



Cultivo de hortalizas en Barichara

*Política social en Colombia:
una revisión desde el enfoque
macroeconómico*

RESUMEN:

En este artículo se describen las condiciones económicas de la nación frente a variables macroeconómicas locales y los encargados de regularlas, para contextualizar la política socioeconómica que se presenta en la nación, con enfoque en la salud, educación, pobreza y trabajo. El análisis se muestra como punto de partida para futuras investigaciones en diseño de mecanismos y para la elaboración de políticas públicas que contribuyan a mejorar los aspectos socioeconómicos nacionales.

PALABRAS CLAVES: Política fiscal, salud, educación, pobreza.

CLASIFICACIÓN JEL: H52, I1, I18, I32

ABSTRACT:

In the present article, it will be given a description related to national economic conditions against macroeconomic local variables and those in charge of regulating these variables, in order to give a contextual space to socioeconomic policy which is presented in the Nation, focusing on the structure in Health, Education, Poverty and Employment. Finally, this analysis is shown as a starting point for future researches about mechanisms design and in the development of public policies to promote national socioeconomic aspects.

KEYWORDS: Fiscal policy, health, education, poverty

CLASIFICACIÓN JEL: H52, I1, I18, I32

Política social en Colombia: una revisión desde el enfoque macroeconómico¹



Leandro Vivas Fuentes²

Juan David Diez Cortes³

Social Policies in Colombia: a review from macroeconomic focus

Primera versión recibida el 5 de Diciembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de febrero de 2017.

Para citar este artículo: Vivas Fuentes, Leandro y Diez Cortes, Juan David. (2016). Política social en Colombia: una revisión desde el enfoque macroeconómico. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28

Desde un acercamiento a las políticas económicas y sociales, a continuación se presenta una revisión del estado actual de las condiciones socioeconómicas de la nación, con base en datos obtenidos por entidades de índole nacional e internacional. Se plantea una breve revisión que permita al interesado en las políticas nacionales tener un punto de partida, acerca del estado nacional, haciendo énfasis en sus principales fortalezas y debilidades.

Para tal fin, el documento se divide en tres secciones centrales y una sección adicional de conclusiones; cada uno con sus correspondientes subdivisiones. La primera sección atenderá a la política fiscal, ilustrando los conceptos y manejo de los mismos, en cuanto a tributación, gasto público y deuda pública. La segunda sección se concentrará en la política monetaria, con especial énfasis en la oferta y demanda de dinero y el manejo de la inflación. En la tercera sección se realizará el análisis de la política social, desagregada en trabajo, pobreza, educación y salud. Finalmente, se describen las principales debilidades encontradas en el análisis de datos.

Política fiscal: tributación, gasto público y deuda pública

Según Cárdenas (2009, p. 202), “una tarea primordial del Estado es proveer *bienes públicos*; o sea, bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables”, es decir, el Estado debe propender por ofrecer aquellos bienes que ningún agente en la economía haría en ausencia de incentivos económicos. A su vez, es menester del Estado vigilar y regular la actividad económica con el fin de evitar que los agentes ejerzan poder sobre el mercado (fijar precios y cantidades adrede). Con base en lo anterior, podemos encontrar la justificación de por qué la implementación de políticas que permitan distribuir la riqueza para mantener el mayor nivel de bienestar

¹ Origen del artículo.

² Docente Programa Negocios Internacionales, Universidad Católica de Pereira.

Contacto:

³ Estudiante del Programa de Economía, Universidad Católica de Pereira. Contacto: leandro.vivas@ucp.edu.co

general de los ciudadanos. En otras palabras, se refiere al hecho que el Estado puede intervenir la economía haciendo uso de la política fiscal,⁴ por medio de impuestos, subvenciones y gasto público.

Impuestos

La política tributaria participa al servicio de los intereses públicos, regulador de actividades indeseables y cumple una labor social en la redistribución del ingreso. Es de interés público: recaudar ingresos para ampliar el gasto en servicios públicos como salud, educación, seguridad, entre otros; regular actividades no deseadas mediante carga impositiva, a su vez mediante esta imposición tributaria cerrar la brecha entre ricos y pobres.

En la Nación, la DIAN⁵ es la entidad encargada de recaudar los tributos dentro de todo el territorio y el Gobierno nacional es el encargado de asignarlos; en dicho sentido, la política social pesa más sobre la destinación. La Figura 1 nos indica que hay un impuesto directo (renta) que propende por la redistribución y un impuesto indirecto sobre el consumo (IVA) que se carga en la misma proporción a toda la población. En conjunto, estos componen más del 70% del recaudo nacional; el impuesto a la renta es progresivo, mientras que el IVA podría ser un impuesto recesivo al grabar bienes y servicios que componen la canasta familiar.

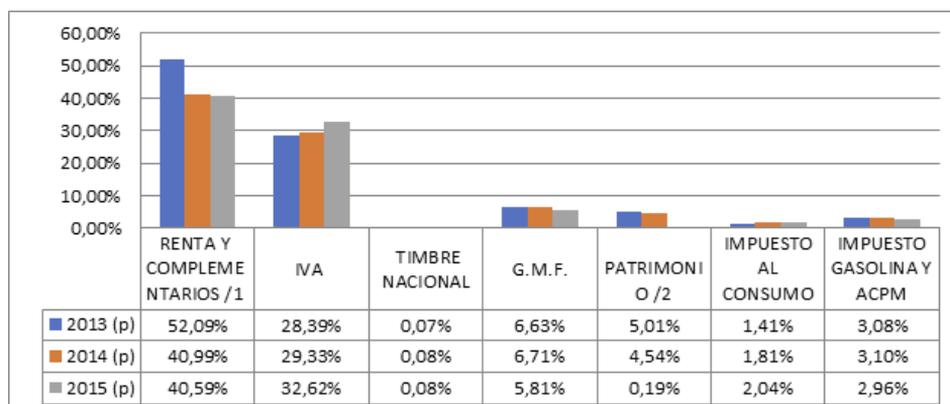


Figura 1. Descomposición del recaudo de la actividad interna

(basado en DIAN, 2016).

