

Política social

**Mayores
oportunidades
para la
superación
humana**

POLITICA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- *La construcción de vivienda generará anua/mente alrededor de 284 mil empleos, directos e indirectos, en el período 83-86.*
- *Se modernizará a SENALDE para prestar un servicio eficaz de información sobre oferta y demanda de empleo.*
- *El SENA acometerá un plan de Fomento y Desarrollo a pequeñas empresas.*
- *Se capacitará empresarial y laboralmente a los microempresarios para buscar un aumento del ingreso familiar.*
- *Se fortalecerá en toda la Nación a las cooperativas de producción y de vivienda.*
- *Gradualmente se extenderá la seguridad social a los asalariados del sector informal urbano, a los asalariados campesinos y a los trabajadores independientes.*

POLITICA EDUCATIVA

- *Habrà un Sistema Nacional de Educación que agrupará a todos los organismos dispersos del sector educativo. Operará con cuatro subsistemas: académico, administrativo, planeación y financiero.*
- *El SNE incorporará a Secretarías de Educación, ICFES, COLCIENCIAS, COLCULTURA, COLDEPORTES, ICETEX e ICCE. El sistema se subdividirá en Servicios Seccionales de Educación.*
- *La Campaña de Instrucción Nacional, CAMINA, llevará educación formal y no formal a infantes, adultos, ancianos y limitados.*
- *CAMINA permitirá también enseñar a leer y escribir a los analfabetas, para brindarles oportunidades de promoción social.*
- *Se expandirá el sistema denominado Escuela Nueva, con un plan de estudio flexible, que permite ofrecer los 5 grados de primaria, operando con un número mínimo de profesores.*
- *El ICCE hará énfasis en /a construcción, reparación y dotación de escuelas en zonas afectadas por la violencia.*
- *El Ministerio de Educación creará el sistema de Universidad Nacional Abierta y a Distancia para diversificar /a oferta de programas que satisfagan necesidades de las diversas regiones colombianas.*
- *Con la universidad abierta y a distancia se crearán 200 mil cupos adicionales en la educación post-secundaria.*
- *Se descentralizará la actividad de COLCULTL/RA y se ejecutará una política orientada a afianzar y robustecer la identidad cultural de los colombianos.*
- *En el campo de /a ciencia y la tecnología se protegerá el talento nacional y se fortalecerá a /a comunidad científica.*
- *El gobierno dará prioridad a los centros especializados, públicos o privados, para la realización de investigaciones y consultorios para proyectos de desarrollo.*

POLITICA DE SALUD

- *Se aspira a extender los servicios del Sistema Nacional de Salud a una cuarta parte más de la población colombiana, esto es, pasar de un cubrimiento de 50% a 75%.*
- *Se extenderá la asistencia del Estado a los grupos de población más vulnerables. La madre y el niño tendrán la primera prioridad.*
- *Se tendrá como estrategias de apoyo, para reducir los riesgos de enfermedad y de muerte, la dotación de vivienda, la pro visión de agua potable y la producción y distribución abundante de alimentos.*
- *Se saneará la vivienda campesina y se fomentará la producción de alimentos; se adelantarán programas de educación en salud; se desarrollarán campañas de prevención de riesgos en el trabajo.*
- *Se creará un sistema de investigaciones en salud y se establecerá un servicio de información y de estadística.*

- *Se incorporarán plenamente al S.N.S., el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Fomento Municipal, el Fondo Nacional Hospitalario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto Nacional de Cancerología.*
- *Se brindará especial atención a la acción en salud en zonas afectadas por la violencia.*
- *Se modificará la concepción de los Centros de Atención Integral al Preescolar para que sean centro de atención a la familia y a la comunidad.*

POLITICA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

- *Se acentuará la lucha contra la impunidad, como elemento clave en la prevención del delito.*
- *Se reactivará el trabajo de la Comisión Nacional para la Prevención del Delito.*
- *Se fomentará la investigación científica sobre la etiología del delito.*
- *Las instituciones que administren justicia serán modernizadas en sus áreas administrativa, técnica, científica y financiera.*
- *Se reestructurará el Ministerio de Justicia para ampliar su radio de acción en tareas de vigilancia y cooperación con la rama jurisdiccional, el ministerio público y los servicios auxiliares de la justicia.*
- *Se reestructurará el Instituto de Medicina Legal.*
- *Se establecerá un Sistema Nacional de Investigación Criminal, el cual estará conformado por el Instituto de Medicina Legal y los sistemas de medicina departamentales y municipales.*
- *Se aumentará el número de juzgados y los jueces auxiliares.*
- *Se agilizarán los trámites y se harán todos los esfuerzos para recuperar la dignidad de la justicia.*
- *Se reestructurará la Procuraduría General de la Nación, se le suministrarán recursos y se le asignarán nuevas funciones para que amplíe su tarea de vigilancia.*
- *Se reorganizará la Policía Nacional y se le dotará de medios adecuados para garantizar la seguridad.*
- *Se agilizarán las investigaciones y los procesos con carácter de contravención para descongestionar la administración de justicia.*
- *Se crearán jueces especializados y procedimientos expeditos para investigar y juzgar el secuestro, la extorsión y el terrorismo.*
- *Se crearán Tribunales de Distrito Judicial y más jueces de instrucción criminal.*



Política de trabajo y seguridad social

Desempleo, pobreza, desamparo
Generación de empleo
Apoyo a Grupos vulnerables
Seguridad amplia y eficiente
Organización de las instituciones

Política educativa

Inequidad y deficiencias
Educación abierta e integral
Sistema Nacional de Educación
“Camina”, oportunidad para todos
Educación en áreas rurales
Enseñanza de mayor calidad
Universidad abierta y a distancia
Recreación y deporte
Política cultural
Ciencia y Tecnología
Recursos humanos e informática

Política de salud

La salud, factor de desarrollo
Un sistema más eficiente
Menor riesgo de enfermar y morir
Atención integral a la familia

Política de Justicia y seguridad ciudadana

Prevención del delito
Pronta y cumplida justicia
Rehabilitación del delincuente

Política de trabajo y seguridad social

“Por más que han dado los economistas contemporáneos para indagar por cuáles caminos se puede lograr una mejor distribución de la riqueza y del ingreso que ella produce, se han encontrado frente a dos posibilidades: el reparto de alimentos y la generación de empleo: ambos retos nos conciernen”.

Belisario Betancur

Desempleo, pobreza y desamparo

N

o existe, en sentido estricto, una situación crítica de desempleo rural. La tasa de desempleo abierto en el campo fue de 1.6% en junio de 1978, y se incrementó levemente a 2.4% en diciembre de 1981, como producto de la recesión agropecuaria. En el mismo lapso, la tasa de desempleo oculto se elevó de 1.5% a 3.7%. Por su definición, esta tasa se asimila más al subempleo que al desempleo. El desempleo se atenúa en el campo, porque existe un flujo de población joven que busca en las ciudades mejores oportunidades, así la migración no sea tan intensa como en el pasado. De esta forma los problemas laborales del campo no se refieren tanto al desempleo, como al subempleo, a los bajos niveles de productividad y de ingresos, y a la existencia de un volumen considerable de trabajadores trashumantes y estacionales, escasamente amparados por garantías laborales.

