que apoyaba iniciativas puntuales, para asumir una de tipo transversal que promueve y apoya la inclusión de los temas de equidad para las mujeres en las políticas y programas sectoriales.

146. Desde 1990, cuando se inicia el proceso de institucionalización de los temas de mujer y género en el país, su tratamiento ha correspondido a la confluencia de coyunturas sociales y de voluntad política de los gobiernos. Dentro de los aspectos decisivos que han permitido

consolidar este proceso se encuentran las reivindicaciones logradas por el trabajo de las organizaciones de mujeres, la orientación y el apoyo de la cooperación técnica internacional, y los desarrollos del país en el plano jurídico constitucional y legal.

147. En el país se han dado importantes fenómenos de vinculación de las mujeres a la vida socioeconómica, y al ámbito público, dentro de los procesos de modernización de políticas e instituciones y como parte de metas nacionales de equidad social. Es indudable que las mujeres se han beneficiado con éstas y que han asumido, al mismo tiempo, nuevas tareas y responsabilidades no siempre correspondidas con el acceso a recursos y servicios. La remoción de las barreras que impiden la plena participación de las mujeres ha sido el objetivo de las instituciones para el adelanto de la mujer desde 1990.

148. Para cumplirlo, se han venido diseñando políticas, programas y mecanismos que corresponden a diversas concepciones teóricas y programáticas y a diferentes puntos de vista sobre las formas de intervenir las políticas macro y de responder a la vez a las especificidades de la equidad para las mujeres. En este sentido, se ha dado un avance en la concepción de las políticas públicas, que se viene traduciendo lentamente en acciones para el logro de dicha equidad.

149. Durante el período 1990-1998, los sucesivos gobiernos han realizado esfuerzos meritorios para colocar los asuntos de la equidad para las mujeres en la agenda de las políticas públicas. En 1992, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) aprobó la política integral para las mujeres colombianas: era la primera vez que este órgano de alto nivel se ocupaba de una política nacional para las mujeres.

150. La Ley N° 188 de 1995 del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 creó la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, como una unidad administrativa especial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyas funciones se dirigen a impulsar las políticas de equidad para las mujeres y en un marco más amplio, a promover procesos de convivencia ciudadana y contribuir, desde su misión específica, al fortalecimiento del Estado como garante de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

151. Con la creación de la dirección, se da un salto cualitativo hacia la consecución de la equidad pues por primera vez, el país cuenta con una institución creada por ley para la planificación, seguimiento y coordinación permanente de las acciones que desde los distintos entes se adelantan en favor de la equidad y participación de las mujeres. Su objetivo es aplicar la política definida por el CONPES para promover la equidad de la mujer en los distintos ámbitos de la sociedad, e incluir esta nueva perspectiva cultural en las políticas del Estado.

152. De acuerdo con el Decreto N° 1440 de 1995, reglamentario de la ley que creó la dirección, ésta tiene como objeto fundamental la promoción, el apoyo técnico y la asesoría para la coordinación y concertación, el diseño, la programación, el seguimiento y la evolución permanente de las acciones de las entidades nacionales y territoriales ejecutoras de las políticas de equidad.

153. En la actualidad, la dirección viene reestructurando su relación con las entidades territoriales para que las oficinas de mujer asuman funciones de asesoría, coordinación y apoyo

técnico con las entidades departamentales y municipales a las cuales compete la ejecución de la política de equidad y participación de la mujer (EPAM), para hacer de ésta una política transversal que sea interiorizada de modo permanente en todas las instituciones.

154. La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres ha integrado los esfuerzos adelantados por otras instancias responsables de promover los temas de mujer y género. En este contexto, proporcionó el apoyo requerido para finalizar algunos programas piloto e institucionalizarlos en las entidades responsables. Después de realizar una evaluación, acogió aquellos cuya continuación o expansión se consideraba necesaria, definió la orientación de su actividad y diseñó un programa de trabajo para cumplir sus funciones como entidad promotora de procesos de investigación, divulgación y concertación con otras entidades y con la sociedad civil.

155. A partir de enero de 1996, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres tomó como punto de partida el análisis del modelo de desarrollo y de la actual organización política y cultural del país, y centró su intervención prioritaria en las políticas de educación, salud, empleo, justicia y desarrollo rural. En cada una de éstas ha impulsado:

- a) La gestión de las políticas, planes y programas orientados a la progresiva incorporación de la equidad para las mujeres. Esto implica traducir la voluntad estatal en compromisos concretos con la equidad para las mujeres. Para ello la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres focaliza su atención en el ámbito de las entidades públicas promoviendo, concertando, coordinando, y prestando asistencia y apoyo técnico para que éstas diseñen, planeen, ejecuten y evalúen políticas sectoriales y territoriales tendientes a fortalecer la equidad como supuesto básico de la democracia.
- b) El reconocimiento de los derechos de las mujeres tanto en los desarrollos legales como en los planes y programas estatales. Esta tarea se deriva de los mandatos de la Constitución de 1991, en la cual se le atribuye una importancia decisiva a la divulgación de los derechos de las mujeres en absolutas condiciones de igualdad, y a la concertación con las instituciones responsables de mecanismos ágiles para protegerlos y promocionarlos, como premisas ineludibles para que ellas puedan ejercer plenamente su ciudadanía.
- c) La gestión de políticas y programas que contribuyan a eliminar la violencia contra las mujeres. El profundo viraje que se necesita en Colombia respecto de la práctica de la violencia, torna urgente redefinir el mismo concepto de la violencia contra las mujeres y de las múltiples formas en que ésta se ejerce. Para afirmar una visión más comprensiva y real de este fenómeno, la dirección ha apoyado el desarrollo de marcos teóricos y metodológicos que se aproximan a las realidades que en este sentido enfrentan diariamente las colombianas, y develan los mecanismos a través de los cuales se articulan a la vida diaria. Asimismo, el compromiso de la dirección ha sido ampliar y adecuar los servicios de atención a las víctimas de la violencia, e impulsar los mecanismos que permitan acabar con la impunidad. Estas tareas se cumplen bajo la convicción de que la violencia no sólo afecta a una parte de la población, sino que la calidad de vida de todos los colombianos y colombianas se disminuye en la medida en que las mujeres son violentadas sin que la sociedad intervenga para impedirlo. Dentro de las disposiciones legales dirigidas a eliminar la

violencia contra las mujeres, se aprobó la Ley N° 248/95 que ratifica la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; asimismo, en 1996 se aprobó la Ley N° 294 por medio de la cual se sanciona la violencia intrafamiliar. Un año más tarde se aprobó la Ley N° 360 por medio de la cual se estipulan los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana.

- d) La representación equitativa de las mujeres en los espacios de decisiones políticas y sociales. Este compromiso de la Dirección Nacional de Equidad significa que el Gobierno ha empezado a fortalecer mecanismos para que las mujeres puedan no sólo elegir sino ser elegidas en términos representativos, y estén presentes en los niveles de decisión, planeación, y ejecución de políticas públicas y del poder político.
- e) El acceso a recursos, bienes y servicios, y en general a mejores condiciones de vida, así como la capacitación que fortalece la autonomía, el empoderamiento de las mujeres con su organización activa y el ejercicio de su liderazgo en las entidades institucionales y civiles son también aspectos vitales en el cambio cuantitativo y cualitativo de la participación política y ciudadanía femenina.

156. En la búsqueda de la igualdad de derechos y de oportunidades para la mujer, la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer puso en marcha el Programa de Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina. Este programa de carácter experimental se inició en Cali en 1990 con el concurso de la Fundación FES, el Banco Mundial de la Mujer de Cali y el apoyo financiero de la Fundación Ford. Posteriormente, la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, y luego, de la Secretaría de Mujer y Género, asumió la coordinación y dio su respaldo financiero para ampliar la cobertura a 24 ciudades. Actualmente, las mismas instituciones con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID/FOMIN), la coordinación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres y la participación de 26 organizaciones no gubernamentales regionales, continúan la expansión del programa para lograr una mayor cobertura en algunas de las ciudades donde está presente.

157. En diciembre de 1997 el programa había atendido a 17.654 mujeres jefas de hogar, residentes en barrios de estratos I y II, otorgando créditos por un monto aproximado de 12.998 millones de pesos.

158. El manejo de cartera en el programa se reporta como altamente satisfactorio, siendo para 1997 del 10,01%. La recuperación efectiva de cartera ha permitido a las entidades ejecutoras obtener una alta rotación en los fondos de crédito, la cual para el año en mención es de 18,31 veces.

159. Lo anterior ha logrado ubicar a las mujeres como sujetas fiables de crédito, lo que se ha traducido en una apertura interesante por parte de las entidades que manejan crédito para el sector microempresarial.

160. Al considerar la distribución urbana, la pobreza y las mujeres de estos estratos que poseen negocios propios, se estima que una población de 100.000 mujeres debe ser cubierta por el programa. Con la donación de BID-FOMIN a la FES por 3,5 millones de dólares de los EE.UU.

se ha planeado ampliar la cobertura a mujeres jefas de hogar asalariadas y del servicio doméstico de los estratos I y II.

161. En relación con la igualdad de derechos, el programa busca:

- a) Desarrollo integral de la mujer. Fortalecer la identidad de género de las jefas de hogar y trabajadoras, estimular su autoestima y liderazgo, y dotar a las mujeres de herramientas que les ayuden a resolver de la mejor manera los problemas que enfrentan en su situación, para que mejoren su desempeño laboral y se realicen como seres humanos.
- b) Servicios integrales. Brinda alternativas institucionales y comunitarias para el acceso a servicios sociales que mejoren las condiciones personales y del hogar y alivien la carga de trabajo doméstico.
- c) Promoción y divulgación. Diseño de una comunicación no tradicional que toma en cuenta el tipo de ocupación y el tiempo de las mujeres y desarrolla estrategias de información con mensajes que reflejan la diversidad de situaciones de género, de identidades regionales y que combinan acciones de cobertura nacional y local.
- d) Investigación. Con la participación de las mujeres y entidades involucradas en el programa, se profundiza en los problemas específicos que ellas enfrentan para plantear alternativas de intervención.
- e) Beneficios del programa. Lleva a la práctica un esquema metodológico que articula la solución de necesidades de tipo económico, tecnológico y de desarrollo personal con otros programas similares, integrándolos en su conjunto o según componentes.

162. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer ha adelantado también acciones de difusión de los derechos de las mujeres a través de publicaciones y eventos como:

- Publicación y difusión masiva de la Ley N° 294 de 1996 contra la violencia intrafamiliar;
- Publicación, con el apoyo del UNICEF, de una serie de cartillas sobre los compromisos internacionales de Colombia;
- Para celebrar los 40 años del voto femenino en Colombia, se publicó y difundió un libro sobre los derechos humanos de la mujer y otro sobre las leyes y jurisprudencia que defienden los derechos de las mujeres;
- Se priorizó la eliminación de barreras institucionales y culturales que impiden la defensa y protección de los derechos de las mujeres. Para ello se concentró la acción de difusión en las instituciones del Estado;
- Mediante el diseño de campañas nacionales y regionales, como la de educación y sensibilización "Problemas con la letra a", la dirección ha promovido una cultura de la equidad entre mujeres y varones, a través de la radio, la televisión y la prensa;

- La dirección, junto con la Registraduría Nacional y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura realizaron la campaña de expedición de documentos de identificación para las mujeres rurales, sus hijas e hijos, en los departamentos de Nariño, Sucre, Córdoba, Magdalena; Bolívar y César;
- La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos también ha realizado una serie de acciones de difusión de los derechos de las mujeres, en particular a través del proyecto promoción de los derechos humanos y reproductivos para la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres;
- La Defensoría del Pueblo para la divulgación de la Convención ha realizado talleres para el trabajo con las y los diferentes servidores públicos para divulgar y promocionar los derechos de las mujeres.

163. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) las oficinas de mujer que bajo diferentes esquemas organizativos han operado desde la Presidencia de la República y la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres han impulsado avances en los esfuerzos institucionales encaminados a introducir la dimensión de equidad para las mujeres en los procesos educativos. Para ello han desarrollado una serie de tareas, investigaciones y consultorías que documentan los asuntos de equidad entre mujeres y hombres en el sector educativo sobre los siguientes temas: desempeño en los exámenes del Estado para la educación secundaria; revisión del Programa de Educación Sexual del Ministerio de Educación Nacional (MEN); sistematización de la información relacionada con la capacitación de maestros sobre el tema de discriminación sexual en la escuela; y análisis del Plan Nacional de Desarrollo orientado a identificar las áreas estratégicas de las políticas educativas en cuanto a equidad entre los géneros.

164. El MEN tiene una unidad para la atención del tema, pero no le han otorgado ni el nivel jerárquico ni el apoyo logístico suficiente. Para consolidar su acción y con la cooperación de la UNESCO se puso en marcha el Programa de Equidad para las Mujeres, conformando un grupo interno de trabajo. Como parte de las políticas y programas, el Ministerio y la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres están definiendo un plan de acción a corto y mediano plazo.

165. En cuanto a programas, el MEN ha desarrollado un interesante proceso, sensibilizando y capacitando a los funcionarios nacionales encargados de promover la política de equidad al interior de este organismo, así como a los funcionarios de las Secretarías Departamentales de Educación. Además, el Ministerio diseñó y publicó un manual de capacitación de docentes sobre contenidos sexistas; recopiló material didáctico producido nacional e internacionalmente sobre género y educación; e implementó una metodología experimental para capacitación de docentes en servicio activo y la puso a prueba con más de 500 educadores, directivos y profesionales universitarios.

166. El MEN, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, la Red Popular de Educación entre Mujeres, REPEM y el UNICEF, están desarrollando una estrategia de sensibilización e incentivos para empresas editoriales de textos escolares, con el fin de acordar cambios que contribuyan a erradicar en éstos los estereotipos sexistas.

167. Se han desarrollado nuevas acciones y programas para beneficiar a las niñas, jóvenes y mujeres en la educación. Algunos de éstos son: un programa de atención a la población desplazada; un proyecto destinado a modificar las condiciones educativas de la población rural y tiene como interés particular la educación de la mujer campesina; un programa de educación de jóvenes y adultos que también incluye la equidad entre los géneros recogiendo las orientaciones de las conferencias internacionales como la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos celebrada en Hamburgo en julio de 1997; un proyecto cuyo propósito fue formar a los/las docentes en la utilización de metodologías para la investigación de la presencia de estereotipos sexistas en la escuela y la formulación de proyectos de coeducación. El producto de dicho proceso fue la elaboración de una guía de coeducación, denominada "Una propuesta conceptual y metodológica para construir mejores alternativas de formación y desarrollo integral de las personas"<sup>29</sup>. Se avanza además en la formulación de un proyecto de alfabetización para mujeres del sector rural de la producción, el cual hará parte también del proyecto de educación rural.

168. Hacia el futuro se proyecta elaborar un diagnóstico nacional sobre la reproducción de estereotipos sexistas en la escuela e implementar proyectos coeducativos en los PEI (proyectos educativos institucionales).

169. En el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, "Cambio para Construir la Paz", quedó reflejado el compromiso y la voluntad política del actual Gobierno con las colombianas, al contemplar la adopción de un plan de igualdad entre hombres y mujeres. Según el Plan de Desarrollo:

"... Un plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es el instrumento a través del cual el Estado colombiano se propone dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad y a los acuerdos internacionales suscritos por el país respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Se hace efectivo mediante el diseño y formulación, en diferentes sectores de estrategias que permitan superar las limitaciones y obstáculos que impiden la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la vida política, económica, familiar, social, cultural, en cargos de toma de decisiones y en el poder público..."<sup>30</sup>.

170. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer tiene bajo su responsabilidad la elaboración concertada, la puesta en marcha y el seguimiento de este plan. Para ello, se propone adelantar consultas con grupos y organizaciones de mujeres, con expertas y expertos en las diferentes temáticas que abarca el plan.

171. El plan de igualdad constituirá un desarrollo de la política para las mujeres adoptada por la administración anterior y denominada Política de Equidad y Participación de las Mujeres (EPAM). Se espera que con el plan de igualdad se logren superar algunas de las dificultades de implementación de la EPAM, estableciendo compromisos presupuestales específicos para cada

---

<sup>29</sup> Esta guía se encuentra en etapa de publicación.

<sup>30</sup> Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, "Cambio para Construir la Paz".

una de las entidades. Entre los objetivos principales de la EPAM, que el plan de igualdad busca recoger, están entre otros:

- lograr un cambio cultural hacia una sociedad más democrática, equitativa y respetuosa con las mujeres;
- comprometer la voluntad política de los altos funcionarios de las entidades del Estado, frente a la política y su desarrollo en cada uno de los sectores;
- promover una planeación participativa con equidad de género que permita el acceso a los bienes y servicios del desarrollo de una forma más equitativa para las mujeres;
- promover la igualdad en el acceso de mujeres a todos los procesos educativos;
- mejorar la calidad de la educación de las niñas y jóvenes incentivando sus logros en las distintas áreas del conocimiento;
- incorporar el enfoque de género en la formación inicial y permanente de docentes;
- incentivar la participación de niñas, mujeres y jóvenes en el gobierno escolar;
- lograr una disminución de los índices de violencia contra las mujeres;
- lograr una disminución de los índices de desempleo femenino y nivelar las brechas salariales;
- propiciar la participación política de las mujeres en los cargos de decisión;
- comprometer a las entidades del Estado con el respeto de los derechos de las mujeres.

172. Uno de los retos para esta organización en la presente administración es apoyar y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales proponen explícitamente la búsqueda de la igualdad de oportunidades tanto para hombres como para las mujeres. Para ello, la dirección deberá fortalecer su estatus político y técnico de tal manera que sus políticas y programas logren el impacto deseado al interior de las políticas del Gobierno.

173. El Ministerio de Educación Nacional está desarrollando el proyecto "Incorporación de la perspectiva de género en las operaciones del Banco Mundial: un propósito para la aplicación de la guía de coeducación para docentes en el proyecto de educación rural en Colombia".

174. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) está diseñando y poniendo en marcha estrategias formativas que tengan en cuenta las características de los grupos poblacionales con mayores índices de desempleo como los jóvenes y las mujeres, para potenciar su acceso a sectores de la economía de los cuales han sido tradicionalmente excluidos.

h) Participación de la mujer en la vida política y pública

175. Durante las elecciones de 1998 la participación de las mujeres en los cargos de elección popular continuó sin sobrepasar el 15%. Sin embargo a nivel individual algunas mujeres obtuvieron logros muy sobresalientes. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales una mujer obtuvo el 26,77% del total de los votos.

176. El Presidente Pastrana nombró a 2 mujeres ministras de un total de 15 ministerios, lo que significa que el porcentaje de participación femenina es del 13,3%. Por otra parte, 4 de los 19 viceministerios son ocupados por mujeres.

177. En las elecciones municipales aumentó la participación de las mujeres en los consejos municipales pero disminuyó en las alcaldías. De 932 alcaldías, 50 de las elegidas son mujeres, lo que representa el 5,4% de los cargos. Y de 10.397 concejales, 1.149 son mujeres, es decir, el 11,05%.

178. En los departamentos, de 502 representantes a las asambleas departamentales, el 14,14% son mujeres. En las elecciones parlamentarias la participación de las mujeres disminuyó en la Cámara (de 161 representantes, 15 son mujeres) y aumentó en el Senado (de 101 senadores, 14 son mujeres, es decir, el 13,9%). Es importante destacar que la mayor votación de todos los parlamentarios la obtuvo una mujer.

IV. DERECHO AL TRABAJO, CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS,  
DERECHO DE FUNDAR SINDICATOS, DERECHO DE HUELGA  
(Artículos 6, 7 y 8)

179. Los avances y las limitaciones en el cumplimiento de los respectivos acápites de la Convención en esta materia, necesariamente tienen que pasar por el mismo prisma con que se mira la situación de violencia y los problemas macroeconómicos ampliamente analizados en el presente informe.

180. De manera específica, vale la pena destacar que el Gobierno nacional viene desarrollando un conjunto de acciones orientadas a disminuir la incidencia de estos dos grandes problemas en los trabajadores, entre tales acciones se destacan las siguientes.

Plan de Acción de Promoción y Protección de Derechos Humanos  
y Fundamentales de los Trabajadores

181. El Ministerio de Trabajo se encuentra empeñado en el diseño y desarrollo coordinado de un conjunto de acciones efectivas para la promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores colombianos, lo cual se refleja en dos iniciativas fundamentales en curso: primero, el diseño, adopción y ejecución de un plan de acción en materia de promoción y protección a los derechos humanos de los trabajadores y derechos fundamentales del trabajo, con énfasis en la libertad sindical, y, segundo, la conformación y operación de un grupo especializado para garantizar la implementación del plan.

182. El Programa de Acción en materia de promoción y protección a los derechos humanos de los trabajadores comprende: reactivación de la Comisión Interinstitucional Permanente para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores; creación e integración del Sistema Interinstitucional de Gestión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Trabajadores; Programa de protección y alerta temprana sobre la violación de los derechos humanos de los trabajadores; proyecto de promoción y divulgación de los derechos humanos de los trabajadores; constitución de la Red de Promotores de Derechos Humanos de los Trabajadores; integración de grupos regionales tripartitos de promoción de los derechos humanos de los trabajadores y una campaña promocional de los derechos humanos de los trabajadores.

183. El Programa de promoción y protección de los derechos fundamentales del trabajo, con énfasis en el de libertad sindical incluye: proyecto especial para la atención de quejas y reclamaciones de trabajadores; reactivación del proyecto de nueva cultura de las relaciones laborales; desarrollo e implementación de mecanismos de promoción y protección de los derechos fundamentales del trabajo, con énfasis en el de libertad sindical; programa de promoción de los derechos fundamentales del trabajo, con énfasis en el de libertad sindical; publicación de convenios OIT ratificados, y diseño y publicación de cartillas pedagógicas e informativas sobre convenios concordados.

184. El Programa de adecuación legislativa comprende: recopilación sistemática de los convenios internacionales del trabajo, ratificados por Colombia y su publicación; revisión y análisis de los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia con el régimen legal colombiano; elaboración de las propuestas de proyectos de ley o decretos reglamentarios para la adecuación o ajuste normativo; y revisión de las propuestas de reformas, con la OIT.

185. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha considerado necesario modernizar y tecnificar la gestión y la estructura previstas para el desarrollo de las funciones que le competen en esta materia, para lo cual ha conformado un comité interno de coordinación para la propuesta y ejecución del Plan de Acción en materia de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y de Libertad Sindical de los Trabajadores, adscrito al despacho de la Ministra. El Comité Interno de Coordinación define, coordina y efectúa el seguimiento de las acciones de los siguientes grupos: grupo interno de trabajo para la ejecución de acciones de promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores; grupo interno de trabajo para la ejecución de acciones de promoción y protección de los derechos fundamentales del trabajo, con énfasis en el de libertad sindical y el grupo interno de trabajo para la adecuación legislativa, compilación y publicación de los convenios internacionales del trabajo. Cada uno de estos grupos tiene bajo su responsabilidad la implementación de los proyectos y acciones previstos en el plan reseñado anteriormente.

#### Programa de Protección a Defensores de los Derechos Humanos y Dirigentes Sindicales

186. Ley N° 418 de 1997, en armonía con lo dispuesto en disposiciones legales anteriores de creación y asignación de funciones de la Dirección General, Unidad Administrativa de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, lo facultó para proteger a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país.

187. Entre los grupos sociales objeto de protección, se encuentran los dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinos, grupos étnicos, políticos, grupos de oposición y de derechos humanos.

188. En cuanto a las medidas concretas de protección, se han definido en el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos medidas de seguridad para las sedes de organizaciones sindicales (circuitos cerrados de televisión, puertas blindadas, alarmas, iluminación, extintores, citófonos, etc.), y medidas de protección a dirigentes sindicales (protección física -escultas-, cambio de domicilio, movilización, comunicaciones, traslados, ayuda humanitaria económica, permisos de porte de armas y asistencia social).

## V. SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, NIÑEZ, FAMILIA Y JUVENTUD (Artículos 9, 10 y 12)

189. Los planteamientos básicos de la reforma realizada en 1990 al sistema de salud y seguridad social fueron incorporados en la Constitución de 1991 al ordenar el establecimiento de un sistema universal de seguridad social en salud, compatible con el ordenamiento descentralizado previsto por la misma Carta Magna. El nuevo sistema fue diseñado y reglamentado con la promulgación de la Ley N° 100 de 1993, y su implantación se inició en 1994. El sistema descentralizado de salud en Colombia tiene un componente de aseguramiento universal de gestión territorial. Este componente tiene la plena cobertura de un plan de beneficios único, que admite dos regímenes: contributivo<sup>31</sup>, el Plan Obligatorio de Salud (POS) y subsidiado<sup>32</sup>, el Plan de Atención Básica (PAB). El primero es de afiliación obligatoria, mediante una cotización mensual proporcional al ingreso para todas las personas que reciben ingreso de trabajo iguales o superiores a dos salarios mínimos y beneficia también a sus familias. El régimen subsidiado cubre a las familias pobres (ingresos menores a dos salarios mínimos), cuya identificación y afiliación compete a las municipalidades. Un subsidio público igual al valor de la prima técnica del seguro sustituye a la cotización y es administrado por las municipalidades que reciben transferencias fiscales para el efecto. En ambos regímenes los afiliados escogen la empresa aseguradora (entidad promotora de salud), que puede ser pública o privada y se obliga a brindar el plan de beneficios universal. Las entidades promotoras de salud contratan a las instituciones prestadoras de servicios de salud para los afiliados y pueden ser públicas o privadas.