4 Para una revisión de las implicaciones del término política económica el lector puede revisar: Persson & Tabellini (1994)

5 La DIAN clasifica los impuestos entre aquellos que competen a la actividad interna (renta y complementarios, IVA, timbre nacional, Gravamen a los Movimientos Financieros, patrimonio, impuesto al consumo, impuesto a la gasolina y el ACPM, CREE), y aquellos de la actividad externa (IVA y arancel) y algunos sin clasificar (Incluye errados, otros sin clasificar, sanciones tributarias y cambiarias y precios de transferencia)

Para el año 2013, el recaudo nacional por impuestos correspondía al 7% del PIB nacional. Este recaudo es empleado por el Gobierno nacional para el gasto público; este punto es particularmente interesante porque en gran medida justifica la política monetaria. El Gobierno no puede financiar el gasto público produciendo dinero ya que esto generaría inflación.

Gasto público

Como explica Cárdenas (2009, p. 233), “el sector público compra bienes y servicios para consumirlos en el presente (consumo público o lo que se denomina gasto corriente), o invertir en bienes físicos y así incrementar la capacidad de producción futura”. El gasto público se destina en: transferencias a entidades territoriales (municipios y departamentos), inversión, intereses de la deuda, gastos generales, pensiones, servicios personales, defensa y seguridad, justicia e infraestructura.

Para hacer uso de recursos públicos, el Gobierno presenta un plan de desarrollo a tratar en el mandato y es el Congreso, la Asamblea o el Consejo, quienes aprueban su ejecución para la Nación, los departamentos o municipios, respectivamente.

Para el año 2013, el gasto público se contabilizaba en 136 470,2 miles de millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera (Tabla 1):

Tabla 1. Composición del Gasto Público (DANE, 2016)

Descripción finalidad	En miles de millones	Participación 2013pr
	2013pr	
Administración pública general*	14.153	6,2%
Defensa	12.183	5,4%
Orden público y seguridad	14.940	6,6%
Asuntos económicos	27.024	11,9%
Protección del medio ambiente	2.976	1,3%
Vivienda y espacio público	3.732	1,6%
Salud	35.273	15,6%
Actividades recreativas, cultura y deporte	4.791	2,1%
Educación	32.021	14,1%
Protección social	61.529	27,2%
Servicios de la deuda	17.851	7,9%
	226.473	100,0%

Los componentes de protección social, salud, educación y asuntos económicos representan el 69% del gasto público; se considera a estos cuatro rubros como ejes centrales de los Derechos Fundamentales, justificando en gran medida la intervención del Estado en ellos. Para financiar el gasto público, el Gobierno nacional cuenta con un medio alternativo, adicional a los impuestos: la adquisición de compromisos de deuda pública.

Deuda pública

Cárdenas (2009, pp. 218-219) plantea que la deuda pública “surge de la acumulación de desequilibrios fiscales pasados (...) Los gobiernos buscan minimizar los costos esperados del servicio de sus obligaciones y mantener activos líquidos, sujetos a un nivel aceptable de riesgo”. En otras palabras, la deuda pública se origina en un desbalance de la función presupuestal del gobierno entre los ingresos (impuestos, rentabilidad de las reservas) y los gastos del Estado. El financiamiento puede ser de fuentes internas o externas; el financiamiento externo corresponde a créditos multilaterales con organismos internacionales, algunos bancos y principalmente otros gobiernos; mientras que para el financiamiento interno el Estado emite bonos (llamados Bonos del Estado) los cual ofrecen una tasa interés fija en un plazo determinado y son considerados los títulos de deuda más seguros.

Se puede deducir de lo anterior que hay un déficit primario creciente que está soportado en deuda interna, es decir, el saldo de deuda nacional va en aumento plenamente justificado en el gasto público, como lo ilustra la Tabla 2.

Tabla 2. Deuda pública desagregada en interna, externa y total, en valores nominales y como porcentaje del PIB. (basado en el Banco de la República, 2017.

FECHA	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
	(Miles de Millones de Pesos)			(Porcentaje del PIB)		
dic-2011	170 650	78 530	249 180	27,529	12,668	40,197
dic-2012	175 593	77 935	253 528	26,435	11,733	38,168
dic-2013	201 745	95 938	297 683	28,405	13,507	41,912
dic-2014	223 615	135 981	359 596	29,520	17,951	47,471
dic-2015	236 993	201 957	438 950	29,593	25,218	54,811
dic-2016	267 796	204 762	472 558	31,042	23,736	54,778

Política monetaria: oferta y demanda de dinero e Inflación

Oferta y demanda de dinero

La política monetaria debe atender a un nivel deseado de la tasa de cambio para el comercio internacional; una tasa de interés deseable para estabilizar el ciclo económico y garantizar la movilidad de capitales para la eficiencia en la asignación de ahorro y promoción de la competitividad (Gómez, 2006, p. 36).

La oferta y demanda de dinero depende, fundamentalmente, del Banco de la República, los bancos comerciales y las preferencias de los agentes.