El problema del desempleo se traslada a las ciudades, y asume características críticas, dado que en ellas se concentran dos tercios de la población total. La demanda laboral en las siete principales ciudades ha descendido abruptamente en los últimos años, reflejando el ritmo de la recesión. Como consecuencia, los niveles absolutos y relativos del desempleo aumentaron. La tasa de desempleo pasó de 8.1% en septiembre de 1981 a 9.3% en el mismo mes de 1982 y a 10.8% en marzo de 1983. Ha sido especialmente notoria la pérdida de dinamismo del sector industrial en la generación de nuevos empleos.

El desempleo es selectivo. En la composición de la fuerza de trabajo los jóvenes de 15 a 29 años tienen un peso considerable, pues constituyen un 49%, con tendencia al alza. Pero en la demanda laboral tienen mayor importancia los mayores de 30 años (53.0%). Como resultado, el desempleo se concentra en el primer grupo de población (80%). Surge, pues, una pregunta: ¿qué relación tiene el desempleo con la educación? Un 470/o de la población ocupada comprende personas que sólo han cursado primaria.

Por el contrario, un 65% de los desempleados ha cursado instrucción secundaria o superior. Así, pues, el desempleo afecta principalmente a los grupos jóvenes y a los de mayor educación. Aparte de la contracción coyuntural de la demanda de empleos, tres factores explican el hecho: las altas expectativas sobre empleos bien remunerados de la población joven que se educa, la falta de conocimiento del mercado laboral, y la escasa correspondencia entre la oferta del sistema educativo y la estructura económica del país.

- Del desempleo total, algunas categorías pueden considerarse como menos severas, bien porque afectan sólo una parte del ingreso familiar, bien por que son susceptibles de correctivos que no significan necesariamente generación directa de empleo.

- En primer lugar, en toda la economía existen continuos procesos de expulsión y de absorción de mano de obra, debidos a fenómenos estacionales que producen desempleados en tránsito a nuevas ocupaciones en la misma rama. Puede suponerse que esto ocurre principalmente en la construcción, el comercio y los servicios personales: el volumen de desempleados cesantes que buscaba un nuevo trabajo allí mismo ascendía al 32% del total de desempleados. Parte de esa cifra puede considerarse friccional, es decir, normal en la dinámica del mercado de trabajo, pero podría ser disminuida por una información laboral más eficiente y oportuna, o por mejoras en las formas de contratación laboral.

- En segundo lugar, en 1980 otra proporción significativa de desempleados (17%) buscaba trabajo temporal o de tiempo parcial. Puede decirse que para estos desempleados, como para los subempleados (15.4% en 1980), el problema no consiste tanto en la deficiencia del ingreso individual, como en la disminución del ingreso familiar total, que puede ser mejorado por múltiples vías. Una estrategia consiste en apoyar al sector informal, a fin de elevar su productividad: la microempresa puede ser un factor de estabilidad y desarrollo de suma importancia. De hecho, el sector informal ha contribuido significativamente en los últimos tiempos a generar empleo, como se desprende del incremento en el número de trabajadores por cuenta propia y de ayudantes familiares sin remuneración. Con todo, nada atenuará la situación crítica del desempleo, si no se remueven los factores estructurales de recesión económica. En efecto, la industria manufacturera, la construcción, el comercio y los servicios personales contribuyen a generar el 85% del empleo. Una reactivación de estas ramas de la producción es así premisa de toda política social.

El crecimiento del producto interno bruto en la segunda mitad de los setenta dio lugar a sensibles mejoras en la distribución de ingresos. En efecto, la proporción de asalariados que devengaban entre uno y dos salarios mínimos se elevó del 25% en 1976, a 31% en 1980. Los trabajadores que ganaban más de dos salarios mínimos pasaron del 19 al 21%. A la vez, disminuyó de 55% a 46 el porcentaje de quienes recibían salarios iguales o inferiores al mínimo. A pesar de la reducción, existe un grupo considerable de trabajadores en rangos de pobreza. Las familias compensan escasamente los bajos ingresos individuales con el empleo de menores, mujeres y ancianos, para lograr entradas que sumen el valor de la canasta familiar. En las familias también es típica la combinación de miembros vinculados a los dos sectores de la economía, el moderno y el informal.

Faltan cifras para confrontar las tendencias de la última mitad de los setenta con la reciente etapa de recesión, pero puede presumirse que el progreso en la distribución de ingresos se haya detenido o revertido. La recesión constituye un círculo vicioso, porque con el paso de una época de bonanza a una de contracción ha aumentado para la industria el peso relativo de los costos laborales, con riesgos de licenciamiento y desempleo. En 1980

cerca de una tercera parte de empleados y obreros recibían salarios menores al mínimo. Existía, pues, una evasión de la legislación laboral, que con toda seguridad no habrá sido aminorada por la recesión que sobrevino.

La seguridad social se ha caracterizado por una baja cobertura, incluye a grupos de ingresos medios y altos vinculados a las empresas modernas de mayor tamaño de a cuatro grandes ciudades. Sólo 2.9 millones de personas se encuentran afiliadas a las diversas formas de la seguridad social, cifra que representa un 10% de la población total, el 35% de la población económicamente activa y cerca de la mitad de la población asalariada. En las ciudades quedan excluidos los asalariados del sector informal y los no asalariados. En el campo, la cobertura sólo alcanza a una proporción reducida de trabajadores vinculados a agroindustrias cercanas a las grandes ciudades.

De la escasa cobertura y de la deficiente calidad de los servicios han sido responsables la ineficiencia y el desgreño administrativo.

Generación de empleo

A medida que la transición demográfica surta sus efectos, hacia el final de la década se atenuará considerablemente la presión de la oferta laboral. Paralelamente, la ejecución de la política educativa, en la modalidad presencial, permitirá disminuir el crecimiento de la población económicamente activa, siempre que se aumenten los índices de matrícula y de retención en las modalidades de educación media vocacional y superior. En esta perspectiva, las acciones de política educativa y laboral introducirán desde ahora los correctivos necesarios para orientar la oferta educativa a las demandas previsibles de la nueva estructura económica del país.