190. El componente de gestión territorial confiere al municipio la responsabilidad de dirigir la gestión de salud al ámbito local, garantizar la salud pública, regular la operación del aseguramiento en el ámbito local mediante la promoción de la demanda y el ordenamiento de la oferta y, finalmente, vigilar la calidad de los servicios y su impacto en la situación de la salud de la población. Los departamentos son responsables de coordinar las acciones municipales de atención en salud pública, participar en la vigilancia de la calidad de los servicios de salud y

---

<sup>31</sup> Los afiliados al régimen contributivo son los trabajadores dependientes, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago.

<sup>32</sup> Los afiliados al régimen subsidiado son las personas sin capacidad de pago, que reciben un subsidio total o parcial por parte del Estado para acceder a la seguridad social en salud.

prestar asistencia técnica a los municipios para facilitar el cumplimiento de las funciones que les compete.

191. Con la reforma se transforman los mecanismos de financiación, al pasar de un régimen de subsidios a la oferta a uno de subsidios a la demanda y se definen las políticas, los contenidos y la operatividad del Plan de Atención Básica (PAB), cuya ejecución es responsabilidad directa de los gobiernos municipales. El PAB incluye los siguientes servicios:

- promoción de la salud, dirigida a las poblaciones de mayor riesgo: personas en la tercera edad, personas con discapacidad o minusválidas y población del sector informal de la economía;
- prevención de la enfermedad;
- vigilancia: control de factores de riesgo e identificación de la población no cubierta por las acciones preventivas.

192. El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 estableció los siguientes objetivos en materia de salud:

- disminuir en 20% los años de vida saludables perdidos;
- reducir la mortalidad infantil en un 15%;
- reducir la mortalidad materna en un 50%;
- aumentar en un año la esperanza de vida al nacer;
- ampliar la cobertura del régimen contributivo y ampliar el número de afiliados al régimen subsidiado entre la población más pobre y vulnerable.

193. Según la encuesta de calidad de vida aplicada en 1997, la cobertura de servicios de salud básica en el país había sido deficiente, en particular para la población más pobre y vulnerable. De las personas enfermas, el 21% no asistía a los servicios de salud por falta de dinero y cerca de la mitad no estaba afiliada a una entidad. Sin embargo, con la reforma promovida por la Ley N° 100 de 1993 (que ha sido la reforma más importante en el sector social en los últimos años en el país), se logró un incremento significativo en el porcentaje de población afiliada (con seguro pagado) el cual pasó de un 21% en 1993 a un 57% en 1997, lo que significa un incremento en el número de afiliados de 7,9 millones a 22,7 millones. De estos 14,6 millones están afiliados al régimen contributivo y 7 millones al régimen subsidiado. Si se analiza por deciles, en el primer decil, más del 60% no se encuentra afiliado a ningún régimen, mientras que en el decil más rico, el 84% tiene alguna forma de afiliación.

194. Con el propósito de corregir los obstáculos encontrados en la prestación de los servicios de salud, de aumentar la cobertura y de reducir la desigualdad en el acceso, el Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002 propone el cumplimiento las siguientes acciones:

- Asegurar la viabilidad y estabilidad financiera del sistema;

- Reducir la evasión y elusión de aportes al sistema a través de la definición de mecanismos de identificación, acceso y pago de aportes, y definición de sanciones;
- Acelerar y consolidar el proceso de transformación de los subsidios a la oferta en subsidios a la demanda;
- Promover la participación de la población en la afiliación al régimen subsidiado de acuerdo con su capacidad de pago;
- Crear el Fondo de Garantía para la Salud con el fin de proteger los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social en salud;
- Revisar los requisitos existentes para la conformación de empresas promotores de salud, administradoras del régimen subsidiado, e instituciones prestadoras de servicios de salud, para que en la creación de nuevas entidades de este tipo, se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder por sus obligaciones. Asimismo se hará una evaluación de las entidades existentes;
- Optimizar los recursos del sector provenientes de los juegos de suerte y azar. El gobierno nacional impulsará ante el Congreso la aprobación de un proyecto de ley único para su monopolio rentístico. Asimismo, promoverá con las entidades territoriales las acciones que sean necesarias para maximizar las demás rentas cedidas;
- Precisar las competencias y responsabilidades de los distintos niveles territoriales y hacer más eficiente la asignación de los recursos. Realizar acciones de prevención y promoción de la salud;
- Acompañar y vigilar a las empresas promotoras de salud y a las administradoras del régimen subsidiado para que garanticen la disponibilidad, el acceso y el uso de los servicios de protección específica, detección temprana y de atención de las enfermedades de salud pública con prioridad a la población vulnerable;
- Mejorar la formación de los profesionales de la salud;
- Fortalecer el sistema de información;
- Vigilar y controlar a todos los actores y niveles del sistema a través de la reestructuración y adecuación de la Superintendencia Nacional de Salud.

195. De acuerdo con las cifras reportadas por el Ministerio de Salud, a diciembre de 1998 se encontraban asegurados a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, 24.960.524 colombianos que representan el 60,4% de la población total, de los cuales el 65,8%, es decir 16.433.463 afiliados (esta cifra incluye inscritos activos en mora o suspendidos) incluyendo 342.739 de las entidades adaptadas pertenecen al régimen contributivo y 8.527.061 correspondientes al 34,2% son beneficiarios del régimen subsidiado. Se destaca la cobertura alcanzada en los departamentos de Santander con el 75,3%, Antioquia con el 72,3% y Santafé de Bogotá con el 81,2%.

196. La ampliación de cobertura del régimen subsidiado durante 1998 se direccionó principalmente hacia municipios con NBI inferiores al promedio nacional en donde habitan grupos especiales de población como desplazados, comunidades indígenas, personas de la tercera edad y mujeres cabeza de familia, entre otros.

197. En el área de pensiones se logró un aumento significativo de la cobertura de los cotizantes, de 3,3 millones en 1994 a 4,7 millones en 1996. Con ello, 29% de la fuerza laboral nacional y 52% de los trabajadores urbanos se hallan protegidos por el sistema pensional. El incremento en la cobertura se ha dado especialmente por el desarrollo dinámico de los fondos privados de pensiones, creados por la Ley N° 100, los cuales en diciembre de 1996 ya contaban con más de 2 millones de afiliados.

## A. Salud

### 1. Atención materna y perinatal

198. La cobertura de atención institucional a las gestantes es de 83,2%<sup>33</sup>; el 30% se realizan en el primer trimestre y por lo general son atendidas por un médico. El 17% de las gestaciones que no reciben ninguna atención se ubican entre los grupos más vulnerables por su situación social, económica y cultural.

199. Las diferencias regionales se evidencian al observar la cobertura de atención prenatal en el litoral pacífico donde sólo se alcanza el 62,3%, mientras que en Bogotá esta cobertura es de 95%. La vacunación con toxoide tetánico con dosis completa, se cumple en 60% de las gestantes.

200. El 76,8% de las mujeres tienen acceso a parto institucional. En el área urbana este acceso es del 88,5% y en el área rural el 56% fueron institucionales y el 43% en domicilio, posiblemente por comadrona, situación que debe ser debidamente considerada en los esfuerzos que el país tendrá que hacer para disminuir la morbilidad y mortalidad maternas.

201. El 99,2% de las mujeres con nivel educativo superior acceden al parto institucional mientras que sólo el 40,5% de las mujeres sin educación, acceden a este servicio, siendo mas frecuente en estas últimas el parto domiciliario (58%). La variación regional de la atención institucional del parto tuvo un rango del 95,4% en Bogotá al 38,0% en el litoral pacífico<sup>34</sup>.

202. El promedio nacional reportado de cesáreas es de 16,9%, con diferencias notorias entre el área urbana con un 20,7% y el área rural con 10,1%.

203. Las diferencias regionales más notorias se presentan entre Cali con 27,0% y el litoral pacífico con 5,0%. Las mujeres con educación superior sufren más los riesgos de esta intervención (42,56%), superando en gran medida el promedio nacional y convirtiéndose en un grupo de riesgo que debe ser debidamente orientado en contraste con las mujeres sin educación (5,2%) que parecieran no tener esta opción.

---

<sup>33</sup> Profamilia (1995), Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

<sup>34</sup> Profamilia (1995), Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

204. La atención institucional durante el puerperio sólo alcanza el 15%. A través del Acuerdo N° 117 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud se pretende corregir esta situación que expone a un gran número de mujer a sufrir las complicaciones derivadas de la falta de atención y control durante el puerperio.

205. Para dar cumplimiento a la meta de reducir en un 50% la tasa de mortalidad materna, el Ministerio de Salud planteó la reducción de la mortalidad materna como uno de los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)<sup>35</sup> a través de las siguientes acciones prioritarias:

- aumentar el acceso, garantizar cobertura institucional y mejorar la calidad y humanización de la atención durante la gestación, el parto, el puerperio y el período neonatal;
- disminuir las gestaciones no deseadas, abortos y la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos;
- mejorar la situación de salud y nutrición de las mujeres especialmente las adolescentes, las gestantes y en lactancia;
- mejorar los sistemas de información y vigilancia epidemiológica en salud sexual y reproductiva (SSR);
- aumentar el acceso de las mujeres en todas las edades a la seguridad social especialmente a las de mayor riesgo;
- coordinar y concertar las acciones con todas las instituciones y sectores que atienden este grupo de población.

206. Colombia ha logrado los siguientes avances para dar cumplimiento a la meta de reducir en un 50% la tasa de mortalidad materna:

1. Aumento de las coberturas de atención prenatal y parto institucional las cuales están alrededor del 80%.
2. Desarrollo en el 20% del país, de un modelo bio-psico-social para la reducción de la mortalidad materna y perinatal, que ha mejorado la calidad de la atención prenatal y contribuido a la reducción de la morbilidad y mortalidad materna y perinatal en esa región del país.

---

<sup>35</sup> La Ley N° 100 de 1993, establece claramente las acciones, competencias y recursos para cada uno de los actores y niveles comprometidos en el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Este plan parte de la base de que el mantenimiento y mejoría de la salud sexual y reproductiva es un compromiso y, a su vez, una resultante de un accionar compartido entre el Gobierno nacional a través del Sistema General de Salud y Seguridad Social, constituido por actores públicos y privados, la sociedad civil, los individuos y sus familias y la comunidad.

3. Funcionamiento del sistema de vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna y perinatal en el 80% del país.
4. A través de los medios masivos de comunicación y medios alternativos se ha dado información, educación y concientización sobre los factores protectores y la prevención y control de los factores de riesgo en salud materna y perinatal, la prevención de enfermedades de transmisión sexual VIH/SIDA, la promoción del buen trato especialmente a las mujeres y los niños, el fomento de la cultura de la convivencia pacífica y la prevención de la violencia con base en el respeto mutuo y la solución negociada de conflictos.

207. Para reglamentar los contenidos de la salud sexual y reproductiva definidos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud se han expedido normas entre las que se destacan:

- el PAB reglamenta las acciones colectivas estatales para la promoción de la salud sexual y reproductiva y su ubicación en la agenda política local a través del Plan de Desarrollo;
- el POS reglamenta los servicios de atención individual en salud sexual y reproductiva;
- el Acuerdo N° 77 del Consejo Nacional de Seguridad Social obliga a darle prioridad a la vinculación al sistema de los más pobres, los desplazados, las mujeres cabeza de familia, los adolescentes, los menores de 5 años, las poblaciones rurales y marginadas;
- el Acuerdo N° 117 define las actividades, procedimientos e intervenciones de obligatorio cumplimiento, la demanda inducida y la atención integral de aquellas enfermedades de interés en salud pública, entre las cuales se incluye la salud sexual y reproductiva.

208. A continuación se describen algunos de los programas para la implementación del Plan de Salud Sexual y Reproductiva.

209. Programa de atención materno infantil (PAMI). Este programa es un componente del Plan Obligatorio en Salud Subsidiado (POSS), y tiene como objetivo garantizar a las mujeres gestantes, lactantes y a sus hijos menores de 1 año, de los estratos más pobres de la población, el acceso a los servicios de control prenatal, atención al parto y puerperio, apoyo nutricional a la madre, y la atención del menor durante su primer año de vida. En 1995 el PAMI avanzó notoriamente en varios departamentos con la afiliación de la población de estratos 1 y 2 del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud. Se afiliaron 82.000 madres y 64.000 niños menores de 1 año.

210. Paralelamente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) brinda protección integral a jóvenes menores de 18 años en estado de gestación que se encuentran en situación de abandono o peligro y orientación y asistencia a mujeres embarazadas en situación de riesgo social.

211. A través de las unidades de atención integral se ofrece la atención necesaria para que la madre pueda construir un proyecto de vida digno para ella y su hijo. Igualmente son capacitadas y atendidas en las áreas de salud, educación y posibilidades de crear proyectos de generación de ingresos.

212. Entre 1994 y 1999 se han fortalecido las unidades de atención que funcionan en el país con el apoyo de entidades internacionales como las Naciones Unidas, que permiten ampliar el servicio a la prevención del embarazo precoz en las comunidades a través de programas en los colegios y organizaciones de barrio. La coordinación con el sector salud, educación y otras organizaciones que tienen que ver con la formación y la capacitación garantizan la atención integral que requiere el servicio.

213. La salud sexual y reproductiva ha sido considerada un área prioritaria en salud pública dentro del Plan de Desarrollo del país para el presente cuatrenio (1998-2002). Esta área será liderada por el sector salud, con la participación del sector educativo y el ICBF.

214. Con este Plan Nacional, el Ministerio de Salud pretende contribuir a la reducción de las disparidades existentes entre regiones y grupos de población del país. A esto se agrega como un nuevo desafío la necesidad de aumentar la cobertura de aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud del 52,8% actual hasta el 100% para el año 2001.

215. De igual forma este plan se potencia con otras políticas del Ministerio de Salud y de otros sectores, para promover cambios que se traduzcan en el logro de las metas de desarrollo humano sostenible y equitativo y el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, trabajo y bienestar de todas las personas, así como la vigilancia y mecanismos de seguimiento, evaluación y control de su cumplimiento.

216. En la planificación de actividades de salud sexual y reproductiva se ha dado prioridad a las áreas geográficas donde hay población desplazada por la violencia, a las zonas rurales y urbanas marginadas y a los municipios clasificados como de alto riesgo por sus condiciones de mortalidad materna y perinatal; de igual forma la Ley N° 100 de seguridad social a través del Acuerdo N° 77 reglamenta la priorización de aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a los grupos más vulnerables como son los más pobres, las mujeres cabeza de familia, las madres gestantes y lactantes, los indígenas, las adolescentes y los recién nacidos.

217. Para el desarrollo del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva se ha planteado como una estrategia prioritaria el refuerzo de la participación social, mediante la vinculación activa de las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, los sectores sociales y productivos y la comunidad en general, en acciones que promuevan la SSR, la vigilancia y control del cumplimiento de los derechos SSR y el apoyo psicosocial a grupos vulnerables. Las líneas de acción de esta estrategia incluyen:

- difusión, validación y apropiación del fomento y protección de la promoción de la SSR, mediante la realización de foros, reuniones y talleres a empresas promotoras de salud (EPS), administradores de riesgos profesionales (ARS), institutos prestadores de servicios (IPS), direcciones territoriales, instituciones docentes en salud, sociedades científicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad;

- fortalecimiento de grupos de apoyo a la promoción de la SSR en sus diferentes componentes;
- capacitación a veedores comunitarios para fortalecer el control social en torno a lo reglamentado en la SSR;
- concertación con las autoridades locales y algunos sectores sociales tales como los Ministerios de Educación y Justicia y la Oficina para la Equidad de la Mujer, de las acciones necesarias para fortalecer la SSR en los grupos vulnerables.

218. Existen en el país varias organizaciones no gubernamentales adscritas a la Red Colombiana de Derechos Sexuales y Reproductivos, cuyo trabajo se basa en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que incluye entre otras las siguientes acciones:

- reconocimiento y protección de la función social de la maternidad y la paternidad;
- protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en condiciones difíciles como es el caso de las cárceles de mujeres donde se vulneran frecuentemente estos derechos;
- abordaje del nuevo concepto de SSR integral;
- garantizar la continuidad en los procesos de información, educación y comunicación sobre SSR;
- trabajar con hombres y mujeres los conceptos de masculinidad y feminidad y fortalecer la participación masculina en la promoción de la SSR;
- integrar las acciones de salud sexual y reproductiva en el trabajo de la red.

## 2. Nutrición

219. Aunque en Colombia se han realizado importantes esfuerzos en el campo nutricional, aún persisten desequilibrios en cuanto a la disponibilidad de alimentos, su consumo y el aprovechamiento biológico.

220. Una de las principales políticas para enfrentar esta problemática es el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN). Este plan "tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente"<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Consejería Presidencial para la Política Social y Departamento Nacional de Planificación (DNP) (1996), Plan en Favor de la Infancia (PAFI), "Pacto por la Infancia".

221. Los objetivos específicos de este plan para el período 1996-2005 son:

- mejorar las condiciones para el acceso a los alimentos de los hogares más pobres, mediante la producción de autoconsumo;
- proteger y mejorar el estado nutricional de los grupos más pobres y vulnerables mediante programas integrales que incluyan complementación alimentaria;
- garantizar un control de calidad de alimentos en términos de la inocuidad y la veracidad de su composición;
- disminuir las deficiencias de micronutrientes: hierro, vitamina A y eliminar las deficiencias de yodo;
- mejorar las condiciones del medio ambiente, que contribuyan a lograr un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos;
- promover la lactancia materna hasta los 2 años: en forma exclusiva hasta los 6 meses y con una alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad;
- promover una cultura por una alimentación y estilos de vida saludables;
- promover la investigación y evaluación en las áreas de nutrición y alimentación en apoyo al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición;
- fortalecer la capacidad técnica y gerencial del recurso humano para apoyar y garantizar el buen desarrollo del plan.

222. En octubre de 1996 se inició el programa "vaso de leche" con el cual se atendieron a 253.000 escolares que no recibían ningún otro complemento alimenticio. En el programa de mejoramiento y apoyo alimentario se pasó de cubrir del 60 al 73% de los requerimientos nutricionales diarios de los niños. Se atendieron 85.000 niños campesinos en el programa del bono alimentario rural, y 340.000 escolares que hasta el momento habían sido beneficiarios del refrigerio simple fueron trasladados al refrigerio reforzado, duplicando la meta establecida para el año.

223. En desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, mediante la estrategia de diversificación alimentaria, se realizó el proyecto de nutrición comunitaria en Caldas, Risaralda y Valle del Cauca, paralelamente, se capacitaron en manipulación de alimentos 98.795 agentes educativos comunitarios. Asimismo, para la complementación alimentaria se distribuyeron 572 toneladas de soya en los departamentos de la zona cafetera.

224. Durante el período, se produjeron y distribuyeron 27.156 toneladas de bienestarina con un costo de 27.656 millones de pesos. Se garantizó la seguridad alimentaria con una inversión de 357.264 millones de pesos, cubriendo 1.594.863 menores de 7 años, 2.245.677 usuarios de 7 a 14 años, y 300.462 mujeres gestantes, madres lactantes y adolescentes embarazadas. En beneficio de la lactancia, se capacitaron 26.000 agentes educativos comunitarios en formación de padres de familia, como estrategia de afecto y buen trato a los niños; en el segundo

semestre de 1998, se elaboraron las guías alimentarias para la población colombiana mayor de 2 años.

225. El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 retoma los objetivos del PNAN y focaliza su acción hacia "los niños y niñas de las escuelas oficiales con énfasis en los sectores rurales y urbano marginales que presenten mayores déficit nutricionales, mujeres embarazadas y madres lactantes y menores de siete años no cubiertos por hogares comunitarios"<sup>37</sup>.

226. El Plan Nacional de Desarrollo propone realizar algunas acciones específicas para alcanzar los objetivos del PNAN, las cuales son consistentes con los principios fundamentales del plan como son la profundización del proceso de descentralización en todo el país y la promoción de la participación ciudadana. Por ello busca fortalecer la gestión comunitaria para la producción y comercialización de alimentos, y respaldar los programas de seguridad alimentaria propuestos dentro de los planes de desarrollo departamental y municipal, así como el cumplimiento de los acuerdos fijados en los pactos por la infancia.

### 3. Enfermedades endémicas y epidemiológicas

227. Colombia adquirió en la Cumbre Mundial de la Infancia el compromiso de erradicar la poliomielitis y eliminar el sarampión y el tétanos neonatal, enfermedades consideradas como importantes problemas de salud pública. Además de los logros alcanzados, el país se ha comprometido con otras metas nacionales como el control de la hepatitis B, la eliminación de la rubéola congénita, y se encuentra estudiando la factibilidad para la inclusión de la vacuna contra la haemophilus influenzae en el control de la meningitis y neumonías por este agente, como medidas de alto costo efectividad. Dentro de las acciones se considera la protección de poblaciones especiales, entre otras: comunidades indígenas, desplazados por la violencia y habitantes de la calle.

228. Los cambios en el comportamiento de las enfermedades inmunoprevenibles objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y las nuevas políticas de salud, especialmente aquellas dirigidas a la protección de la infancia y la adolescencia, exigen transformaciones permanentes en los procesos de gestión y vigilancia epidemiológica, centrando sus acciones en los siguientes planes:

- a) "Plan de eliminación del tétanos neonatal": el país ha cumplido con el compromiso adquirido de eliminar el tétanos neonatal como problema de salud pública. El impacto de este plan se refleja en la reducción de los casos en un 87% desde 1989 hasta 1996. Colombia se encuentra con una tasa inferior 0,1 por 1.000 nacidos vivos. Las acciones de este plan se han localizado en 328 municipios considerados de alto riesgo, conservando la vacunación con toxoide diftérico de todas las mujeres embarazadas del país. Este plan responde a la política de salud sexual y reproductiva del Ministerio de Salud.

---

<sup>37</sup> DNP, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, "Cambio para construir la Paz".

- b) "Plan de eliminación del sarampión": meta establecida hasta el año 2000. El Plan de eliminación del sarampión se inició en mayo de 1993, desarrollando como primera y gran estrategia la vacunación masiva e indiscriminada de la población entre 9 meses y 14 años y alcanzando un cumplimiento del 97% (11.098.624). Las estrategias posteriores han sido dirigidas hacia el mantenimiento de coberturas con antisarampión no inferiores al 95% en menores de 1 año y la estructuración de un sistema eficaz de vigilancia epidemiológica de las enfermedades febriles eruptivas. Como medida de apoyo al Plan de eliminación del sarampión, en septiembre de 1995 se incluyó dentro del esquema de vacunación recomendado para Colombia, la triple viral (sarampión, rubéola y parotiditis), la cual se utilizó para la campaña de seguimiento a susceptibles para sarampión acumulados entre 1993 y 1995, alcanzando un cubrimiento del 90% en la población de 1 a 3 años de edad. A partir de 1995 se reemplazó la vacuna antisarampionosa, por la triple viral, desplazándose la edad para la aplicación, de los 9 meses al año (12 a 23 meses), con esta medida se introdujo además al esquema de vacunación el refuerzo con triple viral al cumplir los 10 años de edad.
- c) "Plan de control de la rubéola y rubéola congénita": en 1996 se inició el Plan de eliminación de la rubéola congénita, con la vacunación de 2,6 millones de adolescentes entre 10 y 12 años.
- d) "Plan para la consolidación de la certificación de la erradicación de la poliomiélitis": el Plan de consolidación de erradicación de la poliomiélitis se sustenta en altas coberturas antipoliomielíticas en el programa regular, así como la vacunación indiscriminada en menores de 5 años, en todas las jornadas nacionales, departamentales o locales que se realicen en el país, unidas a un sistema de vigilancia epidemiológica intensificado.
- e) "Plan de control de la hepatitis B".
- f) "Plan de control de otras enfermedades inmunoprevenibles": tos ferina, difteria, tuberculosis y parotiditis, meningitis por haemophilus influenzae.

229. La evaluación de la cobertura realizada por el departamento del Programa Ampliado de Inmunizaciones encuentra que en 1998 los departamentos de Amazonas, Arauca, Chocó, Guainía, Guajira, norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Santander, Vaupés, Vichada, y el distrito de Cartagena presentan coberturas críticas; asimismo presentan coberturas en riesgo Boyacá, Caldas, Cauca, César, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Nariño, Quindío, Sucre, Valle, y el distrito de Santa Marta, para un total de 25 entes territoriales con coberturas por debajo del 80%, es decir del 69%. Esta situación obedece a las debilidades en la adopción de responsabilidades de administradoras y aseguradoras en el funcionamiento del Programa Regular de Vacunaciones, y en la deficiente vigilancia de las coberturas de vacunación por parte de las direcciones territoriales de salud, así como a los problemas de orden público que afectan al país.

4. Mejoramiento de la salud ocupacional

230. En 1994, el Gobierno nacional creó el Sistema General de Riesgos Profesionales, en cabeza del Ministerio de Trabajo, con el apoyo técnico del Ministerio de Salud, para el cubrimiento específico de la protección de los trabajadores frente a la ocurrencia de los accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

231. En este sistema de aseguramiento se asignaron recursos dirigidos a la promoción de la salud de los trabajadores y la prevención de los riesgos y recogió importantes desarrollos normativos de control de riesgos como "la aplicación de programas de salud ocupacional en las empresas" y estrategias de participación de los trabajadores como "los comités paritarios de salud ocupacional".