Tabla 3. Crecimiento porcentual promedio de la base monetaria y los M3 (basado en Banco de la República, 2017)

Fecha	Base monetaria	M3
dic-12	7,8	15,6
dic-13	16,5	15,6
dic-14	12,4	9,9
dic-15	17,7	11,4
dic-16	1,5	7,4

La definición más acertada de dinero está representada por los M2; en este sentido, podemos decir que la base monetaria más acertada es la suma del dinero circulante y los depósitos en bancos, mientras que los M3 representan los M2 más los depósitos de dinero a largo plazo. El M3 se puede interpretar como todo el capital monetario del país, que directa o indirectamente el Banco de la República administra y regula mediante las operaciones de mercado abierto, como lo son préstamos a los bancos comerciales, compra y venta de los bonos-títulos del Gobierno, compra y venta de divisas y determinación el encaje bancario. Por medio de estas operaciones, además de ejercer control monetario, puede afectar el tipo de cambio, la tasa de interés doméstica y el nivel de inflación en la economía. La demanda de dinero va a influenciar directamente la capacidad del estado de generar política social.

Inflación

Representa el aumento generalizado del nivel de precios, determinado por la fluctuación cuando hay escasez y abundancia, o el nivel de demanda. El dinero es una unidad de referencia, en relación directa con la cantidad de dinero y el nivel de precios.

La inflación también influye en el tipo de cambio, como disminución del valor real de la moneda, puede agudizar una crisis económica, disminuir

los depósitos bancarios y en últimas contraer la inversión. Debido a lo anterior, se justifica el control que hace el Banco de la República sobre este indicador. A continuación, se ilustrará el cambio anual del Índice de Precios al Consumidor y la devaluación nominal de la tasa de cambio.

Tabla 4. Inflación, devaluación (en puntos porcentuales) y tasa de cambio (en valores nominales). (basado en Banco de la República, 2017)

Período	Inflación al consumidor (IPC)	TRM	Devaluación nominal
2012	2,44	1.768,23	-8,98
2013	1,94	1.926,83	8,97
2014	3,66	2.392,46	24,17
2015	6,77	3.149,47	31,64
2016	5,75	3.000,71	-4,72

Con base en todos los aspectos anteriores, comenzaremos a analizar la política social implementada en Colombia en los últimos años.

Política Social: pobreza, trabajo, salud y educación

La pobreza en Colombia

“La pobreza es la privación extrema del bienestar, entendido como el acceso adecuado a bienes materiales (vivienda, educación y salud)” (Cárdenas, 2013, p. 436). La pobreza no significa ausencia de dinero únicamente, sino que desde la visión del desarrollo económico implica examinar la salud, la educación, la vestimenta, los servicios públicos, la alimentación, la expectativa de vida y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida, es decir factores multidimensionales que inciden en la categoría de pobreza.

Cuando hablamos de desigualdad en el ingreso como indicador, es particularmente útil para inferir las condiciones socio económicas de un individuo, determinada en el momento de su nacimiento, indica el potencial que tiene este ingreso para acceder a bienes y servicios (Sen, 1981). Por otra parte, el ingreso como indicador, en general, está directamente relacionado con el nivel socioeconómico de la familia a la cual pertenece el individuo. Ahora, la riqueza de la familia depende de la historia de la misma, es decir, hay herencias y hechos (como las condiciones iniciales de la familia) que determinan la situación actual, de modo que hay características particulares que explican las condiciones de pobreza de los individuos.

El DANE acepta la clasificación propuesta por Sen (1981); la pobreza puede ser medida de forma directa o indirectamente. En Colombia, se

considera al Índice de Pobreza Multidimensional como una medición directa de la pobreza, ya que evalúa características vitales de los individuos que son satisfechas, mientras que la pobreza monetaria es una medición indirecta que captura la capacidad adquisitiva de los individuos (es común emplear una canasta básica de acceso) en bienes y servicios considerados vitales. En la actualidad, los dos índices son calculados por el DANE.

En términos de pobreza monetaria, la línea de pobreza indica el ingreso mensual mínimo por un hogar requerido para acceder a la canasta básica, es decir, si un hogar tiene un ingreso menor al de la línea de pobreza este hogar no podrá acceder a un nivel de vida adecuado. En síntesis, para el 2015 la línea de pobreza por individuo era de 223 638 pesos para Colombia, el cual señala que si un hogar está compuesto por 3 individuos y su ingreso es menor a 670 914, entonces este hogar está por debajo de la línea de pobreza.

En adición, la línea de pobreza extrema “es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado” (DANE, 2016, p 4). De manera análoga, la línea de pobreza extrema por individuo en el 2015 es de 102 109 pesos. En este sentido, el 27,8% de los colombianos están por debajo de la línea de pobreza y el 7,9% de los colombianos son clasificados en condición de pobreza extrema. En otras palabras, en promedio uno de cada cuatro hogares en el país vive en situación de pobreza.

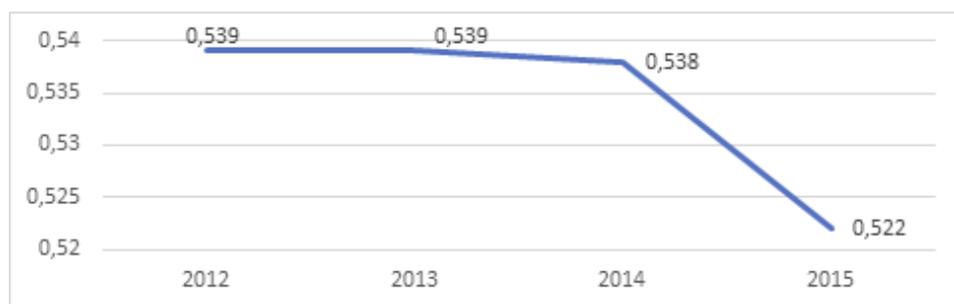


Figura 2. Coeficiente de Gini, evolución para Colombia 2012-2015

(basado en Banco Mundial, 2017)

El indicador de línea de pobreza se complementa con la desigualdad de ingresos, comúnmente medido con el coeficiente de Gini, que para Colombia registró un valor de 0,522 en el 2015. Cabe aclarar que el índice de Gini no indica con exactitud la dispersión del ingreso, ni la concentración del mismo, pero es útil si se compara con otros períodos, ya que se sabe de antemano qué valores cercanos a cero indican igualdad en el ingreso de los habitantes, mientras que valores cercanos a uno indica que la riqueza se concentra en un solo individuo. Para el 2014, el índice de Gini que se registró es 0,538, de manera que hubo

una reducción en 0,016 puntos que indica una reducción en la desigualdad del ingreso, es decir, hay pobres que incrementaron sus ingresos o ricos que disminuyeron sus ingresos.