Como se ha indicado en otras partes del Plan, el fortalecimiento real de los sectores productivos, particularmente de la industria, ofrecerá el ambiente más propicio para una generación sostenida y no artificial de empleos. En este sentido, la política de construcción masiva de vivienda constituye a corto plazo una estrategia para reactivar la industria y la economía, pero también un instrumento para lograr equidad en la distribución de oportunidades de progreso para los sectores menos favorecidos. A más de satisfacer una necesidad básica para el ordenamiento familiar y comunitario en las grandes ciudades, la construcción de vivienda incrementará la demanda laboral

En efecto, estimativos preliminares del Departamento Nacional de Planeación permiten suponer que durante el cuatrienio, la construcción de nuevas viviendas podría generar alrededor de 284.000 empleos anuales, directos e indirectos. De esta forma, se incrementará en un 31% la ocupación en la rama de construcción de vivienda, en relación con los niveles de 1982. Tal porcentaje equivale a 68.000 cupos adicionales de trabajo, con lo cual el desempleo urbano se reduciría en un 10%, sin incluir la previsible expansión laboral por los efectos en cadena sobre el resto de la economía. Se beneficiará de la generación de oportunidades de empleo la población de menores ingresos, aquella que ha sido excluida de opciones de acceso o de permanencia en la educación formal.

Acciones complementarias apoyarán la construcción masiva de vivienda. El Ministerio de Trabajo deberá garantizar la inclusión progresiva de los asalariados de la construcción a la Seguridad Social y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral. El SENA extenderá los programas de capacitación en construcción y autoconstrucción.

Como se ha indicado, el desempleo se agrava por las deficiencias de in formación sobre mercado laboral. El Ministerio de Trabajo debe, pues, modernizar el Servicio Nacional de Empleo (SENALDE). Esta entidad debe anticipar las tendencias del mercado laboral y comunicar oportunamente a empresarios y trabajadores las opciones de oferta y de demanda laboral.

Apoyo a grupos vulnerables

En la ciudad, la política laboral del Gobierno amparará prioritariamente a dos grupos que se destacan por su debilidad relativa, comparada con la más ventajosa situación de los asalariados del sector moderno: son ellos los trabajadores vinculados al sector informal y los niños trabajadores. La in suficiencia del ingreso de los primeros explica la participación de los menores en el mercado laboral, como estrategia que adoptan las familias más pobres para acercarse a niveles de subsistencia.

En realidad, la única garantía para erradicar el trabajo del menor consiste en incrementar las oportunidades de mejores ingresos de los padres. Entretanto, sin embargo, el Gobierno no desechará acciones que desestimulen el trabajo infantil, o que reduzcan los riesgos, tales como la prevención de accidentes laborales o la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre trabajo de menores. El incremento de la remuneración de las familias vinculadas al sector informal dependerá fundamentalmente de la capacitación empresarial y laboral de los microempresarios y de la definición de un contexto que favorezca una mayor integración de los sectores moderno e informal.

Para apoyar la capacitación empresarial, el Gobierno diseñará un Plan de Fomento de Pequeñas Empresas, que será ejecutado por el SENA con participación de entidades privadas. En igual sentido, se impulsará el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, que contempla, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las cooperativas de producción y de vivienda. Por su contribución al empleo y a la generación de ingresos de los sectores más pobres de la población, se fortalecerán las pequeñas empresas artesanales.

La capacitación laboral del SENA se encaminará a elevar la productividad del trabajo, dando mayor énfasis a la población laboral ocupada en el sector informal y a los mayores de 30 años, pues éstos carecen de ventajas educativas y aportan la base del ingreso familiar. El SENA aumentará la cobertura absoluta combinando las modalidades de capacitación presencial y a distancia.

Seguridad amplia y eficiente

Objetivo general de la política de seguridad social será brindar atención integral al trabajador y a su familia, aumentando la cobertura y mejorando la calidad de los servicios médico-asistenciales y recreativos. Dos condiciones son necesarias para este fin. La primera: las instituciones de seguridad social deben fortalecer y ordenar su estructura financiera para atender la extensión de los servicios y para prevenir el cubrimiento de riesgos que el incremento de población mayor de 60 años generará en los años siguientes. La segunda: dichas instituciones han de ordenar sus inversiones y programas, de tal forma que se evite la duplicación inoficiosa de esfuerzos. En este sentido, máxima

prioridad ha de otorgarse a todas aquellas medidas que tiendan a integrar progresivamente la seguridad social en el Sistema Nacional de Salud, de modo que exista continuidad y complementariedad de acciones en los niveles de atención primaria, secundaria y terciaria de la salud. En esta misma perspectiva, el Ministerio de Trabajo adelantará las gestiones conducentes para establecer una continuación en la prestación de servicios de la seguridad social del sector público (Caja Nacional de Previsión) y del sector privado (Instituto de Seguros Sociales).

Bajo este marco, la política de seguridad social se orientará a lograr los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar la calidad de los seguros económicos. Los esfuerzos se dirigirán a reducir el tiempo de otorgamiento y pago de pensiones y demás prestaciones de la seguridad social, garantizando, por supuesto, la disponibilidad de los recursos necesarios.
- Mejorar la calidad de los servicios médico-asistenciales. En este sentido será de vital importancia propender por la desconcentración y descentralización de los servicios. Las acciones en salud se orientarán a medicina curativa y preventiva, a rehabilitación y a la educación de la población usuaria del servicio.
- Extender la prestación de servicios a grupos prioritarios. La ampliación de cobertura se dirigirá, selectiva y gradualmente, a los asalariados del sector rural y de los Territorios Nacionales, a los trabajadores independientes, a los miembros del hogar no vinculados al mercado de trabajo y a grupos de población especiales (ancianos y menores).
- Atender en forma integral a la familia a través de los programas de las cajas de compensación familiar y de PROSOCIAL. La política para las cajas de compensación familiar se concentrará en aumentar la cobertura, en lograr el pago del subsidio monetario, y en orientar la prestación de servicios de modo que contribuya a satisfacer necesidades básicas de vivienda, mercadeo, salud y educación de los grupos urbanos de menores ingresos. A través de la Caja Agraria se extenderá el subsidio familiar campesino. Se impulsará, por otra parte, una estrategia de integración y mejoramiento de los diferentes servicios ofrecidos a los empleados públicos, con especial énfasis en la recreación y turismo social a cargo de PROSOCIAL.

Organización institucional

El éxito de la política de trabajo y seguridad social dependerá en buena medida de la reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de modo que pueda asegurar la coordinación y planificación integral de las acciones de todas sus entidades adscritas (Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—, Instituto de Seguros Sociales, Caja Nacional de Previsión, PROSOCIAL y Superintendencia de Subsidio Familiar). Para la convergencia de acciones concretas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá establecer mecanismos ágiles de coordinación con los Ministerios de Salud y Educación.

Se avanzará en la tecnificación y modernización del SENA, en la reestructuración del Instituto de Seguros Sociales, en la reorganización de CAJANAL y en la reestructuración administrativa y técnica de PROSOCIAL. Se creará un esquema operativo para la seguridad social en Territorios Nacionales, a través de DAINCO. Se reordenará el subsidio familiar campesino de la Caja Agraria y se mejorarán los mecanismos de evaluación y coordinación de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

“... el proceso de aceleración del cambio ha generado en nuestro tiempo traumatismos tan agudos, que tenemos que formar a la juventud para la adaptación diaria e incansable a nuevas y más profundas transformaciones”.