232. En el año de 1996, se creó la "Red de comités nacional, seccionales y locales de salud ocupacional" para que, en forma descentralizada, se abordaran acciones de promoción y prevención, formación de recurso humano y la identificación de poblaciones de mayor riesgo y sus respectivas acciones para el control de los riesgos.

233. En particular, el Ministerio de Salud, conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud, la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y la Unión Sindical Obrera (USO), adelantó el proyecto de Salud Ocupacional para la Industria del Petróleo (SOIP), como modelo para los países productores.

234. En 1998 se logró la coordinación de agentes gubernamentales y no gubernamentales para la formulación de política y el establecimiento de objetivos que contribuyan a mejorar la productividad y competitividad de las empresas mediante la disminución de la siniestralidad laboral y la promoción de la salud de los trabajadores. Se elaboraron el Plan nacional de salud ocupacional 1999-2002 y el Manual de procedimientos que permite la identificación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales por parte del personal médico de las instituciones prestadoras de servicios de salud; de igual manera, se definieron las bases para desarrollar el Sistema nacional de prevención de cáncer ocupacional.

235. Dentro de las políticas del Plan de atención básica y con el fin de brindar apoyo a los entes territoriales sobre sus responsabilidades en materia de salud ocupacional, se brindó asistencia técnica en legislación, normas técnicas, licenciamiento para prestación de servicios en salud ocupacional, radiofísica sanitaria, bioseguridad, programa de salud ocupacional de las instituciones prestadoras de servicios, promoción de la salud de los trabajadores y prevención de los riesgos de trabajo. Asimismo se evaluó el estado de desarrollo y funcionamiento de los comités seccionales y locales de salud ocupacional, en coordinación con las direcciones regionales de trabajo, y se finalizó el proyecto Salud Ocupacional para la Industria del Petróleo con una cobertura de 730 trabajadores expuestos a solventes aromáticos en el complejo industrial de Barrancabermeja.

236. En septiembre de 1999, se expidió la norma que organiza técnica y operativamente al sector salud para identificar, registrar y reportar los casos de enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo en el país, de tal manera que se logre ubicar en su real dimensión la siniestralidad asociada a las condiciones de trabajo, con relación a las actividades económicas,

puestos de trabajo y oficios, y así facilitar las acciones e inversiones destinadas a la prevención de los riesgos y la aplicación de normas técnicas de salud y seguridad en el trabajo.

237. La misma norma fortalece las direcciones territoriales de salud para acompañar al Ministerio de Trabajo, a nivel de inspectores laborales, en el desarrollo de programas, vigilancia y sanción, a empleadores, aseguradoras y prestadores de servicios de salud ocupacional.

238. Con respecto al talento humano para prestar servicios de salud ocupacional, el Ministerio de Salud ha expedido diferentes normas. En 1996, se establecieron los requisitos y procedimientos para expedir licencias en diferentes campos técnicos, de tal manera que se promoviera el desarrollo investigativo, docente y cultural en la prevención de los riesgos.

239. En la actualidad hay 64 programas académicos y 1.550 profesionales con licencias en diferentes áreas de salud ocupacional.

240. Con relación a los desarrollos legislativos alcanzados durante los últimos cinco años en el área de salud ocupacional, la reglamentación que se ha expedido es la siguiente:

- Decreto N° 1281 del 22 de junio de 1994 - Se reglamentan las actividades de alto riesgo;
- Decreto N° 1294 del 22 de junio de 1994 - Se dictan normas para la autorización de las sociedades sin ánimo de lucro que pueden asumir los riesgos derivados de enfermedad profesional y accidente de trabajo;
- Decreto N° 1295 del 22 de junio de 1994 - Se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales;
- Decreto N° 1346 del 22 de junio de 1994 - Se reglamenta la integración, la financiación y el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez;
- Decreto N° 1771 del 3 de agosto de 1994 - Se reglamenta parcialmente el Decreto N° 1295 de 1994;
- Decreto N° 1772 del 3 de agosto de 1994 - Se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales;
- Decreto N° 1832 del 3 de agosto de 1994 - Se adopta la tabla de enfermedades profesionales;
- Decreto N° 1833 del 3 de agosto de 1994 - Se determina la administración y funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales;
- Decreto N° 1834 del 3 de agosto de 1994 - Se reglamenta la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales;
- Decreto N° 1835 del 3 de agosto de 1994 - Se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos;

- Decreto N° 2644 del 29 de noviembre de 1994 - Se expide la tabla única para las indemnizaciones por pérdida de la capacidad laboral entre el 5 y el 49,99% y la prestación económica correspondiente;
- Decreto N° 2925 del 31 de diciembre de 1994 - Se actualizan los montos de patrimonio técnico saneado que deben acreditar las entidades aseguradoras de vida para operar los ramos de seguros provisionales, de pensiones y riesgos profesionales del régimen de seguridad social;
- Decreto N° 303 del 10 de febrero de 1995 - Se determina la vigencia de las juntas de calificación de invalidez;
- Decreto N° 676 del 26 de abril de 1995 - Se reglamenta parcialmente el Decreto N° 1295 de 1994 y se aclaran y modifican unos artículos del Decreto N° 1833 de 1994;
- Decreto N° 1557 del 15 de septiembre de 1995 - Se reglamenta la integración y el funcionamiento de la Junta Especial de Calificación de Invalidez;
- Decreto N° 1859 del 26 de octubre de 1995 - Se reglamentan parcialmente las inversiones del Fondo de Riesgos Profesionales;
- Decreto N° 2100 del 29 de noviembre de 1995 - Se adopta la tabla de clasificación de actividades económicas para el Sistema General de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones;
- Decreto N° 2150 del 5 de diciembre de 1995 - Se suprimen y reforman regulaciones, procedimiento o trámites innecesarios, existentes en la administración pública;
- Decreto N° 2345 del 29 de diciembre de 1995 - Se dictan normas en relación con las reservas técnicas especiales para el ramo de seguros provisionales de invalidez y sobrevivencia;
- Decreto N° 2347 del 29 de diciembre de 1995 - Se dictan normas en relación con la constitución de reservas técnicas especiales para el ramo de riesgos profesionales;
- Decreto N° 0190 del 25 de enero de 1996 - Se dictan normas que reglamentan la relación docenteasistencial en el Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- Resolución N° 001319 del 14 de mayo de 1996 - Se revocan unas designaciones de miembros y secretarios de juntas nacional y regional de calificación de invalidez.
- Resolución N° 0681 del 18 de junio de 1996 - Se adopta el formulario único para la solicitud de reembolso de la EPS a la ARP por concepto de la atención de riesgos profesionales;
- Decreto N° 1530 del 26 de agosto de 1996 - Se reglamenta parcialmente la Ley N° 100 de 1993 y el Decreto N° 1295 de 1994.

241. Para junio de 1998, la cobertura de afiliación de trabajadores dependientes a las administradoras de riesgos profesionales era de 5,7 millones de afiliados.

#### B. Niñez

242. De acuerdo con el último censo de población realizado en 1993, el 42,7% de la población colombiana es menor de 18 años; el 41% de estos jóvenes y niños vive en la pobreza y el 15,3% en la miseria.

243. El Plan de desarrollo de la administración 1990-1994 enfatizó la necesidad de diseñar y ejecutar una estrategia de largo plazo que le otorgue a la política social una importancia central para alcanzar el desarrollo y promover el crecimiento económico del país. Bajo esta óptica, el Gobierno se ubica en la tarea de incrementar las apropiaciones presupuestales y el gasto social, de transformar las instituciones vinculadas con el sector social y de mejorar la gestión, ejecución, eficiencia e impacto de las políticas mediante la descentralización de recursos y responsabilidades en la asignación del gasto a nivel territorial, la reorientación de subsidios a los estratos de menores ingresos y el estímulo a la competencia en la prestación de los servicios sociales básicos.

244. El Plan en Favor de la Infancia (PAFI) hace parte de la agenda de la política social del Gobierno de ese período, y es una respuesta a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada en 1990.

245. Con base en el diagnóstico realizado sobre las condiciones de salud, nutrición, educación, saneamiento y protección de la niñez y los adolescentes colombianos, el Gobierno fijó las siguientes metas para el período 1990-2000:

- 1) Reducir a 1/3 la tasa de mortalidad infantil (menores de cinco años).
- 2) Reducir en 50% la tasa de mortalidad materna.
- 3) Reducir en 50% la tasa de malnutrición grave y moderada de menores de 5 años.
- 4) Acceso universal al agua potable y a los medios sanitarios de eliminación de excretas.
- 5) Acceso universal a la educación básica. Lograr que al menos el 80% de los niños termine primaria.
- 6) Reducir tasa de analfabetismo de adultos a la mitad de lo registrado en 1990 (con énfasis en la mujer).
- 7) Mejoramiento de la protección de los niños que viven en circunstancias especialmente difíciles.

246. Durante el período 1994-1998, las políticas y programas para la niñez fueron implementadas bajo una estrategia que se denominó "Pacto por la Infancia". Con este pacto se creó el compromiso de mejorar las condiciones de vida de los menores de 18 años a través de un trabajo conjunto y coordinado entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Como

estrategia de gestión, el pacto diseñó y ejecutó la política social a favor de la niñez mediante acciones enfocadas principalmente hacia el conocimiento y divulgación de la situación y las necesidades de este grupo de población, las ofertas institucionales y hacia la determinación de objetivos y metas alcanzables.

247. El Pacto por la Infancia retomó, actualizó y fortaleció el Plan en Favor de la Infancia con el propósito de identificar y definir, a través de varios indicadores<sup>38</sup> la situación de la niñez a nivel nacional, y de contar con una base de datos que permitiera diseñar las políticas y programas pertinentes, así como la focalización de los recursos con mayor eficiencia y eficacia.

Paralelamente a la necesidad de utilizar el PAFI como instrumento de diagnóstico y seguimiento, fue necesario implantar esta metodología en todo el territorio nacional y proporcionar la asesoría y el acompañamiento necesario para sacar adelante este proceso. Bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Política Social se conformaron equipos de apoyo en las regiones en los que participaron funcionarios de todos los sectores involucrados para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el pacto. La Consejería proporcionó la capacitación técnica necesaria tanto para el levantamiento de la información como para la implementación de los programas y proyectos definidos en el Pacto por la Infancia.

248. El Pacto por la Infancia y los indicadores PAFI se convirtieron en estrategias fundamentales para desarrollar la política de niñez y ayudaron a consolidar el proceso de descentralización en Colombia, propiciando espacios para el trabajo intra e intersectorial a nivel territorial y con las instancias del nivel nacional, e iniciando posibilidades de seguimiento que permitirán realizar ajustes e identificar prioridades para la elaboración de la planeación nacional y de los planes sectoriales y territoriales.

- a) Atención Educativa a la Infancia y Prevención Integral. Bajo esta denominación se agrupan los programas de educación inicial, atención educativa a menores en alto riesgo y de prevención integral del maltrato al menor. La educación inicial se refiere a los procesos educativos de carácter integral dirigidos a las familias, comunidades e instituciones educativas para el mejoramiento de los espacios y prácticas de socialización de los niños menores de 6 años. Se implantó en todos los departamentos y distritos del país bajo la coordinación de las secretarías de educación y la gestión de comités intersectoriales. Con este programa se impulsó además la realización de investigaciones relacionadas con la educación infantil. Se realizaron 20 investigaciones (una por departamento) sobre el estado del arte de la investigación educativa en infancia en la última década (1985-1995) y 20 estudios de caso (uno por región) sobre prácticas de crianza en Colombia.
- b) Programa de atención educativa a niños y niñas en situación de alto riesgo. Se buscó garantizar la integración de estos niños al servicio público educativo a través de estrategias pedagógicas pertinentes a sus necesidades de desarrollo integral en su proceso de recuperación social. Esta población se organizó en dos grupos: niños y

---

<sup>38</sup> Mortalidad y morbilidad infantil y materna, estado nutricional, escolaridad, cobertura y calidad del agua potable, embarazos de adolescentes, niños abandonados, en peligro físico, explotación física o sexual, menores trabajadores, niños de la calle o en la calle, menores consumidores de sustancias psicoactivas, menores infractores o contraventores de la ley penal.

jóvenes en situación irregular (artículo 30, Código del Menor). Las acciones realizadas con los niños, niñas y jóvenes de y en la calle fueron las siguientes: proyecto para el análisis y mejoramiento de las condiciones de vida de los niños de la calle con especial atención a los que consumen sustancias psicoactivas; talleres de formación y sensibilización a autoridades departamentales y municipales de las ciudades participantes para la implementación del proyecto; sistematización del proyecto a nivel nacional y local (iniciación); elaboración del estado del arte de estudios sobre los niños de la calle. Para los menores infractores y contraventores se programaron las siguientes acciones: preparación del proyecto pedagógico para la atención integral de estos menores, en coordinación con el ICBF; realización de dos mesas de trabajo con el Comité Interinstitucional sobre el diagnóstico institucional y sistematización de los avances metodológicos logrados en los centros de reeducación.

249. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha sido el encargado de orientar y desarrollar la política social del Gobierno en torno a la familia y a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar coordina aquellas entidades públicas o privadas que desarrollan acciones en el país tendientes al bienestar de la niñez y de las familias, principalmente de los sectores más pobres de la nación.

250. Los problemas de violencia intrafamiliar que generan descargas de agresividad física y psicológica contra los niños y niñas, los patrones educacionales que han vivido los niños en sus primeros años y la violencia política y social que origina desplazamientos forzosos de familias, son algunas de las causas determinantes, para que los niños aborden la calle y la conviertan en su hábitat permanente.

251. El instituto, creado para la protección del menor y la familia, atiende a 4.008.613 menores de 18 años, asigna el 88% sus recursos para la atención directa de los mismos y dedica el 70% de su talento humano a la misma misión.

252. El instituto ha determinado cambios en los paradigmas que se venían manejando frente a la estructura asistencialista del Estado, utilizando estrategias bien definidas como la participación social, la vinculación definitiva de la familia como sostén afectivo y psicológico de niños, niñas y adolescentes y la participación comunitaria en el desarrollo de acciones concretas, que promuevan la acción social, el desarrollo humano y que los hagan partícipes del conglomerado social y de las reformas políticas públicas y sociales que redunden en su atención.

#### 1. Hogares Comunitarios de Bienestar

253. Este programa se concibe como un conjunto de acciones educativas, formativas y de fortalecimiento del Estado, la familia, la comunidad y la sociedad civil, encaminadas a propiciar el desarrollo integral de las familias y los niños, niñas menores de 7 años, pertenecientes a los sectores de extrema pobreza, mediante estrategias que permitan mejorar sus condiciones y calidad de vida y potencializar el sentido de responsabilidad y pertenencia de las familias, sociedad e instituciones involucradas con el proyecto.

254. El funcionamiento y desarrollo de este programa son ejecutados por las familias de los niños beneficiarios, que se constituyen en asociaciones de padres u otra forma de organización comunitaria, quienes una vez tramitada su personería jurídica ante el ICBF, celebran con éste contratos de aporte para administrar los recursos asignados por el Gobierno nacional y los aportes provenientes del grupo.

255. De acuerdo a los lineamientos y procedimientos tecnicoadministrativos para la organización y funcionamiento del programa, los Hogares Comunitarios de Bienestar se constituyen a través del otorgamiento de becas, entendiéndose por éstas los recursos que se asignan para atender los niños y niñas usuarios del proyecto. El concepto de beca está definido para financiar la dotación inicial, la beca (bonificación mensual de madre comunitaria), material didáctico duradero y de consumo, raciones niños, niñas y madre comunitaria, apoyo para aseo, combustible y/o servicios públicos. Igualmente contempla presupuesto para la capacitación a los agentes educativos comunitarios (madre comunitaria), entidades contratistas y padres de familia; para la asesoría, el seguimiento y la evaluación del proyecto.

256. Las madres comunitarias son actores fundamentales en el proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar. Su vinculación al programa como agente educativo comunitario es de carácter solidario, constituye una contribución voluntaria al desarrollo de su comunidad y de protección a niños y niñas; su vinculación no implica relación laboral con las entidades contratistas, ni con el ICBF como coordinador del proyecto.

257. El proyecto cuenta actualmente con 81.627 hogares que atiende 1.399.350 usuarios, con un presupuesto que asciende a 349.964 millones de pesos, que representa el 42.5% del total del presupuesto de inversión.

258. Con relación a la formación de madres comunitarias, el ICBF desde la creación del programa ha desarrollado como estrategia fundamental para su cualificación la capacitación, mediante la cual ha promovido la formación y participación de nuevos líderes y la gestión de nuevos procesos educativos y comunitarios.

259. La capacitación que recibe la madre comunitaria es permanente, con la intención de operacionalizar el Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario del ICBF y se realiza a través de estrategias como talleres presenciales, grupos de estudio trabajo (GET), agrupaciones, reuniones, seminarios, entre otros. Los niveles de capacitación se dividen en: inducción, cuando la madre ingresa al programa; gestión en el desarrollo de las actividades propias de su quehacer; nivelación académica tendiente a nivelarlas académicamente en educación formal. La capacitación se adelanta con el apoyo de los entes territoriales y de organizaciones de carácter privado que se identifican con la razón de ser y sentido del programa.

260. Uno de los resultados del proceso de capacitación permanente a la madre comunitaria, es el avance de la misma en su proceso de organización, participación y liderazgo; sin embargo, como instituto reconoce la necesidad de redefinir temáticas y metodologías que la fortalezcan aún más en el proceso de formación y facilitación del desarrollo integral de los menores.

261. De otra parte, la madre comunitaria cuenta con otros beneficios (ganados por su gestión con el apoyo institucional) tales como: préstamos para el mejoramiento de su vivienda, viabilidad para que se constituyan en organización comunitaria y participen directamente en la

administración del programa; derecho a la mismas prestaciones asistenciales y económicas de que gozan los afiliados del régimen contributivo previsto en la Ley N° 100/93, en virtud de la expedición de la Ley N° 509 de 1999, dispone unos beneficios a su favor en materia de seguridad social y les otorga un subsidio pensional.

262. El programa en sus 13 años de funcionamiento ha evolucionado y ha creado nuevas formas de atención. El actual Gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley N° 508/99), propone la creación de nuevos hogares comunitarios con la participación del ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias, entre otros actores, siendo consecuente con la política para el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Lo anterior, ha dado como consecuencia, una coordinación estrecha con las cajas y los entes territoriales hacia la ampliación de coberturas y cualificación del programa.

263. Es prioridad para el ICBF en el año 2000, cualificar con el apoyo de los entes gubernamentales y no gubernamentales los programas de protección y prevención, bajo los principios de compromiso, participación, y de respeto a las diferencias culturales y regionales tanto de las zonas urbanas como rurales para garantizar los derechos fundamentales de los niños y niñas.

264. El Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002 propone dar continuidad al PAFI y al cumplimiento de sus metas "en coordinación con las entidades responsables en el nivel nacional, con los grupos intersectoriales departamentales y con los organismos de planeación territorial, para gestionar la inclusión, ejecución y seguimiento de las políticas de familia e infancia en los planes de desarrollo de las entidades territoriales":

- a) Nuevos modelos de atención para atender a los niños pobres menores de 6 años. Participarán en este programa el ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias, entre otros actores. Los recursos para su financiación serán aportados por las cajas y las entidades territoriales. El programa de atención integral incluye el cuidado, la educación preescolar, el desarrollo psicosocial y motriz, la recreación de los menores y la afiliación de los niños de los estratos 1 y 2 del Sisben al Sistema de Seguridad Social en Salud.
- b) Iniciativas municipales para la atención al menor. Este programa busca cualificar la atención y protección del menor a través de la cofinanciación de iniciativas originadas por autogestión de la comunidad, el gobierno local, las empresas y las organizaciones presentes en la localidad.
- c) Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (HAZ PAZ). Este plan parte de la familia como eje de acción, red básica de relaciones, espacio fundamental de convivencia, constructora de tejido social y estancia primaria para la generación de procesos de paz. Busca reducir los índices de violencia intrafamiliar, fortalecer los factores protectores de las familias y propiciar el acceso de éstas a los proyectos y servicios de prevención y atención de violencia. El plan contempla tres líneas de acción: prevención, detección precoz y atención. Los programas de capacitación y formación, el fortalecimiento de redes, el acceso a la información y la orientación, así como la atención integral, la investigación, la asesoría y el seguimiento serán los mecanismos indispensables para cumplir con las acciones

previstas por el plan. La implementación de este plan se rige por los principios básicos del Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para construir la Paz: restaurar el tejido social, promover la participación de la sociedad civil y profundizar el proceso de descentralización para que las regiones se apropien de los programas y se cumplan los objetivos.

265. Acorde con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo durante el período 1998-1999, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar realizó acciones de prevención y protección, atendiendo 5.653.732 usuarios entre menores de 7 años, niños y jóvenes menores de 18 años, mujeres gestantes, madres lactantes y adolescentes embarazadas y familias en general.

## 2. Prevención en familia

266. A partir de 1999, en desarrollo del Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, se coordinan con la Consejería para la Política Social, acciones de prevención, detección precoz y atención, a través de ocho estrategias de trabajo con familias de estratos 1 y 2 o en situación de alto riesgo de vulnerabilidad económica, social y cultural. Se asignaron 6.767 millones de pesos a la realización de tres líneas de acción, en torno a la formulación de contenidos de capacitación y divulgación, dirigidas a 737 agentes educativos institucionales, 90.000 comunitarios y 181.162 familias objeto del plan.

267. Con una inversión de 6.000 millones de pesos, se consolidan las bases para la construcción de proyectos de vida individuales y grupales, de los jóvenes entre 7 y 18 años de los estratos 1 y 2 a través de la cogestión de los entes territoriales en desarrollo del proyecto Clubes Juveniles que atendió 44.475 usuarios en 2.965 clubes del país. Igualmente, se formaron agentes educativos comunitarios e institucionales, en prevención del consumo de drogas.

## 3. Protección

268. En el momento no existe un censo que permita contar con la información del número de niños que ameriten protección. Sin embargo el ICBF ha atendido en asistencia al menor abandonado o en peligro en sus diferentes programas entre 1994 y 1999 a 431.817 usuarios, en asistencia al menor autor o participe de una infracción penal a 104.800 usuarios y en protección y rehabilitación al menor de 18 años a 536.136 usuarios, para un gran total de 1.072.753 usuarios durante el citado período.

269. El ICBF está interesado en que se brinde la protección a menores de 18 años que realmente la requieren, por lo tanto se está reforzando el trabajo con asistencia y orientación a la familia para evitar situaciones de riesgo social y familiar que conducen a la necesidad de requerir protección por parte del estado permitiendo retener los factores generadores de riesgo y maltrato.

270. El ICBF ha definido una serie de acciones para atender a la niñez en situación de abandono o pérdida de la familia, con el propósito de garantizar el derecho a crecer y desarrollarse en ella, entre otros derechos fundamentales. Las acciones se dirigen en procura de que se solucione esta situación, pero cuando la familia no puede o no se conoce, comienza la labor dirigida a través del proceso de adopción de encontrar una forma de atención que substituya la biológica y que puede ser un hogar sustituto, una institución de protección o finalmente una familia adoptante.

271. Las políticas actuales del ICBF van orientadas a reconocer, restablecer o recuperar los derechos de los niños y niñas, de manera que se propicie una movilización en torno a la niñez para generar actitudes y comportamientos de respeto, igualdad y equidad de género, valoración y protección desde la familia, la comunidad y las instituciones.

272. Durante el período 1998-1999, se realizó un programa de protección del menor de 18 años y sus familias, con una población de 270.908 usuarios en situación de abandono o peligro, 27.768 que han infringido la ley penal y 474.554 en atención sociolegal, con una inversión de 118.645 millones de pesos. Para cualificar el proceso de protección se llevó a cabo la conceptualización y reflexión frente a la doctrina de la protección integral e implicaciones en la prestación de los servicios y se elaboraron documentos y normas técnicas administrativas preliminares. Igualmente, se realizó un plan choque, que agilizó en un 71% el seguimiento y actualización de las historias de protección en las 33 regionales y agencias. Las nuevas modalidades de atención y la conformación de comités locales, evitó institucionalizar los niños, logrando que el 32% de ellos sean atendidos en medio familiar.

273. En el proceso de autoevaluación y fortalecimiento, se trabaja con 200 instituciones de protección, rehabilitación y reeducación, logrando la definición de variables críticas para la supervisión, seguimiento y calidad de los servicios. Por otra parte, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, el Alto Comisionado para la Paz, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el ejército y el Ministerio del Interior, se desarrolló un programa nacional para la atención de menores desvinculados del conflicto armado.

274. Bajo la característica de la transversalidad, el instituto participó en la elaboración del Plan Líneas de Acción y Estrategias. En 1999 ha atendido 4.555 niños y niñas en instituciones de rehabilitación, 2.296 en medio familiar a través de hogares sustitutos especiales, con una inversión total de 23.915 millones de pesos. Se diseñaron seis cartillas sobre Atención al Niño-Niña con Discapacidad, imprimiendo 18.000 ejemplares.

275. En materia de investigación, se adelanta el estudio Identificación de los Factores de Riesgo que determinan la aparición creciente de discapacidades en el municipio de la Tebaida.