Tabla 5. Tasa de incidencia de la pobreza según características del jefe de hogar, 2015 (cifras en valores porcentuales) (DANE, 2016)

Características del jefe de hogar		Total Nacional	Centros Poblados y rural disperso			Otras Cabeceras
			Cabeceras	13 áreas	13 áreas	
Sexo	Hombre	26,3	21,7	38,6	13,7	33,3
	Mujer	31,0	28,3	46,4	18,1	42,6
Edad	Hasta 25 años	32,1	29,5	39,3	20,0	41,2
	Entre 26 y 35 años	32,9	29,4	44,5	20,8	41,7
	Entre 36 y 45 años	32,3	27,7	45,9	18,4	40,1
	Entre 45 y 55 años	24,8	21,6	36,6	13,5	33,2
	Entre 56 y 65 años	22,4	18,6	35,8	10,8	31,3
	Mayor a 65 años	22,6	19,4	34,4	10,1	34,0
Nivel Educativo	Ninguno o primaria	38,6	35,3	43,9	22,8	48,7
	Secundaria	25,1	23,8	33,2	16,3	35,6
	Técnica o Tecnológica	10,7	10,4	17,2	6,6	17,2
	Universidad o posgrado	5,3	5,1	9,6	3,4	8,6
Situación laboral	Desocupados	48,0	46,5	58,6	35,9	61,6
	Ocupados	26,6	22,5	38,8	14,3	34,1
	Inactivos	28,9	25,2	46,4	14,5	41,4
Posición Ocupacional	Asalariados	15,6	14,7	19,3	9,8	23,5
	Patronos y cuenta propia	35,7	29,9	49,8	19,5	42,1
Seguridad social	Afiliado	7,8	8,0	5,3	6,4	11,5
	No Afiliado	38,0	34,5	45,1	23,3	46,1

La Tabla 5 muestra la proporción de habitantes en condición de pobreza, de acuerdo con las características del jefe de hogar; a tal fin, el 31% de hogares pobres tiene como jefe de hogar mujer y esta condición puede empeorar en centros poblados y rurales dispersos, ascendiendo a 46,4% esta proporción. También hay una relación directa entre años de educación y población en condición de pobreza, de modo que a más años de educación es menos probable que el hogar esté en condiciones de pobreza. Una característica a cuestionar es la afiliación a salud, ya que 38% de las personas en condiciones de pobreza no tienen seguridad social, la cuestión acá es si la pobreza es consecuencia o determinante de la afiliación.

Por otra parte, los hogares en condición de pobreza sin niños menores de 12 años son del 14,4% del total de hogares pobres, mientras que los hogares pobres con un niño son el 24,8%, con dos niños es del 41%, y el 64,9% restante corresponde a hogares con tres o más niños pobres. En tal caso, este comportamiento puede ser explicado por leyes naturales, ya que por conservación de la especie hay una tendencia marcada a la reproducción. Si llevamos este comportamiento al entorno económico, el aumento en el número

de integrantes en un hogar puede aumentar los ingresos totales del hogar y hay más probabilidades que un miembro del hogar deje de ser pobre.

Pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) clasifica como pobres a aquellos hogares que estén privados del 33% de los subindicadores considerados en su medición, estos subindicadores se agrupan en cinco dimensiones; condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda (DANE, 2016).

Bajo esta nueva medición, para el 2015, los hogares en condición de pobreza son del 21,9% (a nivel nacional), que se acentúa en los centros poblados y rurales dispersos (siendo casi el triple en comparación con las cabeceras municipales). Si revisamos por regiones del país, Atlántico y Pacífico (sin incluir el Valle del Cauca) son regiones con mayor incidencia a nivel nacional (31,2% y 33,8% de hogares pobres respectivamente). Es interesante que la región Atlántica ha pasado de ser la región con mayor IPM a ser la segunda mayor en el 2015, sus reducciones del IPM han sido continuas año tras año, en cuyo caso se puede realizar un estudio acerca de las incidencias políticas en la reducción de la pobreza.

Finalmente, las variables con mayor privación del IPM son el trabajo informal, los logros educativos y el rezago escolar. Mientras que la privación de acceso a agua mejorada es del 9,8%, el aseguramiento a salud es de 11,2% y el hacinamiento crítico es de 10,6%, a nivel nacional (cifras que pueden cambiar de acuerdo a las cabeceras y los centros poblados) (DANE, 2016).

El trabajo en Colombia

Las leyes que regulan el mercado laboral, las cuales siguen estándares internacionales, han permitido que en Colombia el trabajador tenga derecho a 15 días hábiles de vacaciones por año laborado, el pago de primas legales en dos momentos del año (cada una equivalente a medio salario), indemnizaciones ante despidos injustificables, y las remuneraciones extraordinarias de días festivos y horas extra. La mayoría de estas leyes han sido inamovibles desde la constitución de 1991, a excepción de los costos de despido que fueron reducidos con la Ley 789 de 2002 y acompañados de reducciones a remuneraciones de empleados con más de 10 salarios mínimos.