Belisario Betancur

Inequidad y deficiencia

P

ese a la notoria expansión de las oportunidades de educación pública en el pasado, subsisten aún problemas críticos.

- En primer lugar, la educación preescolar es un fenómeno relativamente reciente, y su cobertura es muy baja (11%), hecho que no se compadece con la necesidad de velar por el crecimiento biológico y la estimulación temprana de la inteligencia de los niños.
- En segundo lugar, no se ha garantizado el cumplimiento de la norma constitucional que establece la enseñanza primaria como obligatoria y universal. Es verdad que en las ciudades prácticamente se ha asegurado para todos el acceso a la educación básica primaria, pues la tasa de escolaridad era del 98% en 1982. Sin embargo, en muchas regiones marginales del campo carece el niño de toda opción, dado que la tasa rural fue sólo del 67%. De otra parte, existe mucha deserción: en las ciudades sólo había terminado en 1979 la mitad de quienes se habían matriculado en 1976, y en el campo sólo 17 de cada 100. Muchos niños abandonan sus estudios en las ciudades por el bajo ingreso familiar. En el campo se añade como limitación el hecho de que una alta proporción de escuelas no ofrece los cinco grados. Es poco frecuente que las escuelas integren a los padres en la misión educativa. A la vez., enseñanzas a menudo divorciadas de la vida comunitaria y falta de medios auxiliares desestimulan al niño. En 1980, carecía de título de maestro el 38% de los educadores en este nivel. De otra parte, 98 de los niños tenía menos de un libro a disposición. Muchas escuelas adolecen del ambiente para una enseñanza adecuada.
- En la educación básica secundaria y media vocacional (13 a 18 años), la tasa de escolaridad llegó en 1982 a un 44%. Se trata de una educación localizada en su mayoría en las ciudades. También aquí se registra una alta deserción: sólo el 54% de quienes habían iniciado en 1975 terminó en 1980. La calidad no ha progresado tanto como la expansión de la matrícula. En 1980, un 46% de los maestros de secundaria carecía de la formación académica adecuada. Por ausencia de laboratorios y de prácticas, y por la escasa investigación pedagógica, los contenidos de las enseñanzas en esta etapa

decisiva para la formación intelectual y moral son rutinarios, poco actualizados y autoritarios. No se han consolidado, de otra parte, las modalidades de educación media vocacional agropecuaria o industrial como ciclos terminales. Para cerca del 30% de los bachilleres está cerrado el acceso a la educación superior por falta de cupos.

- La tasa de escolaridad en la educación superior era en 1980 de 8.3% notoriamente baja comparada con la de otros países americanos, que en 1978 tenían tasas muy superiores: 17% en Perú, 21% en Venezuela, 22% en Argentina y 55% en Estados Unidos. Además, sólo un promedio de 400/o de quienes iniciaban estudios universitarios en 1976 terminaba en 1980. De esta forma, es considerable la población entre 19 y 25 años que presiona por ocupaciones en el mercado laboral, sin una formación que ya demandan los procesos complejos de la vida moderna. En un 79%, la oferta se concentraba en cinco regiones; Bogotá solamente absorbía el 42% de estudiantes de educación superior. De los matriculados, 40% realizaba sus estudios de noche. Una cierta rigidez caracteriza al sistema de educación superior, porque el 44% de los bachilleres escoge 10 de los 241 programas ofrecidos, y sólo un 15% se orienta a modalidades de educación intermedia, profesional o tecnológica. Existe inequidad en la educación superior pública, porque muchos estudiantes de estratos medios o altos son subsidiados con matrículas bajas, que pueden ser, sin embargo, inaccesibles para estudiantes de estratos inferiores. La administración suele ser allí deficiente, y no son escasas las situaciones de déficit presupuestal, a pesar de los incrementos de la financiación pública.

Con todo, el principal problema de la educación post-secundaria consiste en no haberse constituido aún como cerebro que debería ser de la renovación de la sociedad colombiana. Suele reducirse la educación universitaria, pública o privada, a la formación de profesionales, con las limitaciones descritas. En cambio, la investigación es marginal, y en muy escasa medida se integra a la investigación extra universitaria, estatal o privada. Es sumamente exigua la cooperación ínter universitaria. La educación superior en muy poco ha contribuido a mejorar la calidad de la educación preuniversitaria. A diferencia de lo que sucede en otros países, son débiles los aportes de la universidad a la cultura o al deporte nacional, y es muy precaria la proyección sobre la comunidad. Este conjunto de limitaciones no es ajeno al malestar estudiantil. Las deficiencias de la educación superior ponen de presente en su máximo nivel las fallas de la educación en Colombia, que es todavía inequitativa, a pesar de los avances, y poco renovadora, a pesar de sus recursos.

Los que han quedado excluidos absoluta o relativamente de las oportunidades de educación constituyen un peso gravoso para la sociedad o se integran en muy precarias condiciones al mercado laboral. Quedan afectados del todo, en primer lugar, las analfabetas absolutas, que en 1981 llegaban a tres millones. A su vez, las analfabetas por desuso constituían dos millones. Junto a estas categorías de limitados sociales, existe una población de dos y medio millones de habitantes con limitaciones físicas o mentales, que demanda procesos de rehabilitación y escasamente los encuentra. De otra parte, carecen de opción el niño abandonado que medra en las ciudades y el menor que sustituye la escuela por trabajos lesivos a la salud y mal remunera dos. La baja calificación y poca productividad de los trabajadores del sector informal urbano y la rutina del campesino parcelario o minifundista son el producto de la inequidad educativa. Para la población adulta, que requiere de una educación orientadora de la vida, las oportunidades son escasas, y prácticamente se cierran para el anciano, excluido por el prejuicio que con funde el aprendizaje con las primeras etapas de la vida.

Es cierto que el Estado y la comunidad han ofrecido desde hace algún tiempo una segunda opción. Acción Cultural Popular ha enseñado al campe sino, innovando métodos.

El Fondo de Capacitación Popular brinda una alternativa para estudiar a distancia la primaria y el bachillerato. El SENA ha extendido ejemplarmente sus servicios para la capacitación del trabajador vinculado a fábricas modernas y, en años más recientes, ha llevado directamente sus programas al campesino parcelario o al trabajador del sector informal urbano. El creciente interés popular por estas alternativas demuestra que existe una alta valoración del papel que cumple la educación como medio de progreso individual y social. Faltan, sin embargo, acciones más coordinadas en todo nivel, mayor organización de los recursos, innovación en los métodos y en las concepciones y, ante todo, un esfuerzo solidario de la Nación para hacer frente a la magnitud del problema.