276. Los logros obtenidos en el desarrollo de los programas de protección están representados en la cualificación de servicios, la reconstrucción del concepto de protección integral a la luz de los derechos fundamentales de los niños, además de la agilización de procesos jurídicos y administrativos en la prestación del servicio.

277. Los inconvenientes presentados son en general la ampliación de coberturas de los servicios debido a la restricción del gasto, hecho que dificulta la implementación de nuevos proyectos. Además de lo que compete a la coordinación interinstitucional, donde las demás entidades que tienen corresponsabilidad en la solución de los problemas de orden social, delegan finalmente en el ICBF, teniendo que asumir poblaciones que no son competencia nuestra.

#### 4. Derecho de familia en Colombia

278. Desde la perspectiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en lo que se refiere al derecho de familia, vale la pena comentar que de conformidad con lo preceptuado por los artículos 42, 44 y 93 de la Constitución Política, el Instituto es autoridad central en la aplicación

de los Convenios de La Haya en materia de restitución de menores y de adopción, los cuales fueron incorporados como legislación interna, en virtud de la expedición de las Leyes Nos. 173 de 1994 y 265 de 1996.

279. En materia de legislación de familia, se destaca entre otras la expedición de las siguientes leyes directamente relacionadas con asuntos de familia, mujer e infancia:

Ley N° 25 del 17 de diciembre de 1992 "por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 42 de la Constitución Política";

Ley N° 82 del 3 de noviembre de 1993 "por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia";

Ley N° 173 de 1994 "por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, suscrito en La Haya el 25 de octubre de 1980";

Ley N° 248 del 29 de diciembre de 1995 "por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para (Brasil) el 9 de junio de 1994";

Ley N° 258 del 17 de enero de 1996 "por la cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones";

Ley N° 294 del 16 de julio de 1996 "por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar";

Ley N° 311 del 12 de agosto de 1996 "por la cual se crea el registro nacional de protección familiar y se dictan otras disposiciones";

Ley N° 360 del 7 de febrero de 1997 "por medio de la cual se modifican algunas normas al título XI del libro II del Decreto-ley N° 100 de 1980 (Código Penal) relativa a los delitos contra la libertad y el pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto N° 2700 de 1991 (C.P.P.) y se dictan otras disposiciones";

Ley N° 418 del 26 de diciembre de 1997 "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones";

Ley N° 361 del 7 de febrero de 1999 "por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones".

280. Es importante destacar que la División Juridicotécnica de la Subdirección Jurídica editó en el año 1996 un folleto que contiene modificaciones y concordancias entre la Ley N° 7 de 1979 "por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el ICBF y se dictan otras disposiciones" y del Decreto N° 2388 de 1979 "por el cual se reglamentan las Leyes Nos. 75 de 1968, 27 de 1974 y 7 de 1979". Concluyó el proyecto de compilación, modificaciones y concordancias del Decreto N° 334 de 1998 estatutos ICBF y la Ley N° 75 de 1968 "por la cual se dictan normas sobre filiación, se crea el ICBF y se dictan otras disposiciones", trabajo que, a la fecha, no se ha publicado.

281. En cuanto al material de apoyo para servidores públicos, autoridades judiciales y estudiosos de esta rama del derecho que trabajan en el área de familia, se está editando periódicamente la publicación Carta de Derecho de Familia.

#### 5. Trabajo infantil

282. El trabajo de los niños se caracteriza porque se desarrolla principalmente en el sector informal, en muchos casos no tienen ninguna remuneración ó ésta es muy baja, no están afiliados al sistema de seguridad social, trabajan largas jornadas y aunque al principio asisten simultáneamente al sistema escolar, la extensión de la jornada, las dificultades económicas en el hogar y la falta de cupos en la escuela ejercen presión para que terminen abandonándola. El estudio citado calcula que entre el 20 y el 25% de los niños y jóvenes desempeñan ocupaciones que representan un riesgo para la salud física y emocional.

283. La legislación colombiana a través de la Constitución Política, de la Convención sobre los Derechos del Niño, del Código del Menor y del Código Sustantivo del Trabajo establece el derecho de los niños y niñas a no ser explotados y a garantizar como mínimo, su ciclo básico de educación.

284. El Comité Interinstitucional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador formuló en 1995 el Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, el cual contempla entre otros los siguientes programas:

- fortalecer el sistema educativo de tal manera que retenga a los niños y niñas por lo menos hasta que completen su educación básica y para que desarrolle programas de formación para el trabajo dirigidos a jóvenes mayores de 14 años;
- garantizar el derecho a la salud para todos los niños y niñas dentro de su núcleo familiar y el acceso a la seguridad social integral (salud, pensiones y riesgos profesionales), para los trabajadores mayores de 14 años;
- apoyar a las familias más pobres, en sus funciones de productividad económica y de crianza con afecto;
- buscar activamente a los niños y niñas que realizan trabajos nocivos y peligrosos y darles una protección integral;
- fortalecer la legislación nacional y los mecanismos que garantizan su aplicación;
- conocer de manera permanente la problemática del trabajo infantil a nivel nacional y local;
- crear o fortalecer las instancias encargadas de desarrollar la política de erradicación del trabajo infantil.

285. Para el grupo de niños, niñas y jóvenes trabajadores explotados se adelantó el proceso de construcción de un modelo de búsqueda activa de menores trabajadores y la elaboración de una propuesta de cooperación mixta para la erradicación del trabajo infantil en coordinación con el programa IPEC-OIT.

286. Dentro de las acciones emprendidas para la erradicación del trabajo infantil y la protección del menor trabajador, se constituyeron cuatro comités regionales y se desarrolló el modelo de búsqueda activa de niños en alto riesgo, se activó el sistema de información, se implantó el proyecto de sensibilización a los trabajadores y empleadores y se fortaleció la participación de los sectores privado y público en el programa.

287. Durante 1997 y 1998, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), financió el desarrollo de los siguientes proyectos<sup>39</sup>:

- diseño del programa de búsqueda activa y atención integral de niños, niñas y jóvenes trabajadores;
- diseño de un modelo educativo productivo que tenga como base la educación ambiental, como una forma de desestimular el trabajo infantil en el municipio de Cerrito, Santander;
- elaboración de un módulo de desarrollo personal con niñas en prostitución;
- educación y sensibilización social sobre la problemática del menor trabajador;
- posicionamiento y manejo municipal del problema del trabajo infantil en 14 municipios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Tolima.

288. En 1999 se encontraban en proceso de aprobación por parte del IPEC los siguientes proyectos:

- erradicación del trabajo de los niños en la Central de Abastos de Santafé de Bogotá;
- erradicación del trabajo de niños y niñas en comercio callejero y plazas de mercado de las ciudades de Cúcuta y Bucaramanga;
- erradicación de la explotación sexual infantil en las ciudades de Cartagena y Barranquilla.

289. El IPEC, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los demás ministerios, así como otras instituciones gubernamentales y los representantes de empleadores y trabajadores enfrentan la tarea de rediseñar la política para la erradicación del trabajo infantil durante los próximos cuatro años. Para ello es necesario mejorar los sistemas de información sobre trabajo infantil en Colombia, impulsar la descentralización, objetivo central del Plan Nacional de

---

<sup>39</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (1999). "El trabajo infantil en Colombia: desarrollo y perspectivas", documento de trabajo, Santafé de Bogotá.

Desarrollo, 1998-2002, de tal manera que se pueda garantizar la ejecución del programa a nivel local, fortalecer la capacidad de las instituciones para llevar a cabo el programa, ajustar la legislación nacional vigente y ratificar los convenios internacionales, fortalecer los mecanismos de inspección y vigilancia y finalmente, comprometer a sectores claves de la sociedad, y en especial al sector educativo, con la erradicación del trabajo infantil.

6. Recientes avances en la atención a la niñez

290. La Administración del Presidente Pastrana en reconocimiento a la necesidad de adecuar sus instituciones, planes y programas a las nuevas exigencias de la sociedad, emprendió la reestructuración del ICBF, teniendo en cuenta su modernización dentro del contexto de modernización del Estado. Es así que mediante los Decretos Nos. 1137 y 1138 del 22 de junio de 1999 se organizó el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, asignándole a esta institución la función de coordinar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

291. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 se incorporaron metas y estrategias específicas tendientes a proteger integralmente a la infancia, destacando de él las acciones para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador. Como acciones positivas en ese contexto se resaltan la participación de los niños y niñas trabajadoras en la construcción de programas de acción, la ratificación del Convenio N° 138 de la OIT, sobre la edad mínima de ingreso al trabajo.

292. Los programas descritos anteriormente se encuentran en su mayoría en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad que durante el cuatrienio anterior atendió 6,8 millones de usuarios, cifra que representa el 76,2% de los menores de 7 años y el 83,7% de los menores de entre 7 y 18 años que requieren asistencia. Cabe anotar que en los programas de protección, como producto del mejoramiento en los procesos de identificación de los usuarios, se ha ampliado sustancialmente la cobertura.

293. Por otra parte, el presupuesto de la nación destinado a la educación tuvo durante el período 1994-1998 un incremento del 178%, pasando de 2,01 billones de pesos en 1994 a 5,6 billones de pesos en 1998, lo cual significó una participación promedio del 20,2% en el total del presupuesto general de la nación. En este sentido puede afirmarse que el país ha comenzado a invertir en la educación un porcentaje de su PIB igual o superior al de países con estructura económica similar. Basta con señalar que en 1997 se invirtió el 28,1% total del gasto público ordinario, en 1998 el 23,6% y en 1999 el 31,3%, cifras estas que promedian el 1,1 y el 1,2% del PIB.

294. Si bien durante el mismo periodo del informe se ampliaron las oportunidades de educación a más de 1,7 millones de niños y jóvenes. De esos cupos, aproximadamente 1.120.000 se deben a la acción del Gobierno nacional, mientras que algo más de 580.000 corresponden al esfuerzo de la educación privada, financiada en parte con subsidios del Estado, es importante destacar que el Plan de Desarrollo Educativo para Construir la Paz 1999-2000, centró sus acciones a la movilización de recursos de personas naturales y jurídicas que se comprometían a costear una canasta escolar, la reglamentación del servicio social en zonas rurales para los estudiantes de educación y relacionados con la docencia, la ampliación del acceso a la población dispersa en las zonas rurales y la población adulta, así como modelos alternativos para estas zonas en donde no

exista la relación alumno docente, los programas de la escuela nueva y el sistema de aprendizaje tutorial, entre otros.

295. Tal como se detalla en el informe, la cobertura educativa se vio incrementada de la siguiente manera: para el total nacional entre 1993 y 1997 la tasa de promoción de la primaria pasó de 81,8 a 83,5%, mientras que la de secundaria pasó de 78,5 a 84,2%.

296. De igual manera, vale la pena destacar que de acuerdo con estimativos de la Misión Social con base en cuentas nacionales del DANE y ejecución presupuestal/contraloría, en materia de educación de niños para el año 1999 las entidades de la administración pública (nacional y regional) invirtieron en educación 4,05 billones, equivalentes al 2,74% del PIB y en asistencia social 889.458 millones que corresponden al 0,60% del PIB.

297. Adicionalmente, en el marco de las políticas de Familia y Niñez del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, en lo que corresponde a los meses de enero a junio de 1999 se destacan los siguientes logros:

- a) Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. En este ámbito se ha avanzado en la implementación del proyecto de soya; la asistencia a 4.173.698 usuarios de proyectos de atención integral, con componente nutricional; el aseguramiento de la producción y distribución de bienestarina (27.000 tm) para los beneficiarios de los programas de la entidad; se han hecho mediciones de flúor y yodo en la sal para consumo humano: en 72 y 86,4% de los casos, se cumple la norma; asimismo se procedió a la complementación alimentaria del suministro de raciones diarias para usuarios con intervención nutricional; también se han atendido a mujeres gestantes, madres lactantes y adolescentes embarazadas a través de la modalidad familiar de hogares comunitarios de bienestar: educación sobre lactancia materna y suministro de complemento alimentario y coordinación con hospitales amigos de la madre y el niño.
- b) Programa de atención integral a la niñez. En este programa se destaca la definición de política de acercamiento con madres comunitarias para mejoramiento de sus condiciones y la construcción y administración de 15 hogares múltiples en el eje cafetero: Convenio Colsanitas y préstamo blando del Gobierno español.
- c) Protección especial para la población menor de 18 años. Esta población se ha visto beneficiada mediante la consolidación del sistema de información en protección: actualización de las historias activas de protección y disminución del 71% de las historias con mas de un año sin actuación; la expedición de documentos y lineamientos técnico administrativos preliminares sobre protección integral y servicios de protección; el incremento del 32% en la atención de los niños en medio familiar, en los últimos dos años; la implementación de un software para evaluación y seguimiento de instituciones; la implementación de un programa sistematizado para la evaluación de procesos y resultados de los servicios.
- d) Sistema Nacional de Bienestar Familiar: en esta materia se destaca la definición del marco conceptual para su modernización.

- e) Participación de las Cajas de Compensación Familiar en el programa de apoyo a los Hogares de Bienestar del ICBF. Sobre este particular, vale la pena destacar: la elaboración del programa de mejoramiento de los hogares comunitarios; la definición de dos modalidades de mejoramiento: administración delegada y acompañamiento de la gestión administrativa, pedagógica y de nutrición y la capacitación a las asociaciones de padres de familia y a las madres comunitarias para mejorar la calidad de la atención, sobre todo en temas pedagógicos y recreativos para los niños de dichos hogares.
- f) En materia de salud, vale la pena destacar que tan solo en el año 1999, en el Gobierno del Presidente Pastrana se invirtieron 3.142 billones de pesos. Gracias a una ley impulsada por este Gobierno, en 1999 se logró la afiliación a la seguridad social a más de 80.000 madres comunitarias que educan cerca de 1,5 millones de niñas y niños de familias de escasos recursos.
- g) De igual manera, vale la pena destacar que en el marco del Plan de Atención Básica para el año 2000 se ha previsto el desarrollo de acciones de tamización (detección de niños con mayor riesgo de alteraciones de salud visual para dirigirlos a los servicios) a nivel municipal.
- h) Con el propósito de buscar medios eficaces para detener el incremento del consumo de drogas y poder adoptar estrategias para crear alternativas sanas y productivas para todos aquellos que de manera directa o indirecta se encuentran afectados por este problema, el Gobierno nacional creó el Programa RUMBOS, que depende directamente de la Presidencia de la República.
- i) Ante el evidente vacío de información sobre esta problemática, RUMBOS y la Comisión Nacional de Investigación en Drogas (CNID)<sup>40</sup> se dieron a la tarea de adelantar un sondeo sobre consumo de drogas en jóvenes de 10 a 24 años, llevado a cabo en octubre de 1999, con el concurso de entidades gubernamentales y no gubernamentales del orden nacional y regional, así como de profesionales y jóvenes comprometidos con la prevención integral en diferentes entidades territoriales.
- j) El sondeo es el fruto de un primer esfuerzo conjunto de RUMBOS y la CNID por buscar nuevas estrategias en la medición del consumo de sustancias psicoactivas en la población de jóvenes colombianos. Los resultados con este nuevo enfoque de medición muestran que los niveles de consumo en Colombia son bastante más elevados que los encontrados en estudios previos realizados en el país. No se puede, sin embargo, establecer qué tanto ha aumentado el consumo de sustancias psicoactivas en nuestro país debido a que la metodología de los estudios previos difiere sustancialmente de la utilizada en el sondeo y, por lo tanto, los datos no son comparables.

---

<sup>40</sup> La Comisión Nacional de Investigación en Drogas está conformada por representantes de las siguientes instituciones: Programa Presidencial RUMBOS, Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá, Unidad Coordinadora de Prevención Integral del Distrito, Centro de Investigaciones de la Facultad de Medicina de la Universidad Militar, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

- k) Los niveles de consumo identificados en el sondeo son una voz de alerta para concientizarnos cada vez más que Colombia lamentablemente empieza a mostrar niveles importantes de consumo en algunas de las sustancias. El reciente sondeo evidencia que el alcohol y la marihuana siguen siendo las drogas de mayor consumo en la población. Si bien los jóvenes de 15 a 19 años consumen más que los de 10 a 14 años, se requiere que la sociedad dedique especial vigilancia a nuestra niñez. El Gobierno nacional, por su parte, adelanta una importante campaña de prevención a través de los medios de comunicación dirigida fundamentalmente a la población más joven, en razón de su especial condición de vulnerabilidad.

### C. Juventud

298. En la búsqueda de la equidad, el sector educativo ha definido prioridades que, en diversos ámbitos y bajo la responsabilidad de diversas instancias estatales, se traducen en programas educativos complementarios que involucran de manera directa a más de la tercera parte de la población del país, considerada vulnerable o en alto riesgo. Algunas de las acciones realizadas en este marco fueron las siguientes.

299. Formulación de políticas para la juventud. Se impulsó la promulgación de la Ley N° 375 de 1997 que fue el resultado de un proceso de concertación, no sólo entre el Gobierno y el Congreso sino entre más de 6.000 movimientos y grupos juveniles que participaron ampliamente en la redacción del texto aprobado. Con el fin de fortalecer la gestión local con respecto a los jóvenes se instruyó a todos los alcaldes del país sobre el proceso de institucionalización, coordinación interinstitucional y de gestión para integrar en los planes de desarrollo la política local de juventud. En este contexto se crearon 20 consejos municipales de juventud. En el marco de los objetivos establecidos y con el fin de responder a las necesidades planteadas por este grupo poblacional, se desarrollaron los siguientes programas:

- a) Desarrollo Productivo Juvenil. Con el propósito de ampliar y mejorar las oportunidades de vinculación laboral de la juventud se diseñó una propuesta de formación para el trabajo y se desarrolló una estrategia de capacitación, beneficiando en esta forma a 5.000 jóvenes. También se realizaron convenios y asesorías con entidades del orden nacional como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio del Trabajo y con organizaciones del sector privado.
- b) Juventud y Prevención de Drogas. Frente al consumo de sustancias psicoactivas en amplias áreas culturales de la población juvenil del país, el programa promovió acciones para la prevención del consumo, particularmente en las áreas urbanas y de mayor riesgo. En este sentido se impulsó la creación de 27 casas de la juventud en 14 ciudades, se apoyaron proyectos de iniciativas juveniles en 10 ciudades beneficiando de esta forma a 50.000 jóvenes no escolarizados y se desarrollaron los proyectos de Red de Formación de Educadores para la "Prevención del uso indebido de drogas" y "La inserción de la prevención en el currículo", beneficiando a 200.000 estudiantes, 5.000 docentes, 50.000 padres de familia y 200 entidades educativas. En estos dos proyectos se invirtieron recursos por 2.050 millones de pesos.

- c) Turismo Juvenil y Medio Ambiente. Este proyecto se consolidó como una estrategia de formación en el respeto, la convivencia, la valoración de la naturaleza y el aprecio por nuestra cultura y nuestras tradiciones. Gracias a la inversión de 276 millones de pesos se dieron al servicio siete albergues turísticos en las ciudades de Cartagena, Bogotá, Medellín, Cali, Popayán, San Agustín y Villavicencio, en los cuales se atendieron 100.000 jóvenes.
- d) Tarjeta Joven. Para que la juventud pueda obtener descuentos, ofertas y ventajas en el uso y adquisición de bienes y servicios en las áreas de arte, cultura, deporte, comercio, turismo, salud y educación, se creó el programa Tarjeta Joven que alcanzó una cobertura de 300.000 jóvenes; tuvo una asignación presupuestal de 1.909 millones de pesos.
- e) Proyecto Nacional de Educación Sexual. Con el propósito de contribuir al crecimiento y desarrollo integral de la sexualidad de la niñez y de la juventud, tanto en el medio escolar como en espacios no escolarizados, se implementaron estrategias de formación y afianzamiento de los procesos de autoestima, autonomía, convivencia y salud, buscando con ello que los conocimientos, actitudes y comportamientos sexuales se vivan en forma más auténtica, responsable, gratificante y ética. En este programa se beneficiaron 1 millón de estudiantes, 2.000 docentes, y 3.000 instituciones educativas públicas. En su diseño y desarrollo, el Gobierno nacional invirtió recursos por 1.000 millones de pesos.
- f) Programa de Organización y Participación Juvenil. El programa permitió el fortalecimiento de las diferentes experiencias organizativas de la juventud y la promoción de los diferentes mecanismos que la Constitución de 1991, la Ley de la juventud y el Gobierno nacional han creado para consolidar en la sociedad civil las manifestaciones y la participación de la juventud. El cubrimiento total del programa fue de 150.000 jóvenes en todo el país.

## VI. VIVIENDA, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, REFORMA AGRARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA (Artículo 11)

### A. Vivienda

300. Para medir el déficit habitacional en Colombia se ha empleado una metodología que distingue entre el déficit cuantitativo y el cualitativo. Recientemente (1997-1998), consultores del Ministerio de Desarrollo Económico propusieron una metodología que sintetiza las necesidades habitacionales en indicadores de incidencia y brecha. Adicionalmente, algunas mediciones de pobreza incluyen aspectos de las condiciones habitacionales.

301. El déficit cuantitativo se entiende como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas existentes. El cualitativo es la diferencia entre unas características consideradas como mínimas que deben cumplir las viviendas y las condiciones de las que ellas realmente disponen.

302. La última cifra disponible del déficit habitacional corresponde a 1993, fecha en que se elaboró el último Censo de Población y Vivienda y que se resume así:

Cuadro 2

	Total	Urbano	Rural
Total hogares	7.162.000	5.379.800	1.782.200
Hogares sin déficit	3.836.100	3.292.200	543.900
Hogares con déficit	3.325.900	2.087.600	1.238.300
Hogares con déficit cuantitativo	1.265.900	862.200	403.700
Hogares con déficit cualitativo en viviendas mejorables	2.060.000	1.225.400	834.600

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

303. Por otro lado, dicho déficit está concentrado en los estratos más bajos de la población, específicamente en hogares con ingresos de hasta cuatro veces el salario mínimo legal mensual (SMLM), lo que representa el 83% del total del déficit nacional (véase cuadro 3).

304. Desde el punto de vista de la construcción de viviendas en las zonas urbanas del país a partir de esa fecha, y tomando específicamente la financiación para la construcción de viviendas que otorgan las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) y el Banco Central Hipotecario (BCH), que constituyen el 70% del total de la financiación de viviendas, se tienen las siguientes cifras (véase cuadro 4).

Cuadro 3

Intervalos de ingresos	Total hogares	Hogares en déficit	Porcentaje
0 – 1	1.151.721	224.371	17,8
1 – 2	1.759.059	204.203	16,2
2 – 3	1.225.776	378.154	30,0
3 – 4	801.858	235.716	18,7
4 – 5	571.957	88.236	7,0
5 – 7	671.223	61.765	4,9
7 – 10	476.631	44.118	3,5
Más de 10	503.775	23.950	1,9
Total	7.162.000	1.260.513	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

Cuadro 4

	CAV + BCH (upac)
1994	198.165
1995	235.247
1996	258.419
1997	350.836
1998	171.399
1999 (I semestre)	20.500

Fuente: ICAV y cálculos del DNP.

305. Las viviendas de interés social destinadas a familias con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales mensuales, construidas durante el período de estudio se pueden resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 5

Número de créditos individuales para compra de vivienda de interés social  
 (1994-1999)

	FNA	Cajas vivienda	BCH	CAV	Bancos comerciales	Total
1994	1.859	1.625	0	14.941	0	18.425
1995	1.568	1.366	1.575	17.125	92	21.726
1996	261	141	785	22.448	862	24.497
1997	1.165	461	576	15.780	1.726	19.708
1998	239	239	819	12.615	3.719	20.304
1999*	350	120	353	6.521	1.120	8.464

\* Primer semestre.

Fuente: DANE.

306. Como se aprecia en los cuadros anteriores, la construcción de viviendas nuevas apenas alcanza para atender la creación de nuevos hogares, que según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) es de 200.000 en promedio cada año. Por lo tanto, la contribución a la disminución del déficit cuantitativo es muy pequeña, de tal manera que las acciones adelantadas apenas alcanzan para mitigar su crecimiento.

307. En cuanto a la contribución a la disminución del déficit cualitativo, los recursos que se han destinado para el mejoramiento de las viviendas existentes, así como su entorno han provenido del presupuesto nacional y entregados como subsidios. Para el período 1994-1998 se tenía como meta entregar 260.635 subsidios y se logró colocar 113.917, equivalentes al 44%.

308. De otra parte, entre las dificultades observadas en la ejecución durante el período 1990-1994 se señala una escasa participación municipal en la ejecución de la política, un excesivo énfasis en lotes con servicios y la ausencia de programas de mejoramiento barrial. La Administración 1994-1998 concentró sus esfuerzos en el último aspecto. Sin embargo, la oferta de vivienda se vio afectada por las restricciones en la disponibilidad de suelo urbano dotado de servicios públicos e integrado al espacio urbano, elevando de manera exagerada los precios de la vivienda de interés social y estimulando la urbanización ilegal en las principales ciudades. De otra parte, la eliminación del respaldo al sistema de ahorro programado como requisito para el acceso al subsidio convirtió al subsidio en la única fuente de recursos para la adquisición de vivienda para familias sin posibilidades reales de complementar el subsidio con recursos propios y sin acceso al sistema de crédito.

309. Finalmente, la política de subsidios desconoció en parte el proceso de descentralización, en la medida en que la distribución y asignación de subsidios por el nivel nacional no consultó oportunamente las prioridades sociales y urbanas de los municipios.