Esta misma Ley, la 789, define el trabajo ordinario en el horario de 6:00 a 22:00 con cuatro horas adicionales al previamente establecido con la Ley 50 de 1990, es decir, las horas laboradas entre las 18:00 y las 22:00 no presentan pago extraordinario por considerarse trabajo ordinario, mediante la Ley 1846

de 2017 se reduce el horario de trabajo ordinario hasta las 21:00. Finalmente, los recargos dominicales y festivos solo serán remunerados en un 75% del valor previo a la ley 789.

Por otra parte, con la constitución de 1991 se organizan las leyes de seguridad social que propenden por la prevención ante el desempleo, la salud y las pensiones; a tal fin, se consolidan las cesantías para la prevención ante el desempleo, el pago obligatorio de salud para el régimen contributivo y los aportes obligatorios a pensiones.

Finalmente, con la Ley 255 de 1995 se consolidan los impuestos parafiscales, cuyos aportes tienen el propósito de financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las cajas de compensación familiar (correspondientes al 9% del pago realizado por el empleador a la nómina).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha fijado como criterio que las personas entre 15 y 64 años están en edad de trabajar; no obstante, debido a las dinámicas socioeconómicas de Colombia, la población en edad de trabajar va desde los 12 años a nivel urbano (10 en lo rural) (Cárdenas, 2009).

Para la medición del empleo en Colombia, el DANE se apoya en las categorías: población en edad de trabajar (PET), población económicamente activa (PEA), población económicamente inactiva (PEI), población ocupada (OC), población en búsqueda de trabajo (DS) y la población en condiciones de subempleo (S) (DANE, 2016).

Esta información es capturada con la Encuesta Continua de Hogares, de manera que la PEA se conforma por personas en edad de trabajar que están buscando empleo o ya están empleadas, mientras que a la categoría PEI pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, inválidos y personas que no están interesadas en conseguir un empleo. Entonces, la tasa de desempleo es calculada como el cociente de personas buscando empleo y el número de personas de la PEA.

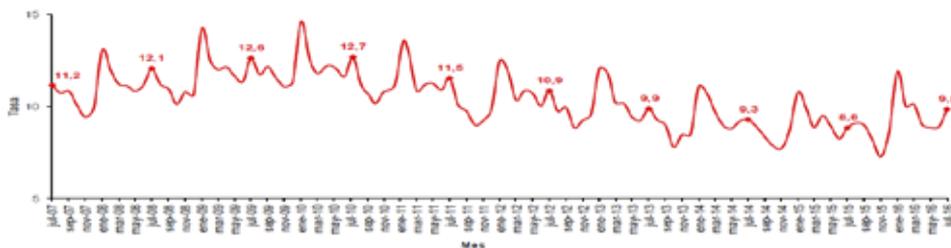


Figura 3. Tasa de desempleo (2007-2016) (DANE, 2016)

Los picos más altos registrados en la Figura 3 corresponden al primer bimestre de cada año, es decir, el periodo comprendido por los meses de enero y febrero, mientras que los picos más bajos corresponden a noviembre y diciembre. Esto nos pone de manifiesto un fenómeno estacionario en dichos meses, es decir, se espera cada año que el desempleo se reduzca a final del año, pero que aumente sobremanera a comienzos del año (en gran parte explicado por las ventas navideñas). En Colombia, el empleo está concentrado en los sectores: comercio, hoteles y restaurantes (27,9% de la población ocupada); Servicios comunales, sociales y personales (19,8% de la población ocupada); Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (16,1% de la población ocupada); y la industria manufacturera (11,2% de la población ocupada), para 2016.



Figura 4. Distribución porcentual de la población ocupada según posición ocupacional Mayo-Julio 2016 (DANE, 2016)

Salud en Colombia

El sistema de Salud colombiano que rigió en Colombia desde 1946 era conocido como ISS (Instituto de Seguros Sociales, en ocasiones Seguro Social), catalogado como una entidad del Estado que tenía como objetivo prestar servicios de seguridad social a cotizantes del sector privado. El ISS se dividía a su vez en EPS (Entidades Promotoras de Salud), CAA (Centros de Atención Ambulatoria), IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) y ARP (Administradora de Riesgos Profesionales). (Ministerio de la Protección Social, 2007)

A pesar de que las leyes que reestructuraban el sistema de salud colombiano habían sido discutidas y estructuradas en 1990, no fue hasta mediados del 2007 (bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez) que se ejecutaron las políticas de privatización bajo la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993 (permitiendo la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS). Cabe aclarar que estas políticas se fundamentaban en la ampliación del acceso a salud (propender por mayor cobertura), ya que hasta 1990 solo entre 10-20% de la población tenía acceso al sistema.

En el 2007 se llevó a cabo la privatización de las instituciones prestadoras de servicios de salud; un año después se privatizan las entidades prestadoras de

salud y las administradoras de riesgo profesional. Como el sistema de pensiones seguía estando a cargo de la ISS, en 2012 se constituye Colpensiones, en reemplazo del ISS.

En contraparte, con la Ley 100 se crean las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (con carácter privado), cuyo objeto es administrar los recursos de las pensiones de los afiliados a éstos. De manera que, el Estado deja de administrar las pensiones en su totalidad y hace al sector privado participe en dicha administración (esto permitió que las inversiones en mercados de renta variable y renta fija se ampliará con participación de estos fondos de pensiones).

Entre los años 1993 y 1996, se creó en Colombia la institución denominada FOSYGA, cuyas siglas corresponden a Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud de Colombia, (FOSYGA, 2016). El Fosyga es administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, y se encarga de las compensaciones al régimen contributivo, los subsidios en salud, la promoción de la salud y administrar el ECAT (Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito). En otras palabras, el Fosyga garantiza la atención a víctimas de terrorismo, de accidentes de tránsito y de catástrofes. También garantiza la cobertura en salud de los afiliados registrados en el BDUA (Base de Datos Única de Afiliados) y tramita las tutelas y medicamentos que no están presentes en el Fosyga. Finalmente, el Fosyga da orientación en salud correspondiente a educación y fomento de la salud.