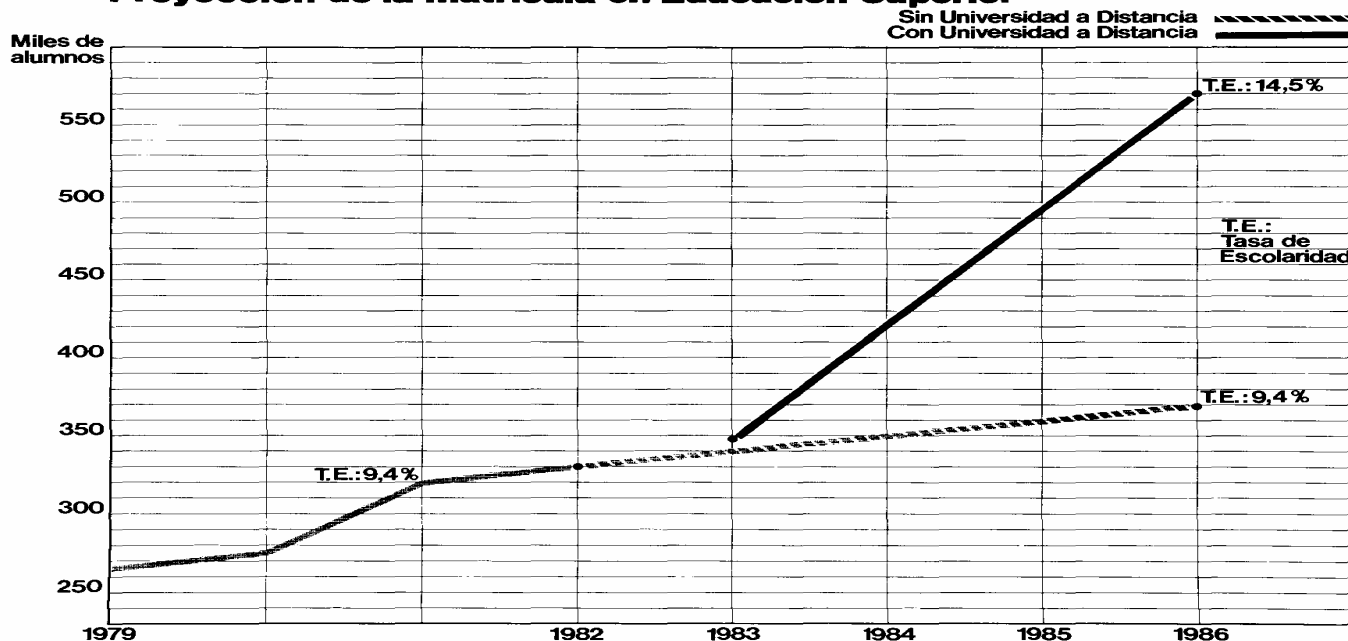
Educación abierta e integral

Se ha afirmado que el principal recurso de un Estado es su población. No existe riqueza natural donde no haya hombres que la transformen por el trabajo creativo y organizado. La educación es, de otra parte, condición de una auténtica democracia, fundamento de la convivencia pacífica y civilizada y medio primero de afirmar la soberanía. La educación es el puente entre las generaciones: por ella anticipa la sociedad su futuro y establece el vínculo con su pasado.

La sociedad contemporánea se caracteriza por los veloces cambios. Nuevos descubrimientos científicos e innovaciones técnicas alteran las condiciones de vida de individuos y grupos sociales. De allí que el siglo presente sea descrito como el siglo de la revolución educativa, porque ha introducido modificaciones en la cantidad y en la calidad de los sistemas educativos, a fin de formar a los individuos con una plasticidad tal que les permita adaptarse creativamente en circunstancias variables. La revolución educativa ha elevado la productividad del trabajo y ha mejorado la calidad de la vida.

En una nación en tránsito como la colombiana, los cambios son y serán más profundos, dados los retos de disminuir la brecha que la separa de países avanzados y de superar las inequidades internas. Por fortuna, nuestro Estado Nacional se ha caracterizado desde su constitución por la ilimitada fe en la bondad de la educación como medio de progreso colectivo y como instrumento para afirmar la democracia.

Proyección de la matrícula en Educación Superior



200 mil cupos más en post-secundaria, con la Universidad a distancia.

La primera condición para el ordenamiento del cambio social es el despliegue de la solidaridad colectiva para formar de un modo más integral y permanente al hombre colombiano. Se precisa de un cambio en la concepción de la enseñanza, de modo que el individuo aprenda, en primer lugar, a aprender en un proceso continuo a través de todos los ciclos vitales y en una interacción activa con la familia, la producción, la comunidad y las instituciones sociales. Al mismo tiempo, la educación deberá incorporar nuevas tecnologías, estrategias y métodos que permitan mayor equidad, con más cobertura de los servicios y mejor calidad. Todo lo anterior, supone que la educación deberá entenderse como un proceso permanente donde converjan la educación propiamente dicha, la ciencia, la cultura, la recreación, las comunicaciones, la salud y el trabajo, a fin de responder al desarrollo integral del individuo y de la comunidad.

En esta perspectiva, los objetivos de la política de educación serán los siguientes:

- Garantizar la equidad en el acceso a opciones educativas y la permanencia de los individuos en el sistema hasta alcanzar niveles que permitan su desarrollo integral. Para este efecto se mejorarán y consolidarán las instituciones educativas existentes y se adoptarán nuevas estrategias para ampliar los servicios y mejorar la calidad, beneficiando del acceso y permanencia en la educación básica primaria a aquellas poblaciones y regiones tradicionalmente desamparadas.
- Mejorar la calidad de la educación, mediante acciones orientadas a elevar la formación de los docentes y a adecuar la dotación escolar y los instrumentos para la enseñanza. En este sentido, se orientarán los programas educativos a los requerimientos de la comunidad y a las necesidades regionales.
- Propiciar la afirmación de la identidad cultural nacional y la asimilación de valores que contribuyan a la consolidación de la democracia. Para esta tarea se aunarán esfuerzos con otros sectores, particularmente con el Ministerio de Comunicaciones, que jugará un papel esencial en la extensión de servicios educativos.
- Estimular el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y la aplicación de sus logros en beneficio del desarrollo nacional. En este marco se buscará fortalecer en todos los niveles la formación en el método científico y en la capacidad investigativa y creativa.
- Fomentar la cultura y el acceso de los colombianos a los recursos para la recreación y el deporte. Para este efecto se dará especial apoyo a la adecuación de escenarios populares y a la ampliación de oportunidades de expresión artística o (le recreación en todo el sistema educativo, y por su intermedio en la comunidad.