310. En síntesis, el balance de los últimos años mostró que la política de vivienda estuvo concentrada en la administración y distribución de los subsidios, quedando en segundo plano otros aspectos relevantes tanto para lograr la producción de vivienda de bajo costo, como para permitir el acceso de las familias más pobres.

311. La política de vivienda de interés social durante el período 1998-2002 está orientada hacia los subsidios a la demanda para compra de vivienda nueva y lotes con unidad mínima desarrollable. Da preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado. La población objetivo de esta política es aquella con ingresos menores a cuatro veces el SMLM con énfasis en la población con ingresos menores a dos veces el SMLM. Se dará transparencia al sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad y promoción de la oferta, así como a la postulación, asignación y pago del subsidio a las familias. Se ha programado la construcción de 420.000 soluciones de vivienda nueva de interés social (valor inferior a 200 SMLM) de las cuales serán respaldadas con subsidio 242.000.

312. Uno de los programas para cumplir con este objetivo es el Programa del Doble Subsidio dirigido a la población con ingresos menores a dos veces el SMLM, en el que intervienen simultáneamente subsidios municipales y de la nación. Con este programa se busca fortalecer la descentralización y dejar la solución del problema habitacional a los municipios. El Programa del Subsidio para la Equidad está destinado principalmente a las familias que obtienen ingresos entre dos y tres veces el SMLM por ser en este grupo en donde se encuentra el mayor déficit habitacional. Este programa busca fomentar la participación del sector privado a través del subsidio a la demanda, fomentar el ahorro programado y dará prioridad a la vivienda de más bajo costo.

313. Dadas las condiciones estructurales y coyunturales del sector vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo se ha propuesto dos objetivos complementarios: reducir el déficit habitacional que se concentra en los sectores más pobres de la población y establecer un sistema de financiación de vivienda que permita un acceso más general a las familias colombianas. La meta programada es producir 500.000 soluciones de vivienda nueva, que permitan volver realidad los objetivos planteados. Sin embargo, esta es una meta insuficiente para resolver el déficit habitacional, pues

dada la dinámica poblacional del país y la tasa de formación de nuevos hogares, un volumen de producción como el planteado anteriormente alcanza únicamente para responder a la demanda de nuevos hogares y sólo marginalmente ataca el déficit acumulado.

314. Las acciones definidas en el Plan de Desarrollo con el objeto de enfrentar el déficit habitacional tienen como línea articuladora la profundización del proceso de descentralización y, por tanto, un mayor protagonismo de las entidades territoriales en la ejecución de las acciones definidas en la Política Nacional de Vivienda. Como lo plantea el documento del plan, la descentralización "es una estrategia que debe atravesar a todas las otras estrategias del Estado, no sólo como un instrumento de su propia reorganización, sino también 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".

315. En ese sentido la descentralización en la política de vivienda debe entenderse como una devolución real del poder de toma de decisiones hacia el ámbito local, donde se pueda hacer efectiva la participación de la comunidad y los empresarios en la definición de las estrategias de su propio desarrollo habitacional.

316. Las acciones identificadas para atacar el déficit de vivienda son:

- a) Ampliación de la oferta de vivienda de interés social. El logro de este objetivo es el resultado de una gestión armónica de los diferentes componentes que el Gobierno ha venido implantando: la instrumentalización de la política urbana derivada de la aplicación de la Ley N° 388 de 1997, el esfuerzo por reducir la tasa de interés, la ampliación del fondo de garantías para los empresarios de la construcción, la apertura de crédito a estos mismos en el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y la focalización de los esfuerzos hacia los sectores de menores ingresos<sup>41</sup>.
- b) Ampliación de oferta de tierra urbanizable y urbanizada. Los instrumentos establecidos en la Ley N° 388 de 1997, combinados con los de la Ley N° 142 de 1994, hacen que la tradicional restricción de suelo urbano con servicios pueda ser definitivamente superada.
- c) Reducción de costos de transacción en la vivienda de interés social. Implica una reducción en los trámites e impuestos de carácter local, que se han convertido en una carga onerosa en la compra y producción de la vivienda de interés social.
- d) Sistema de subsidio progresivo. La estructura del subsidio anterior tuvo un comportamiento regresivo, de manera que los hogares con ingresos cercanos al límite superior recibieron un subsidio mayor. Para corregir esta situación se estableció, a través de los Decretos Nos. 824 y 1538 de 1999, dos acciones complementarias; en primer lugar, se focalizó el subsidio reduciendo el valor de la vivienda;

---

<sup>41</sup> En la política de vivienda para el período 1999-2002, los subsidios para las familias de bajos recursos están destinados primordialmente para la construcción o adquisición de vivienda nueva y no para mejoramiento, ya que se necesita reactivar el sector de la construcción y generar un mayor número de empleos.

en segundo lugar, se define un valor único de 25 veces el SMLM para el subsidio, de tal manera que tenga un impacto progresivo al otorgar una financiación mayor a las viviendas de menor costo. Los criterios para calificar los proyectos elegibles al subsidio se realizan con base en una metodología objetiva definida por el Ministerio, teniendo en cuenta el precio de la vivienda y su relación con el área construida, el esfuerzo de ahorro de los usuarios, el tamaño de la familia, su situación socioeconómica y la condición de vulnerabilidad que representa la jefatura femenina en el hogar.

- e) Fortalecimiento de la gestión descentralizada de la política de vivienda: la descentralización es un elemento central en la política de vivienda. Las acciones que el Gobierno está realizando son las siguientes.
- f) Identificación de la demanda local para garantizar que los subsidios sean efectivamente utilizados y que lleguen a la población con mayores necesidades insatisfechas.
- g) Promoción de subsidios municipales, con base en sus necesidades habitacionales y los aportes financieros o en especie que la administración local destine al programa.
- h) Publicación de la oferta elegible para que los postulantes presenten las solicitudes. Las asignaciones se harán con base en una metodología definida por el Ministerio de Desarrollo, aplicable a todas las fuentes de subsidio.
- i) En la medida en que el subsidio es un complemento del esfuerzo de ahorro de la familia postulante, los criterios para la asignación de subsidios a la demanda tomarán en cuenta el ahorro programado, la permanencia de la solicitud y el ingreso familiar.
- j) Macroproyectos urbanos. Se refiere a la construcción de espacios urbanos de alto impacto, en donde se presenta una mezcla de usos del suelo que permita la equitativa distribución de cargas y beneficios, con áreas para comercio, amoblamiento urbano y vivienda de interés social, con base en adecuados ejercicios de planeamiento y gestión urbana.

317. Las acciones del programa de vivienda de interés social deberán estar acompañadas de un modelo financiero sectorial de largo plazo y del desarrollo del mercado secundario de hipotecas.

318. La política establecida implica un ajuste institucional en el sector, que esté acorde con las prioridades que se han establecido y las formas de acción. En primer lugar, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) se concentrará en la asistencia técnica a los macroproyectos y a fortalecer la capacidad de los municipios en la gestión de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente en las acciones que permitan la asignación y producción de suelo urbano para garantizar una eficaz acción en la vivienda de interés social.

319. En segundo lugar, está el papel que juegan las cajas de compensación familiar. Es indiscutible la labor que tales entidades han cumplido y los importantes recursos que han destinado a la vivienda de sus afiliados. Pero se hace necesario que tengan una mayor coordinación e integración a la política nacional de vivienda. Para tal fin, las cajas consolidarán

la demanda de sus afiliados en los proyectos seleccionados como elegibles por las municipalidades, y asignará los subsidios con los parámetros establecidos en la política nacional.

Atención a la población afectada por el terremoto en el Eje Cafetero

320. Debemos resaltar que, si bien las acciones del Gobierno en materia política, social y económica obedecen a una planificación y a una programación, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, diversos aspectos se registran por situaciones imprevistas como el caso de las calamidades naturales. El 25 de enero de 1999 se presentó un evento sísmico con epicentro en el municipio de Córdoba, departamento de Quindío, que afectó seriamente las áreas urbanas y rurales de los 29 municipios del Eje Cafetero.

321. Más de 1.000 personas murieron como consecuencia del terremoto, cerca de 5.000 resultaron heridas y más de 53.000 edificaciones quedaron afectadas. Viviendas y edificaciones tales como colegios, iglesias, estadios y plazas de mercado también resultaron destruidas. En cuanto a la infraestructura de servicios, las telecomunicaciones y el servicio de alcantarillado fueron los más afectados, en especial en las zonas rurales. Igualmente las vías de comunicación, especialmente por deslizamientos y averías en puentes. También se presentaron riesgos de deslizamientos y represamientos hídricos.

322. Se realizó el censo socioeconómico de la zona afectada a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que dio como resultado 90.400 viviendas afectadas, de las cuales 35.000 quedaron destruidas totalmente.

323. Ante ello, el Gobierno nacional creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero (FOREC), como una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de naturaleza especial del orden nacional, dotado de personalidad jurídica, autonomía patrimonial y financiera y sin estructura administrativa propia, con sede en la ciudad de Armenia.

324. Se contó con el apoyo de las siguientes entidades a nivel nacional:

<u>Entidad</u>	<u>Recursos</u> (millones de pesos)
Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	2.729
Telecom	225
Ingeominas	50
Medicina Legal	50
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	500
Ministerio de Defensa Nacional	2.270

325. Las principales acciones desarrolladas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) en 1999 son las siguientes:

- |    |   |                           |
|----|---|---------------------------|
| a) | Subsidios de vivienda para el sector urbano | 75.000                    |
|    | Valor                                       | 400.000 millones de pesos |
|    | Recursos desembolsados                      | 141.000 millones de pesos |
|    | Beneficiarios                               | 47.000                    |
- b) Soluciones de vivienda en los programas piloto a través de lotes adquiridos en Armenia, Pereira, Calarcá, Barcelona y Quimbaya:
- |  |               |                          |
|--|---------------|--------------------------|
|  | Inversión     | 12.000 millones de pesos |
|  | Beneficiarios | 4.000                    |
- c) El FOREC realizó una convocatoria nacional destinada a buscar oferentes para la construcción de viviendas para los afectados que deban ser reubicados en la zona del Eje Cafetero en el municipio de Pereira. El número de familias a reubicar que se atenderán con este programa se estima en 2.500.
- d) Programas de vivienda para familias no propietarias ubicadas en alojamientos provisionales. Cerca de 13.000 familias fueron ubicadas en alojamientos provisionales, de acuerdo con el censo realizado por el FOREC. Dado que estas familias, en la mayoría de los casos no son propietarias, el Consejo Directivo determinó varias opciones para financiamiento de vivienda. Estas alternativas se basan en el otorgamiento de subsidio familiar de vivienda de 5,9 millones de pesos (25 salarios mínimos legales mensuales vigentes). Las opciones son las siguientes:
- |    |                                |  |
|----|--------------------------------|--|
| 1. | Cajas de Compensación Familiar | 35.000 millones de pesos para afiliados    |
|    |                                | 25.000 millones de pesos para no afiliados |
|    | Beneficiarios                  | 4.100 familias                             |

En 1999, fueron asignados 1.711 subsidios a familias no propietarias por valor de 10.100 millones de pesos. De estos subsidios, 346 estuvieron destinados a familias no afiliadas a las cajas de compensación.

## 2. Donaciones

Éstas se destinarán a la población más vulnerable, no propietarios localizados en los alojamientos provisionales.

En especie: existen cerca de 1.300 donaciones de vivienda ofrecidas por el FOREC. El subsidio complementario para solución de vivienda proviene de recursos del FOREC; para la adquisición del lote y las obras de urbanismo necesarias sería un máximo de 3 millones de pesos por familia. El monto asignado alcanzaría los 3.900 millones de pesos.

En total se destinarán cerca de 75.000 millones de pesos para dar solución de vivienda a otros 13.000 afectados.

- e) En el sector rural el FOREC adicionó 11.100 millones de pesos; de este modo, la financiación de la reconstrucción de vivienda en esta zona asciende a 66.100 millones de pesos. Asimismo se designaron 30.000 millones de pesos para inversiones en otra infraestructura afectada tales como acueductos, alcantarillados, centros educativos y de salud, haciendo que el total destinado por el FOREC al sector rural ascienda a 96.100 millones de pesos. Al cerrar 1999 el nivel de compromiso del FOREC asciende a 813.280 millones de pesos. Estos recursos se invirtieron así:

Vivienda	46,89%
Contratos transversales celebrados entre el FOREC y otras entidades públicas y privadas	19,66%
Planes de acción zonal	11,68%
Rehabilitación del sector rural	10,77%

#### Vivienda

##### Subsidios de vivienda

Aprobados	81.000 subsidios	381.000 millones de pesos
Desembolsados	59.819 subsidios	194.145 millones de pesos

#### B. Agua potable y saneamiento básico

326. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida, la cobertura de acueducto en 1993 era del 80,0% (94% urbano y 41% rural) y aumentó al 85,6% en 1997 (98% urbano y 49% rural). La cobertura de alcantarillado tuvo la misma tendencia, al aumentar del 59,4% en 1985 al 63,3% en 1993 y al 70,8% en 1997. La situación es particularmente crítica en el sector rural en donde, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares aplicada por el DANE en 1997, la cobertura en acueducto es del 44% y la de alcantarillado es del 16%. Los mayores logros se encuentran en la población urbana en todos los deciles con tasas superiores al 96%, mientras que en el sector rural falta por cubrir más de la mitad de la población de los dos primeros quintiles y cerca del 40% de los quintiles superiores.

327. Adicionalmente, es preciso señalar que existen diferencias importantes en cobertura entre las distintas regiones del país. Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda y Valle presentan coberturas de alcantarillado superiores al 95%, y una tercera parte de las viviendas de departamentos como Cauca, Chocó, Caquetá, Córdoba, Bolívar, Boyacá, Magdalena, Nariño, Sucre y la Guajira no cuentan con este servicio.

328. Durante el período considerado, los programas de agua y saneamiento básico estuvieron enfocados hacia la ampliación de coberturas y el mejoramiento de la calidad.

329. El 35% de los recursos asignados en 1995 permitieron realizar 88 estudios en 75 municipios, con énfasis en los municipios más grandes. En la distribución de la financiación de los recursos movilizados se observa una importante contribución de los municipios mediante aportes de crédito, por un valor equivalente al 50% de la financiación. La mayor parte de estos recursos para preinversión se destinaron a la región de la

Costa Atlántica (54%), seguida por la región de Occidente (31%), el Centro Oriente (11%) y la Orinoquia (3%).

1. Inversión en proyectos de infraestructura

330. Apoyo a proyectos de las entidades territoriales. Con los recursos nacionales comprometidos durante 1995 se apoyaron proyectos de inversión en 600 municipios del país, lo cual representa una cobertura municipal del 57%, logrando dar respuesta a buena parte de los proyectos solicitados por las entidades territoriales como prioritarios. Según tamaño de los municipios, en los mayores de 100.000 habitantes se atendió el 85% de la población, en el grupo de 20.000 a 100.000 habitantes se atendió el 70%, y en los menores de 20.000 habitantes se atendió el 50%. Para la zona rural y en especial para los municipios menores de 50.000 habitantes, se destinó el 23% de los recursos, por intermedio del Desarrollo Rural Agrícola (DRI) y la Caja Agraria.

331. Durante 1995 y 1996, el Gobierno nacional apoyó, mediante diversos instrumentos, la ejecución de grandes proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico en las principales ciudades del país, como Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Montería, San Andrés, Pereira, Cali y Buenaventura, entre otras.

2. Asistencia técnica y capacitación

332. El Plan de Agua estableció la necesidad de crear y fortalecer la capacidad de gestión territorial para planificar, ejecutar y realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos, y sentar las bases para la organización institucional y operativa de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Para el desarrollo de estas iniciativas, la Dirección de Agua Potable y Saneamiento ha formulado los siguientes proyectos, que son ejecutados por los departamentos y los municipios.

333. Sistema de Apoyo Interinstitucional a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico (SAS). Este programa ha promovido la creación y fortalecimiento de unidades departamentales de agua en 25 departamentos (de éstas, 12 se encuentran funcionando adecuadamente) para que se encarguen de brindar asesoría y apoyo a los municipios en el ciclo del proyecto y que sirvan, además, de instancia multiplicadora de las herramientas y productos desarrollados por el nivel nacional.

334. El programa "La cultura del agua" ha generado en la comunidad una cultura participativa, con el fin de que se convierta en gestora, administradora y fiscalizadora de sus sistemas. Mediante los proyectos de Clubes Defensores del Agua, Mi Amiga el Agua, Organicemos Nuestra Empresa y Jornadas Educativas, que cubren los 32 departamentos, se han conformado 27 comités interinstitucionales y definido 25 planes operativos que benefician a 130 municipios.

335. Programa de Capacitación y Certificación de Operarios. Este programa ha desarrollado un sistema de capacitación formal a distancia en los niveles auxiliar, obrero calificado, operario y tecnólogo, ha diseñado el material pedagógico necesario y ha realizado 60 talleres de capacitación en temas operativos, en los cuales han participado 1.509 funcionarios de 327 municipios del país.

### 3. Calidad integral del servicio

336. Las acciones en este campo se refieren a calidad del agua, confiabilidad y control de pérdidas de los sistemas de suministro, protección de cuencas y uso racional del agua y saneamiento ambiental. De otra parte, el Ministerio de Salud implantó el Sistema de Información sobre Calidad del Agua y Saneamiento (SICAS), administrado por las direcciones departamentales y locales de salud. El programa de control de la calidad del agua potable ha mejorado los análisis de los laboratorios de salud pública, mediante el enlace de la red de laboratorios a través del Instituto Nacional de Salud (Laboratorio Nacional de Referencia) que sirve de base para el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, así como para la certificación y acreditación de los laboratorios del nivel regional.

337. En saneamiento ambiental se han emprendido varios proyectos de tratamiento y disposición final de las aguas residuales en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, y se encuentran en evaluación proyectos para Pereira, Cartagena, Buenaventura y San Andrés, entre otros. No obstante, es necesario definir en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente una política de saneamiento que contemple los aspectos tecnológicos de la infraestructura disponible, su adaptabilidad a las condiciones climáticas e institucionales del país, de tal manera que se asegure la sostenibilidad de las obras en el largo plazo, la capacidad de autorrecuperación de las cuencas y cursos hídricos, y los costos de inversión y operación, así como los impactos tarifarios.

338. La política de agua y saneamiento básico del Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para construir la Paz, 1998-2002", tiene como objetivos "crear las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de control, que ordenen la acción de las entidades nacionales y permitan a las entidades prestadoras lograr su modernización empresarial y alcanzar niveles de eficiencia en la gestión".

339. Con el plan de acueducto se espera beneficiar a 4,5 millones de habitantes y con el de alcantarillado a 5,9 millones de las zonas rural y urbana. Asimismo, se dará prioridad al mejoramiento de la calidad del agua en aquellos municipios que tengan una cobertura superior al 90%.

340. El desarrollo de la política de agua y saneamiento debe conducir a que las entidades prestadoras de servicios disminuyan autónomamente los retrasos en coberturas de acueducto y saneamiento entre regiones y entre las zonas urbana y rural, y mejoren la calidad del agua, buscando beneficiar prioritariamente a la población de menores recursos. Asimismo, en coordinación con la política ambiental, se busca avanzar en la determinación del balance hídrico y en la identificación de la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento, así como elaborar y ejecutar un plan de tratamiento de las aguas residuales cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

### C. Reforma agraria

341. A pesar de que la acción de reforma agraria durante los primeros 33 años ha significado un gran esfuerzo institucional, que se expresa en el ingreso de 1,6 millones de hectáreas que benefician aproximadamente a 82.403 familias, y la titulación de 11,3 millones de hectáreas a 364.029 familias de colonos (de los cuales 4,6 millones provienen de la extinción del derecho de dominio), ésta no ha sido suficiente para lograr el impacto esperado en la estructura de la

propiedad rural. Es así como el fenómeno de concentración de la propiedad medida por el índice de GINI ha permanecido casi inmodificado al pasar de 0,832 a 0,802 en el período (1961-1994).

342. La Ley N° 160 de 1994 buscó corregir las deficiencias detectadas en la aplicación de la Ley N° 30 de 1988, entre las que se destacan la alta intervención del Estado en la adquisición y dotación de tierras, la coordinación de las acciones complementarias al programa de tierras por una entidad como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) que no tenía la capacidad de convocatoria por su nivel jerárquico dentro de la organización administrativa del Estado, así como la inoperancia de los organismos creados para la concertación, por tener exclusivamente carácter consultivo.

343. En consideración a lo anterior, esta ley crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como mecanismo obligatorio de planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades que contribuyen a la redistribución de la tierra y el desarrollo de la economía campesina, el cual es dirigido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además, para concretar la reforma agraria en los ámbitos regionales, se establecen instancias de concertación departamentales (comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria) y municipales (consejos municipales de desarrollo rural).

344. Con el propósito de reducir la intervención del Estado, se establecen como mecanismos de acceso a la tierra la participación de los campesinos beneficiarios en el proceso de negociación de las mismas; identificación y proyección del proyecto productivo; y negociación con el sector financiero del 30% del crédito complementario al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y demás créditos requeridos para el desarrollo del proyecto. La función del Estado, en este caso, es la de asesoramiento durante el proceso, a solicitud del beneficiario.

345. De otra parte, esta nueva ley prevé en las áreas de colonización la determinación de zonas de reserva campesina, con el propósito de formar medianos empresarios, adjudicándoles unidades agrícolas familiares y creando las condiciones para lograr su consolidación económica a través de los mecanismos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

346. El esquema incluye la formulación de planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina con la dirección y participación del alcalde, de las organizaciones representantes de los campesinos y del sector público y privado, utilizando para ello el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, instancia de coordinación y concertación creada por la mencionada Ley N° 160 de 1994.

#### Alcance de la reforma agraria 1995-2002

347. El plan de Gobierno (1995-1997) estableció como metas para la reforma agraria la redistribución de 1,0 millón de hectáreas en beneficio de aproximadamente 75.764 familiares (64.336 campesinas y 11.428 indígenas), y la titulación de 5,0 millones de hectáreas baldías para 103.778 familias de colonos y de comunidades negras<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ajustado según tamaño de la UAF: individual 45 ha, colectiva 100 ha.

348. Transcurridos tres años de ejecución del plan, se ha logrado actuar sobre 2.657.486 ha, en beneficio de 28.714 familias de campesinos, indígenas, colonos y comunidades negras. En particular deben señalarse los resultados obtenidos en la atención a las comunidades indígenas al haberse constituido 120 resguardos que representan el 26,3% de total de resguardos constituidos.

349. Vale la pena destacar que el limitado desempeño de este plan ha estado condicionado por factores como:

- a) La incipiente operatividad de las instancias de planificación, coordinación y concertación definidas en la Ley N° 160 de 1994, como son el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural;
- b) El condicionamiento del otorgamiento de subsidio para la negociación de predios rurales a la aprobación del crédito de tierras;
- c) Aún existe un desequilibrio entre oferta y demanda de tierra debido a la baja capacidad de negociación de los campesinos, a la falta de un sistema de información de precios y a la influencia de factores exógenos a la función económica de la tierra;
- d) Los sucesivos recortes presupuestarios aplicados en función de la restricción del gasto público.

350. Frente a esta problemática, el Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para construir la Paz, 1998-2002, propone adelantar la reforma agraria a través de mecanismos que permitan utilizar un modelo integral, eficiente, transparente e innovador. Se patrocinará la negociación voluntaria y la compra de tierras individual o colectivamente, dentro de proyectos productivos concretos, realizados de manera descentralizada y con veeduría ciudadana. Se buscará la vinculación del sector privado a los programas de reforma agraria a través de aportes financieros o de tierras, de alianzas productivas para la reactivación sostenible del agro. Se impulsará la aplicación efectiva de la extinción de dominio para tierras adquiridas con dineros de actividades ilícitas y de aquellas tierras inexplotadas muy por debajo de su potencial.

#### D. Seguridad alimentaria

351. La reforma agraria ha estado dirigida principalmente a la redistribución de la propiedad rural y al suministro de servicios complementarios que aseguren el desarrollo y consolidación de un sector de pequeños productores. Aunque no ha tenido como propósito fundamental garantizar la seguridad alimentaria, la creación de mecanismos de acceso a la tierra, el otorgamiento de subsidios a los pequeños agricultores y la asistencia técnica han contribuido indirectamente a promoverla.

352. Existen también algunos procesos que han favorecido la seguridad alimentaria en Colombia. A comienzos de los años setenta, tanto el sector público como el sector privado crearon en el país importantes centros de investigación y desarrollo tecnológico para el sector agropecuario. Éstos han impulsado la transferencia de tecnologías, la diversificación de cultivos, la producción y mejoramiento de semillas e insumos agropecuarios y sin lugar a dudas han movilizadо importantes recursos humanos y financieros.

353. No obstante estos logros, todavía hay una gran dispersión de recursos y hace falta integrar y coordinar las acciones de estas entidades de tal manera que sea posible optimizar al máximo todos los recursos. La proliferación de cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico se suman a los factores que dificultan niveles adecuados de seguridad alimentaria, al generar sustitución de cultivos alimenticios y distorsiones en el precio de la tierra, e incentivar la corrupción y el incremento de la violencia.