En términos de política pública, el papel del Estado en la salud se fundamenta en la característica de bien público que posee, es decir, hay problemas en términos de eficiencia y equidad que van de la mano con estructuras oligopólicas que requieren regulación de la calidad del servicio y del régimen tarifario (con el agravante que se ofrecen servicios muy diversos en el sector de la salud). De manera que el Estado debe supervisar los recursos destinados a cuidados paliativos y enfermedades de contagio que normalmente implican altos costos.

La característica de bien público de la salud, hace necesario que el acceso no dependa del nivel de ingresos (riqueza) de la población; en otras palabras, no puede ser excluyente. Con el fin de que el acceso a la salud este a favor de ofrecer las mismas condiciones a todos en pro de la igualdad de oportunidades.

Con la Ley 100 se categoriza a los afiliados en régimen contributivo y régimen subsidiado, lo cual ha generado efectos positivos en el acceso a salud; por ejemplo, en el caso del régimen subsidiado se ha pasado de 10 632 302 afiliados en el 2007 a 22 142 153, en 2011. En tal sentido, se debe entender por afiliados del régimen subsidiado a aquellas personas en condición vulnerable verificados en el SISBEN (quién focaliza los recursos a programas sociales).

En el caso del régimen contributivo, las personas deben pagar sobre el 12,5% de los ingresos si trabaja como independiente o por prestación de servicios; los trabajadores pagan el 4% y el 8,5% restante debe ser pagado por el empleador. El afiliado (sin importar su régimen) elige la EPS que le prestará el servicio de salud y la EPS debe crear o contratar las IPS (hospitales, laboratorios, clínicas, etc) para la atención de sus afiliados.

El afiliado tiene derecho a una cobertura estandarizada de los servicios determinados en el Plan Obligatorio de Salud (POS), que van desde medicamentos a tratamientos a enfermedades de alto costo. En cuyo caso, la superintendencia de salud vela por el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

Por último, los objetivos del milenio desde el PNUD (2014) en temas de salud son:

- Reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil y en la niñez.
- Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna.
- Aumentar la promoción de la salud sexual y reproductiva.
- Mantener por debajo de los límites definidos internacionalmente la prevalencia concentrada de VIH/SIDA
- Aumentar la cobertura de terapia antirretroviral
- Reducir los casos de malaria y dengue

Educación en Colombia

La educación también tuvo cambios con la constitución de 1991, que junto a la ley 60 de 1993, fortalecieron el proceso de descentralización administrativa y llevaron al aumento gradual de recursos en educación y salud (vía transferencias). Con la difusión de la Ley en 1994 no se resolvieron los problemas de calidad e igualdad en la educación; esto llevó a un cambio en la política en el 2001, propendiendo por ampliar la cobertura de la educación.

Con la creación del Sistema General de Participaciones, en 2002, aumenta la inversión en educación beneficiando en mayor medida a los municipios, en contraparte de las principales ciudades que hasta entonces absorbían mayores recursos. En temas de calidad, se redefine la profesionalización docente con el establecimiento de nuevos criterios en el ingreso, ascenso (escalafón) y retiro en el sector público.

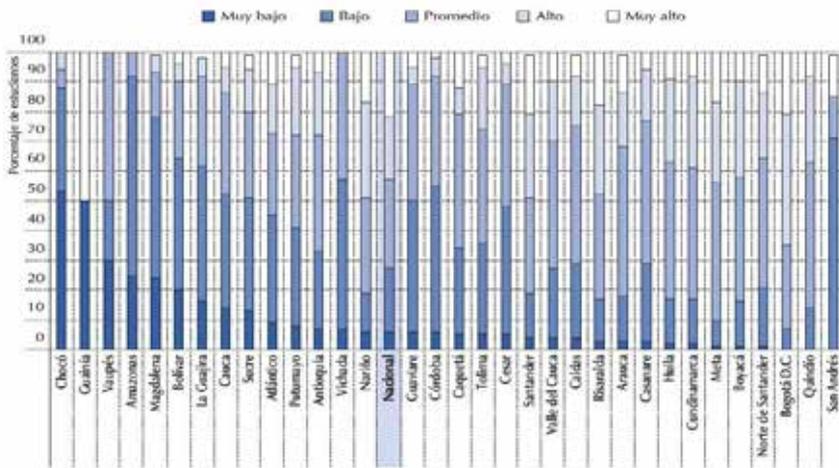
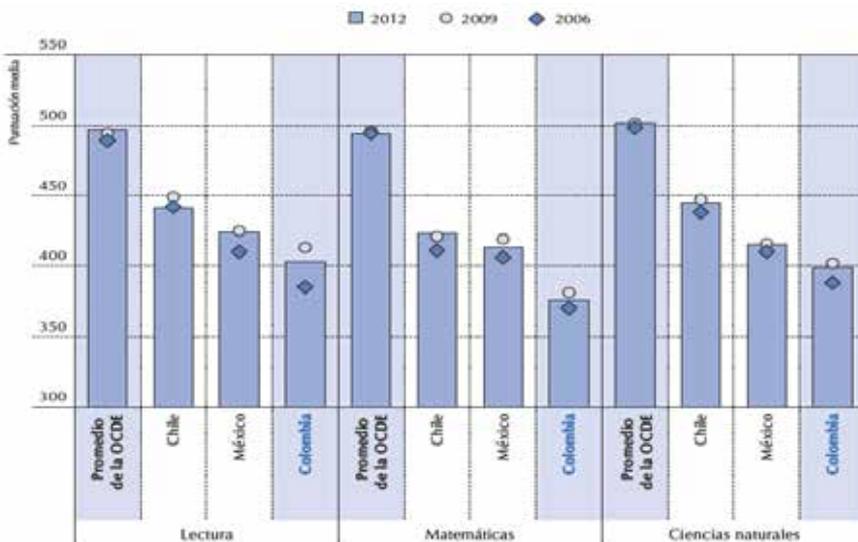