Sistema nacional de educación

Objetivos como los enunciados serían de cumplimiento imposible de no introducir orden en la gestión educativa. En los últimos lustros el país ha realizado notables esfuerzos en la financiación de la educación y en la organización de nuevas instituciones. Sin embargo, existen profundas fallas. En primer lugar, es virtualmente nula la integración de las acciones del sector educativo, caracterizado como ningún otro Ministerio por la

pluralidad de institutos descentralizados del orden nacional. De otra parte, no hay una estructura que permita un adecuado balance entre la unidad de las políticas, a nivel central, y la flexibilidad de adaptaciones, a nivel regional. Los sistemas de recaudo y transferencia de fondos carecen de razones de equidad, en algunos casos, y de eficacia y oportunidad en la mayoría.

Frente a estos factores, la política educativa tiene como premisa la creación y consolidación de un Sistema Nacional de Educación, en el cual confluyan las unidades actualmente dispersas a nivel central encargadas de la formulación de políticas, elaboración de planes, ejecución de programas y manejo y control del presupuesto.

Además del Ministerio de Educación y de las Secretarías de Educación, harán parte del sistema los organismos especializados en el manejo de la educación superior (ICFES), del fomento de la investigación (COLCIENCIAS), de la cultura (COLCULTURA), de la recreación y el deporte (COLDEPORTES), de las becas y crédito educativo (ICETEX), de las construcciones y dotaciones escolares (ICCE), de la educación especial (INCI, INSOR) y de las publicaciones.

La organización del sistema partirá de la conformación de núcleos de desarrollo educativo, cultural y deportivo como unidad básica de servicios y planeamiento. Los núcleos agrupados por afinidad geográfica darán base a distritos educativos, que a su vez se unirán para integrar los Servicios Seccionales de Educación. De esta forma, será posible el flujo de información y políticas entre los distintos niveles administrativos, garantizándose así la descentralización.

A cada una de las instancias regionales se adscribirán las instituciones educativas del sector, de carácter oficial y no oficial, de los diferentes niveles y programas, sean ellos de educación formal o no formal.

El sistema nacional de educación estará compuesto, a su vez, por cuatro subsistemas: el académico o pedagógico, el administrativo, el de planeación y el financiero.

- El subsistema académico o pedagógico se encargará del contenido de la educación, de su metodología, de la programación curricular, de la asesoría pedagógica, de la formación, capacitación y perfeccionamiento del recurso humano y de la tecnología educativa. La mejora de la calidad de la educación dependerá del perfeccionamiento de la investigación sobre las características sociales y económicas de la enseñanza en Colombia y de los avances en la filosofía y pedagogía de la ciencia. En esta perspectiva, la universidad está llamada a jugar un papel más activo en la transformación de los contenidos de las enseñanzas de todo el sistema de educación.

- El subsistema administrativo tendrá como función la selección, promoción y evaluación de personal, la inspección educativa y la asesoría administrativa para la organización de los planteles, los núcleos y los distritos educativos. Para garantizar la unidad de políticas y la flexibilidad en la ejecución, se fortalecerá la capacidad de gestión de los Servicios Seccionales de Educación, estableciendo entre ellos convenios de asesoría y cooperación.

- El subsistema de planeación se encargará de indicar las estrategias de desarrollo y de plasmarlas en planes, programas y proyectos nacionales y regionales que consulten

las tendencias generales de la sociedad colombiana y las necesidades regionales. El éxito de la planeación en sus tareas de previsión y seguimiento dependerá de la modernización de los sistemas de investigación y de información, hoy rudimentarios.

- El subsistema financiero desempeñará papel estratégico en elevar la capacidad de gestión en el recaudo y transferencia de fondos públicos y privados para la educación, revisando la compleja estructura de los recursos existentes. A la vez, diseñará mecanismos nuevos e imaginativos para captar nuevos fondos y organizar la provisión estable y el rendimiento de los mismos gracias al acceso al sistema de intermediación financiera. La organización del subsistema financiero estará apoyada por un Banco de Desarrollo Educativo, cuya creación estudia el Gobierno Nacional. No será posible extender la educación de no introducir orden en el manejo de las finanzas.

Sobre estas premisas de modernización y eficiencia del sistema educativo, se exponen enseguida los programas para ampliar las oportunidades educativas y para mejorar la calidad de la enseñanza.

CAMINA, oportunidad para todos

La Campaña de Instrucción Nacional, CAMINA, brindará educación formal y no formal a una población vulnerable (infantes, adultos, ancianos y limitados) que había sido excluida tradicionalmente de oportunidades por la inequidad del sistema educativo, pero que podrá acceder a ella gracias a los avances en la tecnología educativa y a la disposición de los medios de comunicación para transmitir conocimientos y destrezas. Además de los elementos básicos, los programas tendrán componentes de educación para el trabajo, recreación, desarrollo cultural, seguridad social y, en fin, toda aquella formación que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida y a la elevación de la productividad dentro del concepto de educación continuada, permanente e integral.

El programa será coordinado por la Consejería de Educación a Distancia de la Presidencia de la República, con la participación de diversos Ministerios e Institutos.

Con el Ministerio de Educación Nacional, con el Ministerio de Salud, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con el Centro de Informática se organizarán proyectos para la educación de infantes, de modo que junto al cuidado del crecimiento nutricional y biológico se estimule el desarrollo temprano de la inteligencia a través del juego educativo, del uso de los computadores y del fomento de las habilidades matemáticas y del lenguaje. En la perspectiva del Plan de Atención Integral a la Familia se convocará la participación de ella en la coeducación de los infantes, fortaleciendo para el efecto el proyecto de Escuela de Padres y el aprestamiento de la comunidad para el manejo de las guarderías. Con el Ministerio de Trabajo se desarrollarán campañas para la prevención de los problemas inherentes al trabajo del menor.

Con el Ministerio de Educación y con instituciones públicas y privadas se movilizarán recursos para enseñar a leer, escribir y manejar las matemáticas elementales a los cinco millones de analfabetas que hoy tienen limitada su promoción social.

Se ofrecerán oportunidades de educación formal y no formal a cuatro millones de adultos. Los programas de educación primaria y secundaria para adultos se desarrollarán en una red de servicios en la cual confluirán la Acción Cultural Popular y el Fondo de

Capacitación Popular, que se beneficiará de los proyectos de ampliación de la tercera cadena de televisión y de la red nacional de emisoras en FM. La tercera cadena servirá, a la vez, como medio de afirmación de la cultura nacional en las diversas regiones del país y particularmente en las fronteras. Los programas de educación técnica se desarrollarán principalmente a través del SENA, entidad que avanzará en la utilización de medios de educación a distancia para capacitar a campesinos y trabajadores del sector informal en su sitio de trabajo.

Se emprenderán acciones que mejoren la educación especial y no formal para personas con limitaciones físicas y mentales, dotando a los centros de educación especial de talleres y medios para prevenir, tratar y rehabilitar al limitado. Se estudiarán mecanismos para garantizar los recursos apropiados a la dimensión del problema, convocando la solidaridad de las familias y de la comunidad.