354. El Gobierno colombiano está tramitando ante el Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma agraria con el cual se busca corregir los problemas de pobreza y desigualdad en el sector rural facilitando el acceso a la tierra para los más pobres, garantizando la utilización eficiente de la tierra, generando empleo y mejorando los ingresos de los pobladores. Paralelamente, el tema de la reforma agraria es un tema central en la Mesa de Negociación por la Paz, y en esta medida se espera que los resultados de esta mesa permitan impulsar aun más los propósitos de la reforma. Sin embargo, y a pesar de que Colombia no ha enfrentado problemas de seguridad alimentaria como ha ocurrido en otros países en desarrollo, es inaplazable la adopción y aplicación de una política en este sentido.

## VII. EDUCACIÓN

### A. Analfabetismo

355. Como se observa en el cuadro 6, las tasas de analfabetismo han registrado disminuciones significativas, especialmente en los centros urbanos. En 1973 superaba el 10% y en 1997 se encuentra en valores inferiores al 6%.

Cuadro 6

Analfabetismo por zona, grupo de edad. Población mayor de 15 años, 1997

	Urbano	Rural	Total
	(En porcentaje)		
15 a 39	2,0	14,0	4,9
40 a 64	8,6	30,1	14,2
65 y más	17,8	45,7	26,0
Total	5,3	22,2	9,6

Fuente: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano (CDH) con base en EPCV97 y CASEN93.

356. La tasa de analfabetismo para población mayor de 15 años según sexo<sup>43</sup> disminuye para los hombres de 9,9 a 8,7 y de 9,8 a 8,5 para las mujeres entre 1993 y 1997. Sin embargo, es preciso

---

<sup>43</sup> Departamento Nacional de Planeación - Misión Social. Cálculos con base en DANE, Censo de Población 1993 y DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre 1993 y 1997.

señalar que existen diferencias importantes entre los departamentos y entre la zona rural y urbana. Los índices más altos de analfabetismo se presentan en los departamentos de la Costa Atlántica, con excepción de Atlántico, y en la Costa Pacífica con excepción del Valle del Cauca. Boyacá, Caquetá, norte de Santander, Santander y Tolima tienen tasas que superan el 10% y la totalidad de las zonas rurales tienen tasas que fluctúan alrededor del 20%.

357. Para el grupo de edad de 15 a 24 años, la tasa nacional de analfabetas es del 3,5% equivalente a 258.083 personas, que para el total de población en este rango es relativamente bajo. Por género, la diferencia no es significativa; para los hombres la tasa alcanza el 3,0% y para las mujeres el 2,9%.

358. Los niveles actuales de analfabetismo pueden explicarse principalmente por la inasistencia de los niños a la escuela y por la deserción escolar temprana en la básica primaria. Estos hechos responden a problemas más estructurales que están por fuera de las acciones del sector educativo, los cuales deberán ser superados para que los esfuerzos para reducir el analfabetismo se reflejen en la disminución de estas tasas.

#### B. Educación preescolar

359. A partir del mandato constitucional y de la Ley general de educación, se inició la consolidación del preescolar con el establecimiento del grado obligatorio de preescolar en las escuelas públicas.

360. Las cifras muestran que en 1997 la educación preescolar tenía una baja cobertura y una distribución inequitativa entre la población. En ese año, el 32% de los niños entre 3 y 5 años asistían al preescolar, y la tasa de cobertura neta apenas había pasado del 21% en 1994 al 29% en 1997. Esto implica que cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asistían a un preescolar, mientras que sólo uno de cada cinco niños del 40% más pobre tenía acceso a este nivel de educación.

361. Además de la baja cobertura y su distribución inequitativa, la evaluación del preescolar permitió identificar otros obstáculos que impedían lograr los objetivos:

- a) Falta articulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia.
- b) Bajo reconocimiento de la importancia de la educación temprana para la formación del ser humano. Por esta razón, las capacidades y habilidades de los maestros no son las más adecuadas.
- c) Carencia de apoyo tecnológico y de material pedagógico que permita desarrollar la creatividad de los niños.

362. En 1997, después de un amplio análisis de esta situación, se elaboró y promulgó el Decreto N° 2247 con el cual se busca promover y desarrollar acciones de perfeccionamiento de los equipos de trabajo departamentales, municipales y distritales, y de los docentes y directivos vinculados con la educación preescolar. Se establecen convenios con organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales en pro de la calidad de vida de los niños

que asisten al preescolar y se motivó a las entidades territoriales para que promovieran y apoyaran la educación preescolar y garantizaran que ésta fuera incluida en los planes de desarrollo local.

363. En el marco de las acciones de asistencia técnica, y mediante procesos de cofinanciación entre la nación y los municipios, se ha logrado la puesta en marcha del grado obligatorio de preescolar en 750 municipios de 32 departamentos y en los 4 distritos del país.

### C. Educación básica<sup>44</sup>

364. La matrícula de primaria ha mantenido un crecimiento estable del 2% anual desde 1985, mientras que la secundaria duplica esta tasa de crecimiento (4,3% en 1993 y 5,1% en 1997) y muestra una aceleración en los noventa. En ambos casos, la tasa de crecimiento de la matrícula es superior a la tasa de crecimiento de la población en edad para cada nivel, lo que es particularmente significativo en secundaria, cuya población crece a una tasa promedio anual del 1%. Como consecuencia se ha producido un aumento lento pero continuo de la cobertura y del número de años promedio de educación. La tasa de cobertura bruta<sup>45</sup> para primaria en 1985 (Sarmiento y Caro, 1997) fue del 105% y para 1997 del 113%; esto significa un incremento del 8,2% y un crecimiento anual del 0,7%. Para secundaria la tasa bruta fue del 52,36% en 1985 y del 80,42% en 1997, es decir, un crecimiento anual del 2,34% (Sarmiento y Caro, 1998). Si se toma en conjunto la oferta de primaria y secundaria, ésta cubre en 1997 el 76% de la población escolar entre 4 y 17 años.

365. La cobertura bruta para el total de la educación básica es superior en las mujeres que en los hombres, lo cual permite inferir que no es evidente la existencia de factores discriminatorios por género en las escuelas.

366. La creación de condiciones para elevar la calidad de los procesos educativos parece reflejarse en mejoras en los indicadores de eficiencia interna de la educación colombiana. En este campo se registra un aumento leve de la promoción, así como una disminución de la repetición y de la deserción. Para el total nacional, la tasa de promoción de la básica primaria pasó del 81,8% en 1993 al 83,5% en 1997; en secundaria, para el mismo período, el indicador creció desde el 78,5% hasta el 84,2%. La tasa de deserción en el período referido en primaria y secundaria pasó del 7,4 al 6,4% y del 7,0 al 3,0%, respectivamente.

---

<sup>44</sup> Sarmiento, A. y Blanca L. Caro (1997). "La educación en cifras: avances en el período 1985-1997". Misión Social, Unidad de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá, junio.

<sup>45</sup> La tasa de cobertura bruta para educación primaria de 113% significa que el sistema educativo, en primaria, cuenta con los recursos (profesores, aulas y puestos) suficientes para atender un 13% más que todos los niños entre 7 y 11 años. En secundaria faltaría el 20% de recursos para atender a toda la población de entre 12 y 17 años.

367. La tasa de repetición se comportó de manera similar a la tasa de deserción. Para el nivel nacional en primaria la tasa pasó del 10,8 al 10,0% y en secundaria pasó del 14,5 al 12,8% entre 1993 y 1997; por sectores, el cambio fue similar al ocurrido para el total nacional en los dos niveles educativos.

368. En educación básica y media, la población que se encuentra por fuera del sistema escolar está distribuida de la siguiente manera: en grado cero (niños de 5 años), 369.000; en básica primaria (entre 6 y 10 años), 749.000; en básica secundaria (entre 11 y 14 años), 1.010.000; y en media (15 a 16 años), 755.000 niños y jóvenes.

369. Las causas de la inasistencia escolar son diversas. Por un lado se encuentran las restricciones de la oferta, como la falta de cupos y la distancia de la escuela a la población demandante. Por otro, las restricciones de la demanda derivadas de la necesidad de trabajar, de los costos educativos, de la falta de pertinencia de los contenidos educativos y los problemas sociales causados por el conflicto armado.

370. Las oportunidades de acceso a la educación se distribuyen de forma inequitativa: en el grupo de niños de 7 a 11 años, sólo el 87% de los niños del 20% más pobre asisten a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir en contraste con el 88% de los más ricos.

371. La situación por departamentos y zonas es igualmente preocupante. La escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de 5 años de edad, en 1997, es de 3,2 años y la urbana de 6,8 años; en las siete principales ciudades es de 7,5 años en 1997. Casi toda la oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano.

372. La cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal. En cambio, en algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional. En términos territoriales, la asistencia a la escuela secundaria es todavía más inequitativa que en la primaria. La oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente. La educación secundaria está mucho más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos.

#### 1. Matrícula de primaria según sector, zona y sexo

373. Entre 1985 y 1997, la matrícula oficial de primaria pasó de 3,3 a 4 millones de alumnos y la privada, de 664.000 a 1,1 millones. El ritmo de crecimiento de la primaria oficial fue muy inferior al de la privada: 1,5 y 4,3% anual respectivamente. Como resultado, la primaria privada aumentó su participación del 16,6 al 21,8% en el total de la matrícula de este nivel. Ese aumento relativo de la primaria privada se registró en todos los departamentos exceptuando Nariño, Sucre, Caldas, Boyacá, Magdalena y Chocó.

374. El incremento de la matrícula oficial fue superior al promedio nacional en algunas de las regiones con los menores índices de calidad de vida en 1997<sup>46</sup> como Chocó, Sucre, Nariño, Magdalena, Guajira, Caquetá y Cauca. Lo anterior muestra que en las regiones más pobres hay un mayor esfuerzo oficial.

375. Por zona, la primaria urbana pasó de 2,5 a 3,2 millones y la rural de 1,4 a 1,8 millones de alumnos, creciendo a un ritmo anual de 2,1 y 1,9%, respectivamente. En el nivel nacional la distribución urbanorrural de la matrícula tiende a mantenerse en el tiempo (alrededor de 64 y 36% respectivamente). Los departamentos donde la matrícula rural aún representa más de la mitad de la matrícula total de primaria son Córdoba, Boyacá, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño, Tolima y antiguos Territorios Nacionales (TTNN).

376. Es importante destacar sin embargo, que la primaria rural creció en 12 años en cerca de 400.000 alumnos. En departamentos como Antioquia creció en más de 82.000; en Bolívar, Nariño y antiguos TTNN entre 30.000 y 39.000 y en Tolima, Cauca y Córdoba entre 20.000 y 25.000. En cambio en departamentos tradicionalmente rurales como Boyacá y Chocó, la primaria rural creció apenas en 10.000 y casi 7.000, respectivamente.

377. Por sexo, la matrícula femenina pasó de 1,9 a 2,5 millones y la masculina, de 2 a 2,6 millones. Para el total nacional, la distribución de la matrícula de primaria tiende a mantenerse en un 51% de hombres y un 49% de mujeres. Esto se repite con una mínima variación en todos los departamentos, exceptuando Antioquia y antiguos TTNN, donde las mujeres representan alrededor del 51%.

## 2. Eficiencia interna en educación primaria

378. Los indicadores de eficiencia interna han mejorado de manera importante, con un aumento de la promoción y una disminución de la repetición y la deserción. Aunque todavía existen diferencias en favor de la educación privada y la educación urbana, en el período estudiado se observa una reducción de éstas. Para el total nacional, entre 1985 y 1997, la tasa de promoción de la primaria pasó del 77 al 83,5%. En 1985 la diferencia en la tasa de promoción de los sectores oficial/privado era de 14 puntos y en 1997, de 10 puntos. La primaria oficial incrementó la promoción en 7,2 puntos, pasando de 74,3 a 81,5% y la no oficial, la incrementó en 3 puntos (al tener tasas más altas, sus incrementos marginales son menores), pasando del 88,3 al 91,4%.

379. De igual manera, en 1985 la diferencia en la tasa de promoción urbanorrural era de 14 puntos y en 1997, de 10 puntos. La primaria urbana incrementó la promoción en 5 puntos, pasando del 83 al 87% y la rural la incrementó en 9,6 puntos, pasando del 68,4 al 77,6%. Lo anterior puede estar reflejando los efectos de la metodología de escuela nueva, que busca afectar no sólo la calidad de la educación rural, sino además, la retención y promoción de los alumnos.

---

<sup>46</sup> Índice calculado por la Misión Social con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

380. Las tasas de promoción de las mujeres continúan siendo superiores a la de los hombres (así como menores sus tasas de repetición y deserción), aunque en ambos casos se incrementaron en 5,5 puntos en promedio. En el caso de las mujeres pasó del 78,8 al 84,5% y en el caso de los hombres, del 76,6 al 82%.

381. Medida la eficiencia a través de indicadores de cohorte, se observa para el total nacional un crecimiento anual de la tasa de retención del 1,4% entre las cohortes que iniciaron la primaria en 1978 y en 1991<sup>47</sup>. Con ello, el crecimiento acumulado de la tasa de retención en 13 años fue del 38,4%, con lo cual dicha tasa pasó del 47% en la cohorte 1978-82 al 65,1% en la cohorte 1991-95.

382. La consecuencia en aumento de los años promedio de escolaridad (promedio de años cursados por los alumnos que iniciaron la cohorte), aunque es menos espectacular ya que en los 13 años se incrementan en 0,7 años, significa sin embargo, una mejora del 21,4%. En cambio, el tiempo promedio empleado en cursar el nivel apenas mejora en casi el 3%. Así, mientras que el aumento de la retención muestra una disminución importante de la deserción, la repetición continúa teniendo un peso importante porque el tiempo promedio del nivel disminuye muy poco.

383. Descomponiendo el comportamiento de las cohortes por sector, se observa en las cohortes que iniciaron la primaria en 1985 y en 1991 un aumento del 13% en la tasa de retención en la primaria oficial, pasando del 54 al 60,5% y de apenas el 2% en la primaria privada, pasando del 80,5 al 82,5%.

384. El comportamiento de las cohortes por zona muestra variaciones más notables. En 13 años, la retención en la primaria urbana creció un 99% y en la rural un 150%. Con ello, la retención en la primaria urbana pasó de 40,7 a 80,8%, y en la rural de 18,3 a 46%. En ese mismo período, la escolaridad promedio urbana aumentó un 16% (pasando de 3,7 a 4,4) y la rural un 70%, pasando de 1,7 a casi 3 años. El tiempo promedio del nivel, sin embargo, no desciende significativamente en ninguna de las dos zonas.

385. Lo que insinúan las cifras rurales es muy importante. La expansión de la escuela nueva que se inició hacia la mitad de la década de los ochenta rompió el estancamiento de la primaria rural. Más que de expansión, parecería entonces que el problema de escuela nueva es de sostenibilidad. Lo anterior es consistente con lo mencionado atrás, respecto de que la mejora en la retención se dio con mayor velocidad en el sector oficial que en el privado y en la zona rural más que en la urbana.

386. Por último, cuando se observan las diferencias por sexo, las mejoras en retención fueron similares en las mujeres y los hombres (40 y 39% respectivamente). Asimismo, la escolaridad promedio aumentó en un 25 y 24% respectivamente. Estas mejoras representaron un aumento de 18 puntos en la retención entre los hombres pasando del 46,2 al 64% y de 19 puntos entre las

---

<sup>47</sup> Los resultados de los análisis de cohortes del presente ejercicio, se comparan con los arrojados por el estudio de Eficiencia Interna del Sistema Educativo Colombiano en el nivel primario (1961-1983) realizado por la OPE del MEN en 1985. Las comparaciones se hacen cuando la forma como fueron desagregadas las cohortes lo permiten (total, zona y sexo).

mujeres, pasando del 47,8 al 67%. La escolaridad promedio de hombres y mujeres, aumenta de 3 a 3,7 años y de 3,1 a 3,8 años, respectivamente.

#### D. Educación secundaria

##### 1. Matrícula de secundaria según sector, zona y sexo

387. Entre 1985 y 1997, la matrícula oficial de secundaria pasó de 1,4 a 2,7 millones de alumnos y la matrícula privada, de 910.000 a 1,3 millones. El crecimiento de la secundaria ha sido liderado por el sector oficial, creciendo a un ritmo anual muy superior al del sector privado: 5,3 y 3,2% respectivamente. Como resultado, la secundaria oficial aumentó su participación en el total de la matrícula de este nivel, del 61 al 67%. Ese aumento relativo se registró en todos los departamentos exceptuando Caquetá, La Guajira y Valle.

388. Los departamentos donde creció más la matrícula oficial fueron Meta, Huila, Nariño, Santander, Córdoba, Bolívar, Cauca, Magdalena, Boyacá y Sucre. Todos estos departamentos, exceptuando Santander, registran los mayores niveles de pobreza del país en 1997. Es decir, de nuevo se evidencia un mayor énfasis de la acción oficial en las regiones más pobres. La Encuesta de Calidad de Vida de 1997, que presenta resultados por lugar de residencia del hogar (y no por zona de ubicación del establecimiento) revela que en lo urbano, la secundaria oficial crece en los tres deciles más pobres de la población, y en lo rural, crece en los más pobres, aunque en mayor medida en los deciles de más altos ingresos. Es decir, cada vez más, las familias que habitan en el sector rural envían sus hijos a secundaria.

389. Por zona, la matrícula secundaria urbana aumentó de 2,2 a 3,7 millones de alumnos y la rural, de 132.000 a 323.000. Lo más notable es el ritmo de crecimiento de la secundaria en la zona rural. En efecto, mientras la urbana creció al 4,3% anual, la rural lo hizo al 7,4%. Esta última con un incremento en la matrícula de casi 200.000 alumnos, aumentó su participación en el nivel nacional, del 5,6 al 8%. Exceptuando Bogotá, Meta y los antiguos TTNN, en todos los departamentos la secundaria rural aumentó su participación relativa. En términos absolutos, el mayor aumento se dio en Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Tolima. Este crecimiento de la matrícula rural de secundaria registra la tendencia reciente de los establecimientos educativos privados a ubicarse en las zonas rurales de las ciudades o de sus municipios aledaños.

390. Por sexo, mientras la matrícula de mujeres pasó de 1,2 a 2,1 millones, la de hombres pasó de 1,1 a 1,9 millones. En el total nacional, la distribución de la matrícula de secundaria por sexo tendió a mantenerse, con el predominio de la matrícula femenina (47 y 53%). Exceptuando Nariño, en todos los departamentos la matrícula femenina representa entre el 51 y el 56% de la matrícula de secundaria.

##### 2. Eficiencia interna en educación secundaria

391. Los indicadores de eficiencia interna en secundaria han mejorado de manera importante. Para el agregado nacional, la promoción en este nivel pasó del 76,6 al 84,2% y la deserción disminuyó del 9,6 al 3%.

392. Aunque todavía con diferencias a favor de la educación privada, se observa un importante avance en la eficiencia de la secundaria oficial, reduciendo la diferencia entre los dos sectores. En 1985 la diferencia en la tasa de promoción oficial/no oficial era de 7 puntos y en 1997, de 4 puntos. La secundaria oficial incrementó la promoción en 10 puntos, pasando del 70,8 al 80,9% y la no oficial, la incrementó en 7 puntos, pasando del 78,1 al 85,2%. La deserción en el sector oficial se redujo del 10 al 5% y en el privado, del 7,4 al 3,4%.

393. Las tasas de promoción de las mujeres continúan siendo superiores a la de los hombres (así como menores sus tasas de repetición y deserción). Sin embargo, la brecha disminuyó. En 1985 la diferencia en la promoción por sexo era de 3,6 puntos en favor de las mujeres, y en 1997, era ya de 2,4 puntos. Igual sucedió respecto de la deserción. En 1985, la diferencia era de 2 puntos y en 1997, de menos de 1 punto. Así, en el caso de las mujeres, la promoción pasó del 76,5 al 85,7% y en el de los hombres, del 73 al 83,3%. Y la deserción de las mujeres pasó del 8,4 al 3,6% y de los hombres del 10,4 al 4,5%.

394. Las mejoras en la eficiencia interna de la secundaria fueron superiores a las de primaria. Para el total nacional, con un ritmo de crecimiento anual del 1,6% en la tasa de retención entre las cohortes que iniciaron la secundaria en 1978 y en 1991, el crecimiento acumulado en 13 años de dicha tasa fue del 54% (frente al 38% en primaria), con lo cual dicha tasa pasó del 39% en la cohorte 1978-1983 al 60,3% en la cohorte 1991-1996.

395. El aumento de los años promedio de escolaridad (promedio de años cursados por los alumnos que iniciaron la cohorte) fue del 32% (frente al 21% en primaria), pasando de 3,2 a 4,2 años. El tiempo promedio empleado en cursar el nivel mejoró en un 5,8% (frente al 3% en primaria), pasando de 7,4 a 6,9 años. Así, el aumento de la retención y la reducción en el tiempo promedio del nivel, muestra una disminución importante de la deserción y la repetición.

396. Por sector, aunque continúa siendo mayor la retención en el sector no oficial, entre las cohortes que iniciaron la secundaria en 1978 y en 1991, fue mayor el aumento de la retención en la secundaria oficial: 69% frente al 63%. Así, en la secundaria oficial, la retención pasó del 36,5 al 61,8% y en la secundaria privada, del 42,7 al 69,6%. La escolaridad promedio aumentó en un 45% y un 33% en la secundaria oficial y privada respectivamente. En la primera pasó de 3 a 4,3 años y en la segunda, de 3,5 a 4,6 años.

397. En seis años, entre las cohortes de 1985 y 1991, la secundaria urbana aumentó su retención del 61 al 74% y la escolaridad promedio de 4,3 a 4,9 años.

398. Por último, cuando se observan las diferencias por sexo, la mejora en la retención fue mayor entre los hombres que entre las mujeres (24 y 16% respectivamente). En el primer caso pasó del 46,8 al 60,6% y en el segundo, del 56,6 al 66%. Asimismo, la escolaridad promedio aumentó en un 16 y 10% en hombres y mujeres, aumentando de 3,7 a 4,3 años y de 4,1 a 4,5 años, respectivamente. Con lo anterior, la diferencia entre hombres y mujeres tendió a cerrarse. En 1985 la diferencia en retención era de casi 8 puntos, y en 1997, de 5 puntos y en la escolaridad promedio era de 0,42 puntos y de 0,24 puntos, respectivamente.

### E. Educación superior

399. A pesar del aumento registrado en la tasa de cobertura bruta de la educación superior de 12,3% en 1993 a 18,9% en 1997<sup>48</sup>, todavía persiste un acceso desigual a este nivel educativo. El 20% más rico tiene 2,6 veces más posibilidades de acceder a la educación superior que los más pobres. En la universidad, sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos, las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas.

400. La calidad de la educación superior se ha visto deteriorada por la proliferación de instituciones y programas universitarios que no cumplen con los requisitos mínimos, que han interpretado erróneamente el concepto de autonomía universitaria y por un sistema de regulación diseñado por el Estado que aún es débil y contradictorio. El Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para construir la Paz", propone ampliar el sistema de crédito a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) con el objetivo de ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito como instrumento para mejorar la equidad en el acceso a la educación superior. Se dará especial énfasis al crédito para sostenimiento principalmente para los estratos 1 a 3.

401. El mejoramiento de la calidad de la educación superior se implementará mediante programas de capacitación de docentes y el mejoramiento de la capacidad académica instalada en las instituciones públicas de educación superior. También se busca impulsar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades mediante la financiación de programas de maestrías y doctorados en las universidades públicas. Igualmente se promoverá el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación tecnológica y la participación de los jóvenes en estos programas.

### F. Financiamiento de la educación

402. La década de los noventa se caracterizó por transformaciones sustanciales en la estructura del financiamiento de la educación en Colombia<sup>49</sup>, tanto en sus fuentes como en sus usos. Estos cambios, que fueron motivados por la Constitución Política de 1991, empezaron a manifestarse a partir de 1993 con la promulgación de la Ley de competencias y recursos, con la que se dio mayor autonomía a los departamentos y municipios en el manejo de los recursos y en la administración del servicio.

403. Las políticas gubernamentales en relación con el financiamiento de la educación en el país en los últimos años son congruentes con las teorías del desarrollo económico, que otorgan un valor estratégico a las inversiones en capital humano. Esto se ha materializado en un mayor esfuerzo fiscal de la nación para aumentar el gasto público en educación a través de las rentas de destinación específica.

---

<sup>48</sup> Calculada con base en la Encuesta Casen y en la Encuesta de Calidad de Vida, 1997. Si se toma como denominador la población entre 20 y 24 años, las tasas serían del 28 y 38%, respectivamente.

<sup>49</sup> Ministerio de Educación Nacional -1999- Programa de Educación para Todos. Evaluación en el año 2000.

404. La Ley de competencias y recursos, además de definir responsabilidades de los diferentes niveles de la administración en cuanto a la prestación de los servicios sociales (educación, salud, cultura, recreación y deporte), estableció dos tipos de transferencias, correspondientes a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación: el situado fiscal y las participaciones municipales. La primera se transfiere a los departamentos y distritos, y la segunda a los municipios, distritos y resguardos indígenas. Además, determinó nuevos criterios de distribución de las transferencias y de focalización del gasto social en los estratos más necesitados de la población.