Figura 5. Disparidades regionales en Colombia según las pruebas SABER 11 (2013) (DNP, 2015)

La Figura 5 organiza de izquierda a derecha los peores resultados regionales en las pruebas Saber 11. Es evidente que cerca del 20% de la población nacional tiene rendimiento bajo y aproximadamente el 40% tiene rendimiento alto. Sin embargo, hay inconsistencias que se deben anotar; el más destacado es el desempeño colombiano en las pruebas PISA (*Program for International Student Assessment*), que es muy bajo para tres periodos de referencia, lo cual hace cuestionar cuánto se invierte en educación.



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Figura 6. Desempeño en las pruebas PISA y cambio analizado en todas las asignaturas (2006, 2009, 2012) (OCDE, 2016)

En la Figura 7 se muestra el gasto en instituciones públicas por estudiante. En Latinoamérica, las disparidades regionales son abismales: México duplica a Colombia en el gasto por estudiante, y países como Brasil y Chile triplican al gasto colombiano. También es preocupante que el gasto en promedio por estudiante de la OCDE es de casi el doble para varios países latinoamericanos (y cuatro veces más grande que el de Colombia).

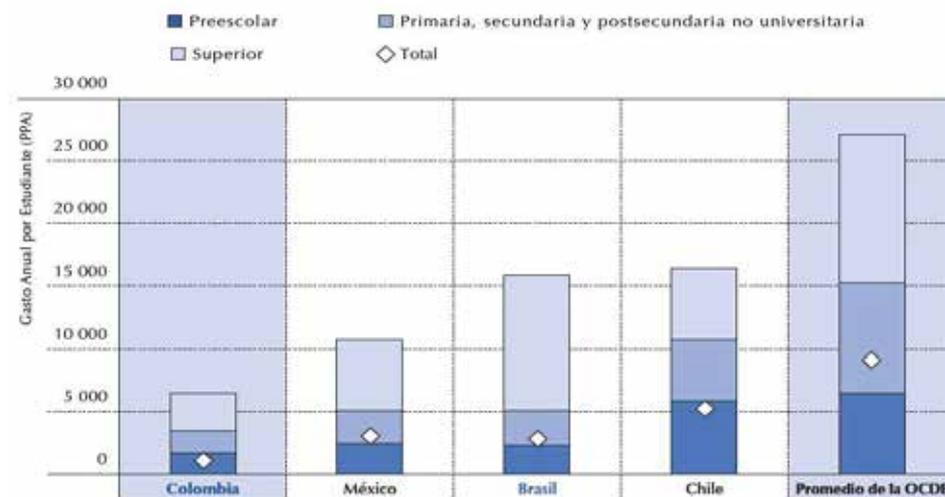


Figura 7. Gasto público anual en instituciones públicas por estudiante en Colombia y países seleccionados (DNP, 2016)

De otro lado, en promedio el 42% de los estudiantes colombianos de 15 años han perdido al menos un año (para OCDE es de 12% aproximadamente), lo que ubica a Colombia por debajo de países como Uruguay, Costa Rica, Perú y Brasil.

A su vez, de los estudiantes que ingresan a primer año de primaria en el área urbana, el 98% terminan quinto grado y cerca del 82% termina grado 11. En el área rural, cerca del 89% llega a quinto grado y solo el 48% termina grado 11. El gasto en educación superior en Colombia está por encima del promedio de la OCDE; para el 2013 el gasto en educación superior colombiana era poco menos del 2% del PIB (como en Dinamarca y Finlandia), compuesto en mayor medida por fuentes públicas.

Tipo de IES	Número de instituciones	Número (%) de instituciones con AAC	Número de programas	Número (%) de programas con AAC
Técnica	36	0 (0)	373	3 (0,8)
Tecnológico	50	4 (8)	801	22 (2,7)
Institución universitaria/ escuela tecnológica	119	2 (2)	1.964	125 (6,4)
Universidad	81	27 (33)	6.470	663 (10,2)
Total	286	33 (11,5)	9.608	813 (8,5)

Tabla 6. Instituciones y programas con AAC, por tipo
(diciembre de 2013) (OCDE, 2016)

En la tabla 6 se entiende por AAC a las Acreditaciones de Alta Calidad. Solo una tercera parte de las universidades colombianas son de alta calidad y solo 2 de cada 100 instituciones universitarias lo son. Esto es preocupante dado que solo el 11,5% de la educación superior se puede considerar de alta calidad.

Nivel	Número de matriculados	Proporción del número total de matriculados (%)	Cambios anualizados en el número de matriculados 2010-2013 (%)
Técnico Profesional	83.483	4,0	-3,54
Tecnológico	604.410	28,7	10,39
Título de licenciatura	1.295.528	61,4	7,41
Especialización	82.515	3,9	10,99
Maestría	39.488	1,9	18,37
Doctorado	3.800	0,2	17,78
TOTAL	2.109.224	100,0	8,00

Tabla 7. Número de matriculados por nivel (2013*)
y cambio en los porcentajes (2010-2013*) (OCDE, 2016)

Si tomáramos todos los estudiantes de educación superior matriculados, encontraríamos que solo el 0,2% están haciendo doctorado y 1,9% hacen maestría; no obstante, del 1,9% en maestría hay que preguntarse qué proporción corresponde a MBA, a maestrías profesionalizantes y maestrías investigativas. Ahora bien, en Colombia una persona muy pobre tiene solo un 8% de probabilidad de acceder a la educación superior, una persona pobre tiene un 13%, un rico tiene el 28% de probabilidad, mientras que una persona muy rica incrementa su probabilidad hasta el 52%, según OCDE (2016).