Dadas las variaciones en la pirámide de población, la tercera edad adquirirá cada vez mayor peso relativo en el conjunto de la sociedad. La Campaña de Instrucción Nacional, CAMINA, movilizará la solidaridad colectiva para dignificar la última etapa de la vida, mediante programas que fomenten el uso creativo del tiempo libre y la transmisión de la sabiduría adquirida en beneficio de las nuevas generaciones.

Educación en áreas rurales

Como se ha indicado, todas las estadísticas educativas demuestran que existe una profunda brecha en calidad, variedad y extensión de oportunidades educativas entre campo y ciudad.

Las políticas diseñadas para llevar más y mejores servicios sociales al campo serán fundamentales para aumentar el bienestar de la población campesina y para elevar su capacidad productiva. Fuera de toda duda, puede afirmarse que una mejora en la calidad educativa garantizará en el futuro mayor eficacia en la transferencia de tecnología.

Para contribuir a la equidad regional y al fortalecimiento del sector agropecuario, el Ministerio de Educación llevará a cabo el programa de Fomento de la Educación Básica en áreas rurales y centros menores de población.

En una primera etapa, el programa se desarrollará en los Departamentos de Nariño, Cauca y Norte de Santander, para extenderse luego al resto de las zonas rurales del país. El programa es complementario de los subproyectos de educación del programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI— y del proyecto de Concentraciones de Desarrollo Rural.

Son sus objetivos el progreso de la educación primaria rural y el fortalecimiento de la administración del sector educativo en los niveles nacional, departamental y local. Con la ejecución de subproyectos locales se buscará la expansión de la Escuela Nueva como técnica de enseñanza multigrada, mediante un plan de estudios flexibles que permite ofrecer la primaria de cinco grados en escuelas rurales pequeñas, con un máximo de tres salones y tres profesores.

La evaluación permanente y sistemática del currículo y la incorporación de los correctivos necesarios será una actividad importante y el medio para mejorar la calidad y

el contenido del plan de estudios en las escuelas. La aplicación efectiva de la descentralización administrativa del sector educativo, a través de los núcleos y distritos de desarrollo educativo, garantizará la adecuación de la enseñanza a las condiciones ambientales y sociales.

Se complementará el proyecto con el diseño, impresión y distribución de textos y materiales educativos; con la dotación de las escuelas; con el adiestramiento del personal administrativo, con la mejora sustancial de las escuelas normales y con la formación de los docentes en la metodología de la Escuela Nueva.

De otra parte, las Concentraciones de Desarrollo Rural y las Unidades de docentes de Educación Intermedia Profesional del Ministerio de Educación servirán como centros para experimentar y extender modalidades de educación a distancia y de prestación de servicios de extensión agropecuaria a las comunidades circundantes, de modo que garanticen la estrategia de transferencia tecnológica que se ha propuesto el Ministerio de Agricultura.

El Ministerio de Educación y el Programa CAMINA desarrollarán dos proyectos piloto para extender los servicios educativos a las fronteras y a los Territorios Nacionales, con empleo de elementos móviles de distribución terrestre y fluvial que se adecuen al carácter disperso de la población y a las condiciones geográficas. El ICCE, por su parte, se integrará al Plan Nacional de Rehabilitación de Zonas Afectadas por la Violencia con la construcción, adecuación y dotación de aulas escolares.

Enseñanza de mayor calidad

Ni los contenidos ni los métodos de la educación han evolucionado en Colombia a tono con los cambios ocurridos mundialmente en los paradigmas de las ciencias, en la filosofía, en las concepciones pedagógicas y en las estrategias y tecnologías de la educación. No puede contentarse el Estado con la extensión de los servicios educativos. La equidad significa también dar a los estudiantes de bajos ingresos oportunidades de sobresalir por su talento, gracias a una educación que sea creativa e innovadora.

El instrumento central para mejorar la calidad de la educación en sus niveles de educación básica primaria y secundaria y media vocacional será la expansión en todos los establecimientos educativos del nuevo currículo que el Ministerio de Educación ha diseñado y experimentado a través de los Centros Experimentales Piloto.

Este currículo adquirirá un carácter dinámico y su actualización se realizará a medida que los nuevos avances de la ciencia y de la pedagogía así lo indiquen. En todo caso, las universidades, las asociaciones profesionales y la comunidad a través de sus representantes deberá contribuir a la investigación sobre las bondades del currículo y a la discusión pública que ilustre a la Nación sobre la configuración de su destino, tal cual se puede plasmar en los planes de estudio.

La aplicación del currículo estará acompañada de un proceso de formación y actualización de educadores, para lo cual se utilizarán los medios de comunicación y se organizarán grupos de maestros que reciban capacitación en los Núcleos de Desarrollo Educativo.

El desarrollo curricular estará asociado al diseño y producción de textos y a la distribución de laboratorios, materiales y ayudas educativas en los establecimientos escolares. Especial atención se dará a la incorporación progresiva de los beneficios que la informática puede representar para la educación, particularmente como apoyo de la formación de la inteligencia matemática y de las habilidades de lenguaje. Un proyecto piloto de enseñanza de la matemática por computador se llevará a cabo en Bogotá.

El mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus ciclos de penderá, en buena medida, del aumento de la capacidad de investigación en las universidades a través de centros de excelencia, tal como se expone más adelante.

Universidad abierta y a distancia¹

El Gobierno se propone ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y formación productiva para la población en la educación post-secundaria, a través de la estrategia de universidad abierta y a distancia.

Como se ha indicado, la tasa de escolaridad en educación superior es considerablemente baja, aún si se la compara con otros países de América Latina. Este hecho no se compadece con el grado de urbanización de Colombia, ni con las demandas de una sociedad moderna e industrial. Más anómala es la situación cuando se advierte que la oferta de educación superior se concentra en unas pocas ciudades, en unas cuantas carreras tradicionales y en estudios nocturnos.

Son evidentes, en suma, la inequidad social y regional en el acceso a la educación superior y la falta de correspondencia entre los programas que ofrecen y las exigencias de una sociedad urbana e industrial. No son estas deficiencias estructurales de ningún modo ajenas a las tensiones urbanas, al malestar de la población joven que no halla canales de movilidad social, a los desajustes del mercado laboral y a la deficiencia en la productividad agrícola e industrial.

El país posee alguna experiencia dispersa en programas de educación superior a distancia, adecuados medios de comunicación y de producción de programas, y el talento humano suficiente para asegurar una rápida expansión y diversificación de la educación superior bajo esta modalidad, sin detrimento del modelo tradicional de universidad presencial que se verá fortalecido, como se indica más adelante, con la creación de un sistema de post- grados. No se trata, pues, de contraponer la cantidad a la calidad, ni de sustituir la universidad presencial por la universidad a distancia, sino de adecuar y disponer todo el sistema de educación superior para asegurar que la ampliación de las oportunidades sea compatible con la calidad de los programas en todos los niveles.