405. Con los recursos del situado fiscal, los departamentos y distritos cubren los gastos de personal docente y administrativo, incluyendo los aportes patronales y de seguridad social, así como los gastos generales de los establecimientos educativos. Aproximadamente el 90% de estos recursos se destinan al financiamiento de la planta de docentes. Por su parte, las participaciones municipales deben asignarse preferentemente a insumos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación, tales como: textos, bibliotecas y materiales educativos, construcción, adecuación y mantenimiento de las instalaciones educativas, entre otros. Hasta 1992, la totalidad de los recursos de inversión del sector educativo se asignaban en forma directa a los departamentos y municipios y se manejaban a través de un fondo en el Ministerio de Educación Nacional (MEN). A partir de 1993 y hasta 1998 se mantuvieron en el nivel nacional recursos destinados a incentivar cierto tipo de inversiones locales mediante el mecanismo de cofinanciación, a través de un fondo especializado, Fondo de Inversión Social (FIS). En los primeros años, la asignación de estos recursos se efectuaba con criterios técnicos y sectoriales, tales como la población matriculada, la población potencial, las poblaciones vulnerables, las metas de cobertura, de calidad, y la eficiencia en el manejo de los recursos, exigiendo a los entes territoriales la formulación de proyectos y contrapartidas equivalentes a un 20% promedio del valor total de cada uno.

406. De otra parte, y como efecto de la reducción de las partidas asignadas a los departamentos, así como de los mayores costos de la educación ocasionados por los incrementos salariales y estímulos concedidos por el Gobierno nacional al personal docente entre 1996 y 1998, surgió una nueva fuente transitoria de financiación para el sector educativo: el Fondo Educativo de Compensación.

407. Cabe destacar, además, que en esta década el gasto central en educación estuvo financiado parcialmente con recursos de crédito externo por valor de 190 millones de dólares de los EE.UU., provenientes del Banco Mundial, que se destinaron a proyectos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación primaria y secundaria. También deben mencionarse los aportes de la Ley N° 21 de 1982, que provienen del 1% del valor de la nómina oficial del nivel nacional y local y que originalmente se destinaban a apoyar modalidades técnicas en colegios de secundaria, y recientemente se han orientado a financiar programas especiales de dotación en informática y software para el aprendizaje del inglés y otros idiomas. Los departamentos y municipios también concurren en menor grado al financiamiento de la educación, mediante la destinación de recursos de sus propias rentas para financiar gastos de funcionamiento e inversión, con énfasis en los gastos de personal docente.

408. Entre 1994 y 1996 el 50% del gasto público en educación se financió con recursos del situado fiscal, participación que disminuyó a un 45% entre 1997 y 1998, debido al decrecimiento de los ingresos corrientes de la nación. Estos recursos fueron sustituidos por el Fondo Educativo

de Compensación que en 1997 financió aproximadamente el 8% del total del gasto. Le siguen en importancia las participaciones municipales, que cubren en promedio el 10% de los gastos del sector. Los recursos de cofinanciación alcanzaron a financiar el 5% del gasto en 1995, disminuyendo paulatinamente su participación hasta llegar solamente al 2% en 1998. Asimismo, los recursos del presupuesto nacional que se asignan a través del MEN participan con el 9% del total del gasto público en educación.

409. Con respecto al gasto total del sector, los departamentos y municipios solamente destinaron el 10% de sus rentas propias al financiamiento de la educación. De esta manera, se observa que a medida que las transferencias de la nación han incrementado su participación, el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios ha disminuido. Esta situación se ha agravado en los últimos años, presentándose una mayor dependencia en relación con la nación de estos entes territoriales, que se acentúa cuando las circunstancias sociales, económicas y políticas determinan condiciones de pobreza y marginalidad. Lo anterior limita su campo de acción en la ejecución de las políticas de ampliación de cobertura y de mejoramiento de la calidad del servicio educativo en el nivel local.

#### G. Evolución del gasto en educación<sup>50</sup>

410. Durante esta década, el gasto público del sector educativo presenta variaciones en su crecimiento como resultado de la normatividad vigente en cuanto a las políticas financieras del sector y de los mayores o menores recursos asignados por el Gobierno nacional de acuerdo con su situación fiscal. Es así como en pesos constantes de 1994, los crecimientos mayores se registraron en 1992, 1994, 1996 y 1999. Particularmente en 1994 el gasto en educación oficial creció en términos reales en 19%; en ese año se comenzaron a reflejar en el presupuesto del sector los mayores recursos provenientes de las transferencias de la nación, que definitivamente constituyen la fuente más dinámica de crecimiento en los años noventa. Al comienzo de la década las transferencias equivalían al 1,6% del PIB, y en 1997 correspondían al 2,4%.

411. Entre 1997 y 1998, el gasto público en educación decreció significativamente en términos reales, debido a las políticas de restricción y de racionalización del gasto público impuestas por el Gobierno nacional. Para el año 2000, y como consecuencia de la situación fiscal del país, el presupuesto del sector decrecerá en un 14,1%, lo que afectará su expansión y mejoramiento.

412. El gasto privado en educación corresponde al 4,1% del PIB. El 60% de este gasto está constituido por pago de oferta de educación privada, y el resto por pagos complementarios, como son textos, uniformes, transporte y materiales. Según cálculos del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, esto significa que el 3,26% del PIB se destina a financiar el 33% de la matrícula en establecimientos privados.

---

<sup>50</sup> Ministerio de Educación Nacional (1999), Programa de Educación para Todos. Evaluación en el año 2000.

413. Esto evidencia cómo, a pesar del aumento en el gasto público, las familias contribuyen de manera significativa a la financiación de la educación, en tanto que las fuentes públicas son insuficientes para garantizar el cumplimiento de las metas de universalización de la educación básica. Esto se debe a la ineficiente distribución de los recursos entre las distintas regiones, así como al incremento en los costos de la nómina docente que se dio desde mediados de la década.

414. Al diferenciar el gasto público en educación entre funcionamiento e inversión, la tendencia en el último quinquenio ha sido similar a la del período 1990-1994, durante el cual, los primeros representaron en promedio el 85%, mientras que los de inversión correspondieron al 15%. Esta situación cambió a partir de 1995, año en el cual la inversión del sector comenzó a reactivarse hasta llegar al 24% del total del gasto, y se mantuvo hasta 1996, cuando los gastos de funcionamiento correspondieron al 70% y los de inversión al 30%. Para 1999 la participación entre funcionamiento e inversión es similar a los niveles que existían en los primeros años de la década.

#### H. Calidad de la educación

415. De acuerdo con los resultados del programa SABER, una cuarta parte de los estudiantes de séptimo grado de los colegios públicos no superan el nivel mínimo en las pruebas de lenguaje, menos del 20% alcanza un nivel óptimo en séptimo y noveno grado y de acuerdo con el Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) los estudiantes colombianos de más alto rendimiento en las pruebas obtuvieron puntajes inferiores al promedio internacional, especialmente en las pruebas de matemáticas. Adicionalmente el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje es bajo comparado con el de los países más industrializados. Mientras que un niño japonés dedica 1.800 horas/año al aprendizaje, un colombiano dedica entre 600 y 700.

416. Entre las diversas estrategias para mejorar la calidad de la educación básica durante el período 1994-1998 se pueden destacar:

- a) La implantación del grado obligatorio de preescolar (inicialmente llamado Grado Cero) mediante el desarrollo de proyectos de cofinanciación en 750 municipios de 32 departamentos y 4 distritos a través de los cuales se atendió a 221.531 alumnos en 7.433 aulas.
- b) Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria. Este plan fue financiado con recursos de crédito externo y finalizó en 1998. Se centró básicamente en el mejoramiento de la educación en las zonas rurales e indígenas, mediante la construcción de escuelas, el mejoramiento y ampliación de la infraestructura existente, la dotación de 25 millones de textos y 570.000 paquetes de materiales didácticos y la capacitación de docentes. Se destaca su contribución a la expansión de la metodología de “Escuela Nueva”.
- c) Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (PACES). Marzo de 1995 a diciembre de 2000. En tres años de ejecución se financiaron 89 proyectos de ampliación y construcción de plantas físicas, aumentando la oferta estatal en 9.395 cupos, se mejoraron las condiciones locativas en 285 planteles beneficiando a 16.686 estudiantes ya matriculados, se entregaron subsidios a 24.773 estudiantes de estratos 1 y 2 para ingresar en colegios

privados y se beneficiaron con recursos a 400 colegios oficiales para el mejoramiento de la infraestructura física, la dotación de textos y materiales y la capacitación de docentes.

## I. Otros aspectos

### 1. Eficiencia interna y calidad de la educación

417. El mejoramiento de los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo colombiano ha sido asociado con la implantación de un nuevo concepto de la institución educativa con recursos administrativos, técnicos y humanos adecuados, capaz de adelantar una gestión educativa eficiente, es decir con un mejoramiento de la calidad de la educación. Para motivar este cambio se adoptaron varias estrategias:

- a) Institucionalización del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Es el eje de todos los programas de mejoramiento de la calidad educativa. Se constituye en un proceso permanente de desarrollo humano e institucional que busca crear ambientes propicios para crecer y ser, aprender y transformar, integrando intenciones y acciones dentro de una organización viva y dinámica que busca primordialmente mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de los miembros de la comunidad educativa. Es un espacio de diálogo construcción, reflexión y concertación. Actualmente se desarrolla en el 90% de los centros educativos del país. En la búsqueda de estos propósitos se ha brindado asesoría permanente y apoyo a las 36 secretarías de educación, se fortalecieron 577 instituciones débiles en la formulación de sus proyectos, se otorgó un estímulo de 5,8 millones de pesos a cada una de las 200 instituciones con PEI sobresaliente, se identificaron 204 experiencias muy destacadas que han sido presentadas a nivel nacional como modelos, se publicaron 40.000 ejemplares de los siguientes documentos: "Reflexión sobre los proyectos educativos institucionales y Guía para la construcción de planes operativos", "Lineamientos del PEI", "Proceso de construcción del PEI" y "Guía de evaluación del PEI".
- b) Formación de la comunidad educativa y consolidación del gobierno escolar. Para afianzar el nuevo papel de la escuela como centro del sistema educativo y contribuir a su integración social, el Ministerio de Educación ha desarrollado numerosas acciones e institucionalizado programas en torno a la paz, la democracia, los derechos humanos y la conservación del ambiente en todas las secciones del país. Entre estas acciones debe destacarse la institucionalización del gobierno escolar, del personero estudiantil y la adopción de manuales de convivencia en todas las instituciones educativas, lo cual va generando cambios en la cultura y en la estructura de poder escolar.
- c) Mejoramiento de los recursos de la escuela: materiales, ayudas didácticas y textos. En 1996 se publicaron y entregaron 3,5 millones de cartillas para lenguaje y matemáticas en las escuelas públicas; en 1997 se distribuyeron 5,2 millones de juegos de textos en las áreas de lenguaje, sociales, ciencias naturales y matemáticas en 42.978 escuelas rurales y 7.069 urbanas; en 1998 se distribuyeron 50.000 conjuntos de ayudas educativas y otros recursos didácticos integrados en un baúl

denominado JAIBANÁ ("sabio", en lenguaje de los embera, agrupación indígena colombiana) que benefició a más de 5 millones de niños.

- d) Programa subsidio escolar. Programa que consiste en la ejecución cofinanciada de proyectos inscritos en planes educativos municipales dirigidos a remover los obstáculos que impiden a la población escolar de las áreas rurales y urbanomarginales, ingresar y/o permanecer en la escuela básica primaria. Este programa inició su operación en 1994 a través de la Red de Solidaridad Social en 17 municipios, a los cuales se les adjudicaron 14.000 subsidios. Para 1997 ya se habían ejecutado 764 proyectos, en los que se atendió a 131.328 menores en edad escolar.

## 2. Evaluación educativa

418. La Ley general de educación, asumiendo la obligación constitucional de velar por la calidad de la educación y reconociendo la importancia de la evaluación en un país en proceso de descentralización, ordena la creación de un Sistema Nacional de Evaluación que oriente las políticas y planes de mejoramiento de la educación.

419. Entre las acciones desarrolladas se cuentan:

- a) Diseño y aplicación de una evaluación nacional a planteles y estudiantes de básica primaria y secundaria. Comprende la evaluación del aprendizaje de los niños y jóvenes en una muestra de 240.000 estudiantes de tercero y quinto de primaria y de séptimo y noveno de secundaria. La aplicación de las pruebas a los grados tercero y quinto en 1997 y 1998, alcanzó una cobertura de 135.690 estudiantes y 9.500 docentes de estos grados pertenecientes a 3.896 instituciones educativas.
- b) Evaluación institucional. En 1997 se elaboró y envió a todas las instituciones educativas del país la Guía de autoevaluación y mejoramiento institucional con miras a orientar a los establecimientos escolares en el proceso de evaluación de la gestión escolar.
- c) Divulgación de Resultados. Se han publicado y distribuido entre 50.000 instituciones escolares del país documentos para maestros en las áreas de lenguaje y matemáticas, documentos sobre factores asociados al logro para los grados tercero y quinto y los resultados obtenidos en las áreas de matemáticas y lenguaje.

## 3. Formación académica de los docentes y mejoramiento profesional

420. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, un requisito para enseñar en educación básica primaria, es que los docentes sean bachilleres pedagógicos. El 54% de los docentes en este nivel son bachilleres pedagógicos y el 35% poseen estudios de educación superior. Es importante destacar que el 89% de los docentes de la básica primaria tienen estudios en pedagogía.

421. En educación básica secundaria y media vocacional, los docentes deben ser licenciados. El 82,5% han alcanzado formación en educación superior y de éstos, el 70,7% tienen licenciaturas orientadas hacia la enseñanza.

422. En síntesis, en todos los niveles educativos enseñan docentes con formación en pedagogía, los cuales se distribuyen por niveles así: en preescolar el 88,4%; en básica primaria el 89,6% y en básica secundaria y media el 82%.

423. Desde 1995, el Gobierno colombiano ha venido realizando importantes esfuerzos para mejorar la formación profesional y las condiciones de vida y salariales de los docentes.

424. Dentro de las acciones desarrolladas para lograr estos objetivos se pueden mencionar:

- a) Programa y Sistema Nacional de Formación de los Docentes. Entre 1994 y 1995 el Gobierno se comprometió a promover una oferta educativa diversificada, orientada a elevar la capacidad de los docentes. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional definió los lineamientos para la formación de los docentes; realizó un estudio de las instituciones oficiales y privadas que ofrecen capacitación docente con el propósito de diversificar la oferta a nivel regional, y asesoró a las regiones para la elaboración de proyectos para la formación permanente de los educadores. También se elaboraron y firmaron 49 convenios departamentales de capacitación que beneficiaron a 107.986 docentes y directivos docentes de educación básica primaria de zonas urbanas y rurales incluidos en el Programa Escuela Nueva. En 1997 se emprendió la estructuración del Programa y Sistema Nacional de Formación y Desarrollo Integral de los Educadores Colombianos y se constituyó el Fondo MEN-ICETEX para la actualización en lenguaje y matemáticas, como áreas críticas de la educación básica primaria y secundaria.
- b) Formación del nuevo educador. Con base en un amplio proceso de estudio y consulta se expidieron tres decretos referidos a las orientaciones, criterios y reglas generales para la organización y desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento así: Decreto N° 709 de 1997, para la organización y desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento que tengan por finalidad la formación y el mejoramiento profesional de los docentes; Decreto N° 3012 de 1997 para la organización y funcionamiento de las Escuelas Normales superiores y Decreto N° 272 para el establecimiento de los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en educación.
- c) Derechos humanos. Para atender las situaciones de violencia a los derechos humanos que se presentan en algunas regiones del país y que han afectado a un buen número de docentes se creó, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, el Comité Nacional de Prevención, Protección y Estabilización de los Docentes Amenazados y Desplazados. Asimismo, se promovió la realización de consejos de seguridad departamental, destinados a estudiar y tratar el caso específico de los docentes víctimas de la guerra y se desarrolló un programa de capacitación en valores éticos, convivencia pacífica y defensa de los derechos humanos en el magisterio, en virtud de un convenio suscrito con la Federación Nacional de Educadores.

- d) Sedes sociales y vivienda. En este período (1994-1997), el Ministerio de Educación definió la construcción de cuatro sedes sociales, recreacionales y de capacitación con el fin de contribuir al mejoramiento del bienestar social y la calidad de vida de los educadores y sus familias. El Ministerio de Educación destinó 12.000 millones, 3.000 para cada sede, y firmó convenios interinstitucionales para la ejecución de las obras. Entre 1997 y 1998, el Gobierno nacional y la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) acordaron un programa de 10.000 viviendas para los educadores; al finalizar el año de 1998 el Gobierno había facilitado la adquisición de 11.160 soluciones de vivienda.
- e) Mejoramiento salarial. En 1995 se suscribió el Acta de Acuerdo por la Calidad de la Educación entre el Ministerio de Educación Nacional y la Federación Colombiana de Educadores, que garantizó un incremento salarial a la totalidad de los docentes de un 8% adicional al incremento anual efectuado para el resto de los empleados públicos durante tres años. Además en 1997, mediante el Decreto N° 1381 de 26 de mayo se creó la prima de vacaciones para docentes estatales equivalente al 40% de la asignación básica mensual en 1997 y el 50% de la misma a partir de 1998. De esta manera los salarios de todos los docentes presentaron un incremento de 17,3 puntos reales entre 1995 y 1998. Estos aumentos salariales se producen en un momento en que hay un déficit fiscal creciente y grandes deficiencias en la calidad de la educación. Se espera que hacia el futuro los incrementos salariales sean motivados no sólo por la necesidad de mejorar los ingresos de los maestros, sino que éste sirva de incentivo para conseguir simultáneamente una mayor calificación de los maestros y una mejor calidad de la educación.

#### 4. Consideraciones finales en relación con la educación

425. La evolución de la educación básica en Colombia muestra cuatro hechos fundamentales:

- a) Un importante avance en cobertura y eficiencia interna en primaria y secundaria. Aunque la primaria aún no está al alcance de todos los niños de 7 a 11 años, se lograron 21 de los 39 puntos que hacían falta en 1985 para lograr la cobertura total. Como en primaria cada vez es más difícil aumentar la cobertura a medida que se acerca al 100%, para cumplir con el anhelo de la primaria universal, es necesario realizar un esfuerzo explícito, con estrategias innovativas y focalizadas, para acelerar de manera sostenida ese avance y lograr dicho objetivo. En secundaria, el avance liderado por el sector oficial ha sido notable. No obstante, hay todavía un largo camino por recorrer. En este nivel juega un papel importante el crecimiento de la oferta unido a estrategias de estímulo a la demanda y de aumento de la eficiencia interna.
- b) Un avance diferencial por departamentos. La dinámica poblacional por flujos migratorios interdepartamentales es considerablemente alta y afecta el impacto en cobertura de los esfuerzos en matrícula de algunos departamentos. Otros, con menores esfuerzos, han tenido mayor impacto gracias a menores crecimientos de su población. En tal sentido, es necesario contar con instrumentos de información oportuna y confiable para una asignación de recursos que apoye los esfuerzos regionales. La asignación no puede seguir haciéndose sin considerar la cobertura

lograda, la cual recoge tanto la variación poblacional como el esfuerzo de oferta oficial.

- c) Una disminución de la brecha entre la educación urbana y rural y entre la oficial y la privada, en términos de eficiencia interna. Sin embargo, los diferenciales aún son considerables en favor de la educación urbana y la educación privada. Para el sector oficial, las mejoras en la gerencia de las instituciones públicas constituyen uno de los factores que más pueden incidir en el continuo aumento de la eficiencia interna. Las mejoras en la primaria rural, que es fundamentalmente oficial y cuyo cambio más notable se atribuye a Escuela Nueva, demuestran el potencial que tiene un cambio metodológico para la mejora en eficiencia. Los déficit de cobertura en secundaria se dan claramente en los deciles de población más pobre, de manera que la estrategia para aumentarla implica una mayor y más eficiente acción del sector público.
- d) La necesidad de cambiar el sistema de información. Un censo anual que se captura en las instituciones y se procesa y utiliza en el centro, es una concepción obsoleta de la información que ha llevado en la práctica a un ahogamiento de datos poco confiables. Es necesario mejorar el papel de las entidades municipales y departamentales en la utilización de las estadísticas y acostumbrar al sector central a ejercer un papel más analítico, de asesoría técnica y de evaluación. Menos datos, más análisis, un mayor puesto para el análisis financiero y de costos, una estabilización de las pruebas de calidad y sobre todo un uso más intenso de la información en la toma de decisiones.

## 5. Mujer y educación

426. En Colombia el acceso al sistema educativo es igualitario y en general la matrícula se reparte en un 50% entre cada género. Así por ejemplo en 1995 la matrícula total fue de 8.714.603, correspondiendo 4.395.672 a los hombres y 4.318.931 a las mujeres. En 1997 se distribuyó entre 4.256.518 hombres y 4.302.672 mujeres. Sin embargo, durante el decenio de 1990 se han continuado realizando esfuerzos importantes para cumplir con el desarrollo de los mandatos constitucionales sobre acceso universal a la educación básica, descentralización de los servicios educativos, y participación de la sociedad civil en los procesos de esta área.

427. Como parte de esta voluntad gubernamental, se promulgó la Ley N° 115 de 1993, cuyos mandatos principales quedaron consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, y se formuló el Plan Decenal de Educación 1996-2005. En este plan se enfatiza en la necesidad de superar todas las situaciones de discriminación o aislamiento que, por razones de género, afectan el acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo.

428. En este decenio se han cumplido logros que mejoran la situación de las mujeres. Dentro de éstos se destacan los siguientes.

429. Se ha mantenido la tendencia hacia una mayor participación femenina en la matrícula de los distintos niveles educativos. En 1993, las mujeres representaban el 52,5% de la población estudiantil en preescolar, mientras que en 1991 la proporción de éstas era de 50,7%; en la educación básica primaria su participación se acercaba al 50%, sin mayores variaciones con

respecto a años anteriores; en educación secundaria -básica y media vocacional- el 52,9% de la matrícula estaba conformada por mujeres, con un crecimiento del 3,7% con respecto a 1990; en la educación superior constituían cerca del 52% de la población estudiantil.

430. Las tasas de deserción femenina de los diversos grados de la educación formal, así como el número de egresadas de los mismos, conservan la tendencia que se viene presentando desde años anteriores en cuanto a una mayor eficiencia en la educación de las mujeres con relación a la de los varones, medida por la retención en el sistema.

431. El personal docente ha mantenido la tendencia a una mayor participación femenina en los niveles iniciales del sistema, participación que decrece a medida que se asciende hasta llegar a la educación superior. Sin embargo, en la presente década, las mujeres han aumentado su participación en esta última en un 2%.

432. Prevalece la influencia de los estereotipos de género en las opciones vocacionales, pero registran una tendencia decreciente, como se muestra en la matrícula de las distintas especialidades de la educación secundaria y superior.

433. Hay una ligera reducción en las tasas de analfabetismo femenino, que pasan del 9 al 8,4% entre 1990 y 1993.

434. Colombia ha logrado recientemente una relativa equidad en materia de alfabetismo y acceso y permanencia en el sector educativo para hombres y mujeres. Sin embargo, en las escuelas de primaria y secundaria, se siguen reproduciendo estereotipos sexistas que se manifiestan en el trato diferente para varones y niñas, en los contenidos curriculares y en los textos y materiales educativos.

## 6. Educación de adultos

435. La Constitución Nacional de 1991 abrió nuevos e importantes rumbos en la educación colombiana. A diferencia de la anterior carta política, ésta le otorgó trascendental importancia a la educación, resaltando por demás las obligaciones del Estado con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, afrocolombianos y demás grupos étnicos minoritarios, a partir del reconocimiento de los principios de la diversidad, la interculturalidad, la autonomía, la territorialidad y el respeto a sus culturas y procesos educativos propios.

436. La atención educativa a estas poblaciones es parte integral de la Ley N° 115 de 1994 o Ley general de educación, resultante de una amplia movilización de opinión pública.

437. Entre sus componentes aparece citada la educación de adultos, definida como aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada por niveles y grados del servicio público educativo que deseen suplir o completar sus estudios, estableciendo el tiempo, las condiciones para facilitarla y promoverla de manera especial, la educación a distancia (aún no reglamentada) y la semipresencial.

438. La Ley general de educación, expedida para desarrollar mandatos de la Constitución, subraya desde los objetivos específicos la intención de llevar la educación a los jóvenes adultos así como a la población rural campesina, en especial niñas y mujeres, a los grupos étnicos minoritarios, a las personas discapacitadas y a todos aquellos que se hallen en proceso de rehabilitación social. La Ley general propone como tarea fundamental:

- adquirir y actualizar su formación básica y facilitar el acceso a los distintos niveles educativos;
- erradicar el analfabetismo;
- actualizar los conocimientos, según el nivel de educación, y
- desarrollar la capacidad de participación en la vida económica, política, social, cultural y comunitaria.

439. El proceso posterior a la ley es por demás significativo. No sólo se apropia del espíritu de la participación en el diseño de normas legales, sino que el país se da a la tarea de reglamentar sus aspectos sustanciales: bien al reconocimiento constitucional a los procesos de los pueblos étnicos, bien a iniciar la integración de las personas con discapacidades o talentos a la escuela regular, o bien a estructurar un marco legal para la educación de adultos que por primera vez en la historia ofrezca y promueva alternativas educacionales sustentadas no solamente en los postulados conceptuales, los productos de las investigaciones, las experiencias y las prácticas, sino también respondiendo a las necesidades de mano de obra del sector productivo y a los retos y demandas del mundo contemporáneo.