De otro lado, en su mayoría los docentes solo poseen pregrado (37,5%) y solo el 22,8% tienen maestría. La situación se complica ya que solo el 5,8% de los docentes de educación superior tienen doctorado para el año 2013 (OCDE, 2016).

En conclusión, la educación en Colombia enfrenta grandes retos en términos de calidad educativa, no solo a nivel de primaria y bachillerato, sino que se complica para la educación superior, debido a la composición del sistema

educativo (en su mayoría privado con mayor inversión en la educación pública) que exige grandes pagos del estudiante para garantizarse el acceso. Esto último es más desalentador para los posgrados, ya que implican una gran inversión por parte del estudiante y unos salarios que no compensan, en la mayoría de los casos, dicha inversión.

Conclusiones

Cuando analizamos el nivel de pobreza, se encuentra que en materia de medición se deben considerar las propuestas Rawls (1999)⁶ y Sen (2000)⁷ acerca de las libertades, capacidades y las oportunidades de los individuos en función del desarrollo de la población. De manera que los indicadores revisados en este documento carecen de dichos lineamientos y solo el indicador multidimensional de la pobreza intenta contemplar características socio económicas de los hogares y sus miembros, pero no es suficiente. Entonces, es imperante considerar indicadores internacionales, como el índice de oportunidades humanas, creado por el Banco Mundial para la medición de una pobreza objetiva.

En segundo lugar, dentro de las medidas actualmente utilizadas encontramos que el nivel de población en condiciones de pobreza extrema deja de ser tan alarmante si comparamos con otros países emergentes. No obstante, para un país que se plantea cumplir con los objetivos del milenio y con proyecciones a mejorar el nivel de calidad de vida de sus ciudadanos, continúa siendo una cifra muy elevada que debe cuestionar la política social del gobierno en aras de reducir esa brecha.

Mientras que en el mercado laboral colombiano encontramos un posible problema en la oferta laboral, debido a la falta de formación profesional de los ciudadanos, por el lado de la demanda se presentan muchas rigideces salariales existentes, gracias a las condiciones de contratación en el sistema laboral colombiano, lo cual en muchas ocasiones genera un desplazamiento del trabajo formal al informal y al subempleo.

Adicionalmente, en materia de salud a pesar del aumento de cobertura del sistema por medio de la Ley 100 y la privatización de las empresas prestadoras de salud, el nivel de calidad del servicio ha recibido grandes cuestionamientos por los medicamentos suministrados desde el POS del régimen contributivo. Esto agudiza los problemas en términos de eficiencia y equidad, que van de la mano con estructuras oligopólicas que demuestran la necesidad de la intervención del Estado en materia de calidad del servicio y el régimen tarifario. Adicionalmente,

⁶ *En el sentido, los individuos requieren de bienes primarios para llevar una buena vida y realizarse como individuos en función de sus objetivos, según (Botero, 2005).*

⁷ *En el sentido, que el individuo requiere de libertades fundamentales para participar asertivamente en la dinámica de mercado y en la configuración de sociedad. Estas libertades le permitirán a su vez obtener las capacidades necesarias para la realización de su proyecto de vida, según (Sen A. , 2000)*

según los objetivos del milenio en términos de salud, notamos un déficit en los esfuerzos para alcanzarlos antes del momento para el cual se plantean

Finalmente, en cuanto al nivel nacional de educación y enseñanza, encontramos un déficit en la totalidad de los indicadores, en la calidad de docentes y estudiantes, con grandes disparidades en el nivel de educación alcanzado desde el sector privado sobre el sector público en la educación primaria y secundaria, la falta de población con educación posgradual y la baja puntuación en los exámenes internacionales de educación. Consideramos que la medición nacional desde todas las variantes de las pruebas saber (5°, 9°, 11° y pro), a pesar de presentar un alto nivel en general y un aumento generalizado en los últimos períodos observados, presenta información que puede ser cuestionada al compararse con los estándares internacionales de la educación.

En conjunto, en cada uno de los indicadores socioeconómicos se encuentran múltiples deficiencias, desde la forma como se obtiene la información, cómo se interpreta y los resultados obtenidos en cada uno de ellos. Los niveles obtenidos han mejorado en comparación a los períodos anteriores, pero siguen estando por debajo de los estándares (mínimos) internacionales y el cumplimiento de los objetivos del milenio para Colombia.

REFERENCIAS

- Banco de la República. (2000). *Introducción al análisis económico el caso colombiano*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Botero, J. (2005). *Con Rawls y contra Rawls*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, M. (2009). *Introducción a la Economía Colombiana* (2ª ed.). Bogotá: Alfaomega.
- Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la Economía Colombiana* (3ª ed.). Bogotá: Alfaomega.
- DANE (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Boletín Técnico*. Bogotá: Autor.
- FOSYGA (27 de enero de 2016). *FOSYGA Fondo de Solidaridad y Garantía*. Disponible en <http://www.fosyga.gov.co/Inicio/-Que-es-el-FOSYGA>
- Gómez, J. (2006). La política monetaria en Colombia. *Borradores de Economía*, 394, 1-36.
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado. Programa de apoyo a la reforma de salud*. Bogotá: Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS).
- OCDE (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Colombia*. Paris: Ministerio de Educación Nacional (Colombia)
- Persson, T. & Tabellini, G. (1994). *Monetary and fiscal policy*. Cambridge: MIT Press.
- PNUD (2014). *Objetivos de desarrollo del milenio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.