440. La experiencia de la construcción participativa del Decreto N° 3011/97 se vio oportunamente acompañada de una serie de reflexiones que surgen en la preparación de la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos realizada en junio de 1997. En las entidades territoriales se generaron discusiones alrededor de temas como el aprendizaje para el futuro, el papel de las nuevas metodologías e innovaciones en un mundo marcado por el auge de la economía global, el papel de las comunicaciones, la informática y la tecnología, los nuevos desempeños en el empleo, la producción y el trabajo sin perder de vista los efectos del conflicto armado, la violencia, las diversas formas de discriminación, la presencia del narcotráfico y la pobreza.

441. Adicionalmente a estos avances, se ha logrado diversificar la oferta a través de la vinculación a los programas de alfabetización de jóvenes y adultos en la educación básica primaria y secundaria y en educación media, incluyendo a las personas inscritas en programas de educación no formal en los cuales se ofrece una amplia variedad de cursos cuyo objetivo fundamental es la formación para el trabajo.

442. Puede afirmarse que esta oferta ha sido acompañada por una mayor versatilidad en los contenidos curriculares, facilitando la formación dirigida a competencias básicas; sin embargo dimensiones como la democracia, la ciudadanía, la ética y valores, salud, ecología, trabajo y producción han venido incorporándose como temas sustanciales del accionar pedagógico.

443. No obstante los avances registrados, todavía existen diferencias críticas entre regiones del país, especialmente en aquellas zonas más apartadas del centro, que afectan de manera especial a la población campesina más pobre.

444. En Colombia ha crecido el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil; la educación de adultos, por su naturaleza y su profunda raigambre popular, ha conjugado tanto la atención y dedicación de organizaciones no gubernamentales, como del sector empresarial, de la iglesia, de las universidades y de los establecimientos educativos a través del Servicio Social Obligatorio.

445. El Estado colombiano enfrenta el reto de desplegar la voluntad política indispensable para hacer efectivos los propósitos formulados en el Plan Decenal de Educación (1996-2005), en especial los relacionados con la reactivación de políticas nacionales sólidas y efectivas y con el aporte de los recursos institucionales, técnicos y financieros necesarios. De otra parte, el sector académico está llamado a proseguir con los esfuerzos de investigación tendentes a llenar de contenido muchas de las necesidades de formación de jóvenes y adultos, particularmente de aquellas relacionadas con la validación de conocimientos, saberes, prácticas y experiencias que los adultos han logrado por fuera de la escuela, con la pertinencia y validez de los aprendizajes en concordancia con las demandas del futuro, así como el ingenio puesto al servicio del diseño de metodologías y materiales didácticos que resulten útiles, interactivos y atractivos socialmente, conducentes a brindar procesos educativos de mejor calidad, accesibilidad, orientados a la formación integral de los ciudadanos y a la preparación en las competencias básicas indispensables para su convivencia social y ambiental.

446. El plan, cuando habla de oportunidades para la educación permanente, contempla una segunda oportunidad para los jóvenes que abandonan la educación básica, y propone como estrategia la reorientación de los actuales programas de educación de jóvenes y adultos para fomentar el estudio independiente y en grupo, mediante estrategias educativas flexibles, con el apoyo de los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión.

#### 7. Cooperación internacional en la realización del derecho a la educación

447. No es posible presentar en este informe la totalidad del aporte de la cooperación técnica internacional al desarrollo del sector educativo colombiano, debido a la diversidad de fuentes que existen en el país y a los numerosos ejecutores internos (instituciones educativas públicas y privadas de educación básica, media y superior, organizaciones no gubernamentales, instancias gubernamentales descentralizadas, etc.). Por tanto esta información se refiere exclusivamente a la cooperación otorgada a través del Ministerio de Educación Nacional, por organismos multilaterales en apoyo de procesos en la educación básica y media.

448. En tal sentido, durante este período el valor de estos aportes fue de 6.414.150 de dólares, que se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 7

Temas	Dólares EE.UU.
Juventud y prevención	2.050.000
Mejoramiento de la calidad de la educación	956.000
Educación infantil	567.098
Educación en valores (paz, democracia, tolerancia, derechos humanos)	530.852
Educación sexual y en población	518.000
Etnoeducación	472.817
Educación ambiental	460.000
Educación rural	413.500
Educación para el trabajo	161.983
Reconstrucción de escuelas	75.000
Perspectiva de género	60.500
Uso de nuevas tecnologías en la educación	45.000
Fortalecimiento de la integración y la cooperación regional	113.400

8. La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para construir la Paz"

a) Educación preescolar

449. El Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002 crea el programa "Úrsulas" dirigido al grupo familiar y a todos los niños y niñas de 0 a 5 años.

450. Teniendo en cuenta la realidad cotidiana y el entorno cultural de esta población, el programa busca:

- a) Brindar a un millón de padres las condiciones favorables que les posibiliten potenciar el desarrollo humano integral de sus hijos;
- b) Proporcionar a los niños de entre 0 y 5 años alternativas educativas oportunas y de calidad que fortalezcan los procesos afectivos, de socialización y de comunicación, a través de la televisión y otros medios de comunicación;
- c) Crear 1.000 microcentros de núcleos familiares, 500 ludotecas en las instituciones que cuenten con preescolar e involucrar en 1.000 espacios ludicoafectivos a diversos actores sociales, institucionales y comunitarios;
- d) Incidir en la formulación de los planes de desarrollo departamental, distrital y municipal, a través de la identificación, fortalecimiento, creación e incorporación de alternativas educativas para este grupo de población;
- e) Gestionar recursos humanos, físicos y financieros ante personas naturales, jurídicas y organizaciones de cooperación nacional e internacional para apoyar las alternativas municipales, departamentales y nacionales que se generen;

f) Articular las acciones de las "Úrsulas" con la acción pedagógica de la educación preescolar y con las actividades del ICBF.

b) Educación básica

451. El Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002 diseña varias estrategias para aumentar la cobertura del sistema educativo, con un énfasis especial en la calidad de la educación que se está impartiendo, así como en el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos y en los procesos de gestión y aplicación de las políticas educativas.

452. Con el propósito de incentivar el compromiso de la sociedad con la educación, el plan busca fortalecer los gobiernos escolares, establecer mecanismos de rendición de cuentas, y se propone generar incentivos a los entes territoriales para conseguir y mantener altos niveles de rendimiento en la gestión educativa. Asimismo considera importante incluir nuevos actores en la realización de proyectos educativos.

453. Específicamente, para lograr la cobertura universal, el Plan Nacional de Desarrollo propone la reforma del esquema de asignación de recursos, el aumento de la relación alumno/docente y el establecimiento de subsidios a la demanda.

454. Para corregir algunas dificultades y mejorar el funcionamiento en el sector educativo se propone: establecer estándares técnicos y nuevos criterios de asignación de recursos, clarificar las competencias y responsabilidades de los distintos niveles territoriales, proporcionar mayor autonomía a la institución educativa, e implantar un programa de asistencia técnica horizontal entre los rectores y las instituciones educativas públicas o privadas con el fin de lograr un intercambio que permita mejorar la gestión y la calidad de la educación.

455. Los mecanismos que permitirán controlar y exigir la calidad son, entre otros:

- a) Instauración del Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad;
- b) Ascensos en el escalafón docente ligados a evaluaciones de los maestros;
- c) Fortalecimiento de mecanismos de regulación de la calidad de los establecimientos educativos dirigidos a la población discapacitada;
- d) Buscar que los contenidos, las metodologías de enseñanza, los reglamentos institucionales y la cultura escolar propicien la equidad de género, así como el respeto de la identidad de la población menos favorecida y de los grupos étnicos.

456. Para concretar el compromiso del Estado de garantizar el acceso equitativo de la población a una educación de calidad, se adelantará la reforma del esquema actual de asignación de recursos, los cuales serán orientados por resultados, se adoptarán estándares técnicos y se crearán incentivos que premien la eficiencia. La regulación de la financiación y del uso de los recursos se hará mediante el reporte y el seguimiento a la información del sistema nacional de información sobre gestión. De otra parte, se estudiará la introducción de una sobretasa predial para la financiación de la educación media.

## VIII. CULTURA

457. Mediante la Ley N° 397 de 7 de agosto de 1997 se creó el Ministerio de la Cultura, cuyas políticas se encuentran señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para construir la Paz, 1998-2002 el cual parte de reconocer que “la cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita la reconstrucción de las identidades, la generación de un concepto de ciudadanía que permita participar en las decisiones de interés común y la construcción de una ética y comportamientos de convivencia que provea a los ciudadanos de las aptitudes para una vida en común, solidaria, participativa y tolerante”. Para ello, el Estado no sólo se compromete a apoyar la actividad cultural como facilitador, promotor, gestor y creador de condiciones para un desarrollo cultural con equidad, sino que cuenta con el compromiso de la sociedad civil, los entes territoriales y el sector privado para lograr los objetivos propuestos en el plan.

458. Uno de los principales objetivos es consolidar el sistema nacional de cultura como estrategia indispensable para lograr la descentralización de este sector. Esto implica crear consejos e instituciones territoriales de cultura, fortalecer las organizaciones no gubernamentales y profundizar los procesos de formación, información, planeación, organización y financiación.

459. El patrimonio cultural material y no material se considera eje fundamental del desarrollo y fuente esencial de la memoria y la identidad del país. Su conservación, valoración y reconocimiento harán parte de la acción del Estado. Se incluirá el componente artístico y cultural en la educación básica y se fortalecerá la enseñanza de las humanidades. Se estimulará la creación y la investigación artística con el objetivo de reconocer y promover el potencial artístico que pueda garantizarle al país la continuidad de sus tradiciones culturales. Se buscará fortalecer los medios de comunicación con el fin de democratizar la información y el acceso a las actividades, los bienes y los servicios artísticos y culturales. Se incentivará la inversión en el sector con el propósito de consolidar el sector cultural como fuente de desarrollo económico y social.

460. Antes de entrar a describir los diferentes programas desde los cuales el Ministerio de Cultura está contribuyendo a proteger los derechos culturales de los colombianos, es importante destacar los avances de la legislación colombiana después de la Constitución de 1991, los cuales se expresan en las leyes del libro, de propiedad intelectual, de educación, de medio ambiente, de ciencia y tecnología, de comercio electrónico, de comunidades negras, de comunidades indígenas, y en la Ley general de cultura sancionada en 1997. A continuación se describen los programas con los cuales el Ministerio de Cultura se ha comprometido para promover la cultura y dar cumplimiento al derecho que tienen los colombianos de ser parte y partícipes de la cultura.

### A. Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural

461. La Ley general de cultura, en su artículo 64, crea el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural, con el cual se busca orientar, coordinar y fomentar el desarrollo de la educación artística y cultural no formal, así como determinar las políticas, planes y estrategias para su desarrollo.

462. En el marco de este sistema, el Ministerio de Cultura ha venido evaluando, debatiendo y proyectando las mejores alternativas para dar cabal cumplimiento al mandato de democratizar las posibilidades de formación en el campo del arte y del saber cultural, y en particular de cumplir

con el objetivo de descentralizar la cultura. El Ministerio está trabajando intensamente en la consolidación de las redes que permitan a las regiones, los departamentos, los municipios y las localidades organizar y acceder a unos núcleos de formación artística y cultural según sus necesidades y sus especificidades.

463. El Ministerio no busca reemplazar los espacios o instancias actualmente existentes en el país al servicio de la formación, ni tampoco competir con ellos; por el contrario, se trata de potenciarlos y apoyarlos, de direccionar y orientar el mejoramiento de la calidad de su oferta. Sin embargo, sí apoya la implementación de nuevas experiencias formativas, especialmente en aquellos campos o áreas donde se experimentan vacíos o carencias en el país.

464. El primer paso para elaborar las reflexiones pertinentes sobre las cuales basar un primer proyecto concertado fue convocar al primer Seminario Nacional de Formación Artística y Cultural, que se llevó a cabo entre el 27 y el 29 de julio de 1998, en la ciudad de Santafé de Bogotá, con la participación de 930 representantes de los sectores artístico, cultural y educativo de 27 departamentos del país.

465. Se está trabajando también en la consolidación de los Sistemas Departamentales de Formación Artística y Cultural, respetando los procesos y las especificidades hallados en cada uno de ellos y con un criterio de permanente revisión de los canales que permitan llegar a las regiones. También se están uniendo esfuerzos que permitan el establecimiento de centros piloto, para que las regiones puedan gravitar en torno de un centro autosostenible de formación, por lejos que éstas se encuentren de los principales centros urbanos.

466. La formación de formadores, la formulación de indicadores de resultados en formación artística y cultural y la articulación con el sector educativo, son otras de las facetas en que el sistema se ha comprometido con miras a mejorar el nivel, la calidad y el cubrimiento de la educación relacionada con las instancias creadoras de cultura de Colombia.

#### B. Programa Nacional de Concertación

467. El Ministerio de Cultura suscribió en el año 1998 213 convenios con entidades culturales sin ánimo de lucro, para promover el talento nacional y democratizar el acceso del arte y la cultura. Entre éstos se encuentran 78 salas concertadas, 65 eventos regionales, nacionales e internacionales, 25 escuelas de formación artística y gestión cultural, 15 museos de arte moderno, 15 fundaciones que cuidan nuestro patrimonio cultural y 5 orquestas sinfónicas.

468. En la actualidad existen más de 1.000 organizaciones no gubernamentales especialistas en diferentes temas de la cultura y las artes. El Ministerio apoya aproximadamente un 40% de éstas a través del Programa Nacional de Concertación o de sus diferentes programas de inversión.

#### C. Programa nacional de infraestructura cultural La Casa Grande

469. Este programa dirige sus esfuerzos especialmente a municipios de los nuevos departamentos, a aquellos en los cuales tradicionalmente no ha habido presencia estatal, a zonas de alta pobreza, de conflictos sociales y apartadas geográficamente; a comunidades indígenas, negras y raizales, a zonas fronterizas y a municipios en los cuales existen núcleos de gestión y de organización que garantizan la puesta en marcha de los respectivos centros.

470. Una de las bondades del programa, que se realiza en concertación con los gobiernos de las entidades territoriales, es que se ha convertido en una fuente de empleo y en un novedoso proyecto arquitectónico que incluye dentro de sus posibilidades la restauración y reutilización de monumentos nacionales o de edificios de valor patrimonial.

#### D. Programa de estímulos a la creación y la investigación

471. El programa de estímulos a la creación y a la investigación busca fomentar y apoyar la actividad creadora en el país en las más diversas expresiones artísticas, así como a los investigadores que gracias a su formación y su rigor metodológico están proponiendo proyectos de gran impacto en materia de ciencias sociales.

472. El programa se divide en dos líneas bandera: las becas nacionales de cultura y los premios nacionales de cultura.

473. En este programa se han diseñado un conjunto de procedimientos y estrategias que permiten garantizar la objetividad, la transparencia y la imparcialidad en la selección de los becarios y de los merecedores de los premios otorgados. Estos criterios son reforzados por la necesidad de optimizar los recursos invertidos, canalizando los esfuerzos del programa hacia los proyectos que más respondan a las necesidades culturales del país.

##### 1. Becas nacionales y departamentales de cultura

474. Las becas nacionales son estímulos para proyectos de creación, investigación, construcción de identidad y otras modalidades como cine, literatura, montajes escénicos, radios comunitarias, etc.

475. En 1998, fueron recibidos 1.343 proyectos, de los cuales se eligieron 84 como ganadores, provenientes de 17 departamentos del país y 1 de Estados Unidos. El total de la cuantía asignada fue de 1.723.746.317 pesos. Varios de estos proyectos fueron entregados en regiones apartadas como Belén de los Andaquíes (Caquetá o Inírida (Guainía)), lo cual es un indicador de la voluntad que tiene el Ministerio de extender su programa a lo largo y ancho de todo el país, generando cohesión social y espacios de difusión cultural y concientización comunitaria.

##### 2. Premios nacionales de cultura

476. En la convocatoria de premios nacionales de la cultura de 1998, se recibieron 946 trabajos en más de 15 modalidades de las áreas de literatura, música, historia, fotografía, antropología, etc. A pesar de la dura situación económica del país, se trabajó intensamente para poder mantener el monto establecido para cada uno de los premios y poder llegar a todos los lugares del país.

##### 3. Premios departamentales de cultura

477. En coordinación y concertación con las regiones y con los fondos mixtos departamentales y distritales de promoción de la cultura y las artes, este año se lanzó la primera convocatoria de premios, en las modalidades de música, historia, cuento y poesía. La participación de los fondos fue clave: se recibieron 1.199 trabajos de todas las regiones del país, distribuidas por regiones

del Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES). La convocatoria entregó un total de 376 millones de pesos a 126 ganadores.

478. Adicionalmente, el Ministerio ha adelantado otros programas que han creado nuevos espacios para el apoyo y el reconocimiento de los creadores, los investigadores y los gestores culturales. Son las residencias artísticas Colombia-México, las becas concertadas con los fondos mixtos y los premios departamentales de la cultura.

#### E. Sistema Nacional de Información Cultural

479. El Ministerio de Cultura está desarrollando el Sistema Nacional de Información Cultural (SINIC), mediante la generación de procesos de captura, recuperación y consolidación de la información del sector cultural, la promoción de la red de servicios de información en Colombia y la generación de estadísticas que permitan crear indicadores básicos de administración y consumo.

480. La información originada por el SINIC debe ser de buena calidad, pertinente, cuantificada y confiable. Todo ello logrado bajo una gestión basada en el mejoramiento continuo, así como en la asesoría y la asistencia técnica que contribuyan a garantizar la actualización de la información y el fácil acceso a ésta por parte del público que la requiera o participa en su construcción.

481. Recientemente, y con la participación de casi la totalidad de los departamentos, se realizó en Bogotá un seminario sobre el estado actual y los retos del SINIC que trajo consigo muy buenos resultados al lograr un buen compromiso por parte de los departamentos de trabajar para el programa.

#### F. CREA, una expedición por la cultura colombiana

482. Después de seis años de haber sido creado el programa CREA, se ha sometido a un importante proceso de investigación, coordinado especialmente por la Dirección de Fomento y Desarrollo y por el Instituto de Cultura Antropológica. El material acumulado por este programa se constituye en un recurso valioso y completo acerca de la situación actual de las culturas populares en Colombia, además de ser un proyecto de construcción de la nacionalidad, con importantes aportes para el diseño y la formulación de una política cultural dirigida a las culturas populares.

### IX. CONCLUSIONES GENERALES

483. Los resultados presentados en los acápites anteriores de este informe, permiten concluir que durante esta década, Colombia aumentó significativamente el gasto social y sin embargo, y a pesar de este aumento, todavía persisten deficiencias importantes en la cobertura y en la calidad en la prestación de los servicios sociales básicos. Esto implica que para lograr objetivos de equidad en el acceso a estos servicios y mejorar las condiciones de vida de la población más pobre no es suficiente con aumentar la magnitud de los recursos. Se requiere disponer de una información clara y confiable que permita identificar a la población más pobre y ordenar las prioridades de gasto, de tal manera que sea posible focalizarlo adecuadamente; se requiere

además diseñar mecanismos que mejoren la gestión y la eficiencia en la implementación de las políticas y programas y en la ejecución del gasto. Por último, es necesario garantizar la evaluación y el seguimiento de la ejecución para poder realizar los ajustes pertinentes que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

484. Específicamente se pueden señalar las siguientes conclusiones:

- En Colombia, a partir de 1986, la dirección del gasto del Estado ha dado preferencia al gasto en Servicios Sociales Básicos (SSB). Después de la caída del gasto social, con el ajuste de 1985, ha habido un crecimiento continuo en todo el gasto, pero con clara preferencia hacia los SSB. El hecho notable de los últimos cinco años ha sido el crecimiento extraordinario del gasto en salud, el dinamismo del sector de agua y saneamiento, y la preocupante disminución del gasto en educación básica, sin haber logrado aún la cobertura universal y sin haber mejorado significativamente la calidad de la educación impartida.
- El análisis de los indicadores sociales y del gasto social en Colombia demuestra dos hechos importantes. Por un lado, es claro que el país no ha logrado alcanzar la cobertura universal en SSB, y por el otro, también es evidente que a pesar de haberse duplicado el gasto en éstos durante la presente década, no se observan cambios significativos en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, Colombia espera un mayor compromiso de los países y de las entidades y organismos internacionales para la búsqueda y alcance de la universalización de los SSB, especialmente en las zonas de mayor pobreza y atraso.
- La desigualdad medida antes del otorgamiento de subsidios no ha disminuido en los últimos 20 años a pesar del crecimiento continuo de la economía. Si se analiza el total de los subsidios y su distribución por deciles, resalta el gran peso que tienen los subsidios de salud. El total se distribuye en 52% para los dos quintiles más ricos y 48% para el 50% más pobre. Los subsidios representan el 60% de los ingresos de los hogares del primer decil, el 43% del segundo y el 25% del tercero. Se puede decir, entonces, que el gasto social básico tiene un gran potencial redistributivo pero que una mejor focalización podría mejorar notablemente su equidad. Redirigir los subsidios existentes hacia los más pobres podría tener grandes efectos en la lucha contra la pobreza.
- La Misión Social realizó en 1998 un cálculo aproximado del costo total de la cobertura universal en educación básica, salud básica, atención al menor y agua y saneamiento básicos. Para alcanzar esta cobertura se requiere una inversión de 2.090.824 millones de pesos constantes de 1996. Esta cifra equivale a un 2,2% del PIB. Sin embargo, en el último decenio Colombia aumentó el gasto en servicios sociales básicos bastante más que esa proporción del PIB pasando de representar el 3,37% del PIB en 1990 al 6,94% en 1997. De acuerdo con estas cifras, el reto de alcanzar la cobertura universal no depende de la magnitud de los recursos o de la capacidad de aumentarlos aun más. El logro de este objetivo está asociado a las posibilidades de focalizar el gasto hacia la población más vulnerable, al diseño de mecanismos que permitan jerarquizar las necesidades, y a la implementación de políticas e instrumentos que faciliten una gestión eficaz y eficiente en el manejo y asignación de los recursos. Para

lo primero se requiere, además de la voluntad política, un conocimiento y una identificación más precisa de la población más pobre. La movilización colectiva hacia el cumplimiento de metas claras es uno de los motores esenciales para mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto. Sin embargo, es claro que es necesario aumentar por un lado la eficiencia del gasto público social y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación. Para ello se requieren recursos de cooperación técnica internacional, especialmente en las áreas de educación, nutrición, etc.

485. La evolución de la educación en Colombia durante los últimos 12 años, muestra varios hechos fundamentales:

- Un importante avance en cobertura y eficiencia interna en primaria y en secundaria. Las fallas de cobertura que existen se dan claramente en los quintiles más pobres y las poblaciones dispersas.
- Las razones de no asistencia tienen que ver, en alto porcentaje con motivos económicos; por tanto, la estrategia de atención debe concentrarse en subsidios cuidadosamente focalizados hacia los más pobres de las ciudades y deben contemplar nuevas tecnologías de atención con medios de comunicación masiva para las zonas rurales y las poblaciones dispersas.
- Se deben privilegiar estrategias dirigidas a la demanda en las ciudades y cambios metodológicos profundos en la oferta en las zonas rurales.
- En secundaria, el avance liderado por el sector oficial ha sido notable. No obstante, hay aún un largo camino por recorrer. En este nivel todavía juega un papel importante el crecimiento de la oferta. Por otra parte, si no se mejora sustancialmente la eficiencia interna simplemente no se tendrán personas que puedan acceder a la secundaria básica. Con el fin de mejorar la eficiencia, las transferencias de la nación hacia los municipios deberán incentivar los gastos destinados a mejorar la calidad sobre los gastos destinados a la contratación de personal.

486. Colombia ha avanzado significativamente en el mejoramiento de la salud de la población. Una parte de este adelanto se debe al crecimiento del ingreso, parte por el aumento en el nivel de educación de la población y la reducción de tamaños de familias y parte por los avances en la medicina. Pero una buena parte se debe, y principalmente en los últimos años, a las innovaciones que introdujo la Ley N° 100 de 1993 en la organización del sistema de salud y seguridad social. No obstante, estos avances no han beneficiado a toda la población al mismo ritmo. Mientras que en las áreas urbanas se ha avanzado, muchas áreas rurales todavía sufren problemas de salud que ya fueron reducidos significativamente en las ciudades. Tanto en salud como en educación la principal preocupación es la búsqueda de equidad y una estrategia necesaria es la focalización y la participación de las comunidades mismas.

487. Para sintetizar, vale la pena señalar que las medidas de pobreza presentadas en esta sección del informe sugieren que la pobreza ha disminuido ligeramente desde 1978 y que los avances en su reducción han tenido lugar principalmente en las grandes ciudades.

488. La evolución de los indicadores presentados indica que en el decenio de los noventa no se logró beneficiar suficientemente a los más pobres, y que los temas relativos a la equidad y la distribución siguen sin resolverse. Para modificar las causas estructurales de la pobreza es necesario mejorar el acceso al capital humano, adecuar la oferta de trabajo a las necesidades del sector productivo, y sobre todo, garantizar la eficiencia y focalización del gasto público para que los recursos disponibles lleguen efectivamente a la población más vulnerable y con ello sea posible cumplir los compromisos de reducir la pobreza y erradicar la miseria en Colombia.

-----