Nuestro sistema de educación superior se caracteriza, frente a otros, por la pluralidad de formas institucionales. Ciñéndose a estos rasgos propios de nuestra evolución nacional, el Gobierno no adoptará un modelo único, ni se basará en una sola institución particular para desarrollar la educación superior a distancia. En éste como en otros aspectos de la política económica y social se adoptará el estilo de la contratación del desarrollo. Esto quiere decir, en este campo, que el ICFES ofrecerá a las universidades públicas y privadas existentes el apoyo técnico y logístico para la combinación de

¹ En el capítulo de financiamiento del Plan se detalla lo relativo a los Programas de Educación Abierta y a Distancia.

programas presenciales y a distancia, siempre que se ajusten a pautas de calidad, diversificación en función de necesidades regionales y descentralización de la oferta educativa. Es esta una estrategia que permite conciliar la coherencia de la política con la imaginación creadora.

Como quiera que el Gobierno estime de la mayor prioridad la expansión de las oportunidades de educación superior, el Ministerio de Educación contribuirá directamente a este proceso con la creación de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Mediante ésta se diversificará la oferta de programas con nuevas carreras que satisfagan las necesidades locales, se descentralizarán las oportunidades y se impulsará la cooperación entre las distintas entidades de educación superior para la mejor utilización de los recursos existentes.

Se ofrecerán programas de ingeniería de alimentos (carnes, lácteos y vegetales), administración (pequeños negocios y microempresas, administración de servicios públicos y comunitarios), tecnología en promoción y desarrollo social (salud, nutrición, desarrollo infantil, solución de problemas de delincuencia, seguridad, vivienda, higiene y desarrollo y conservación del medio ambiente), tecnología energética (carbón, petróleo, bioenergética). En síntesis, los nuevos programas tienden a satisfacer la demanda de talento y destrezas humanas previsibles en el horizonte de la consolidación de la economía y del ordenamiento del cambio social.

Para la prestación de los servicios habrá una unidad piloto en la Universidad del Sur de Bogotá. Distribuidos estratégicamente en las ciudades inter medias se crearán centros regionales de educación a distancia —CREAD—, que cubrirán la Costa Atlántica, el sur-occidente colombiano, la Costa Pacífica y las zonas limítrofes. Inherente al concepto de educación a distancia y por consiguiente a estos centros será la participación de la comunidad en programas de mejoramiento colectivo.

Con el desarrollo de los programas de educación a distancia se espera obtener entre 1983 y 1986 un incremento de 200.000 cupos en el nivel post- secundario, que sumado a la proyección corriente de la matrícula presencial significará el logro de una tasa de escolaridad cercana al 140/o, más acorde con el grado de evolución económica de Colombia.

Recreación y deporte

Se canalizarán mayores recursos hacia la promoción de las prácticas de la recreación y del deporte popular. La vida urbana que predomina en Colombia y la participación creciente de la juventud en la estructura poblacional demandan la organización social de la recreación y del deporte como instrumentos de la salud individual y colectiva. En tal perspectiva, se racionalizará la inversión de COLDEPORTES hacia la adecuación de escenarios populares y la construcción de pequeños polideportivos que amplíen el acceso de los sectores de bajos ingresos a las oportunidades de recreación.

Un efecto más perdurable para lograr mayores niveles de excelencia deportiva será correlativo a la integración del deporte en todo el sistema de educación formal, incluyendo allí a las universidades. A través de la escuela y de la universidad el deporte puede irradiar a la comunidad. De esta manera, el Ministerio de Educación contempla la

creación de centros asociados de recreación y deporte dentro de cada núcleo educativo, valiéndose de la infraestructura de las Concentraciones de Desarrollo Rural y de los Centros

Auxiliares de Servicios Docentes que servirán como promotores de las actividades deportivas comunitarias. El espectáculo deportivo ha contribuido a la recreación de un público urbano necesitado de esparcimiento, y en algunas ocasiones ha servido como medio de cohesión y de prestigio nacional por el éxito alcanzado en justas internacionales; al mismo tiempo, algunas formas de deporte han representado para muchos sectores de la población de bajos ingresos una oportunidad de ascenso social y de expresión de innatos talentos. En esta perspectiva, el espectáculo deportivo será promovido por COLDEPORTES, a través de programas de excelencia para apoyar y promover talentos, habilidades y destrezas deportivas de carácter extraordinario. El rendimiento deportivo está hoy estrechamente asociado a los avances de la ciencia y de la técnica, en materias tales como la medición de tiempos, la programación de actividades, la motivación psicológica, la medicina deportiva. De este modo, los programas de excelencia servirán de pauta para difundir en todos los niveles mejores técnicas de entrenamiento.

Pasa extender la práctica del deporte será precisa la formación de educadores y promotores. Se iniciará un Plan de Capacitación creando una carrera deportiva para educadores en preparación física y en los principales deportes. Por medio de COLDEPORTES, el Gobierno trabajará en coordinación con las entidades deportivas asociadas, es decir: el Comité Olímpico Nacional, las Federaciones, las ligas y clubes deportivos y los clubes y comités municipales y locales. Cada ente tendrá su propio campo de acción y entre todos habrá concertación y colaboración para alcanzar los objetivos deportivos de Colombia.

Por medio de ley se reestructurará a COLDEPORTES para que su gestión sea más dinámica y efectiva, eliminando la excesiva burocratización de la entidad. En igual forma, deberán reorganizarse las Juntas Departamentales de Deportes. Se procurará el uso racional de los escenarios deportivos existentes para obtener de ellos el mayor rendimiento posible. Se partirá del levantamiento de un inventario de escenarios existentes.

Se explorará la posibilidad de organizar una financiación múltiple que asegure continuidad y diversidad a la actividad deportiva, con participación de COLDEPORTES y del presupuesto Nacional, de la empresa privada y de una corporación de economía mixta, encargada ésta de la comercialización de implementos deportivos.

Política cultural

La cultura, como se ha indicado, es el vínculo entre las generaciones, y el puente entre el ciudadano, la nación y el universo. Del fortalecimiento de la identidad cultural y de la capacidad de asimilación y creación cultural de la Nación depende de modo importante su destino histórico. El estímulo a las diversas expresiones culturales de la totalidad de la población, el conocimiento de la cultura universal y de la cultura autóctona colombiana y el desarrollo de las artes literarias, plásticas y musicales son funciones que competen al sistema educativo. COLCULTURA es el organismo oficial en cargo de estimular y ejecutar las políticas gubernamentales en el campo cultural. El Estado reconoce, al mismo

tiempo, que la participación de organizaciones de derecho privado, en un marco de libertad, es esencial para el fortalecimiento de la cultura nacional. El objetivo principal de la política cultural del Gobierno es definir y robustecer nuestra identidad cultural, restableciendo, protegiendo y divulgando los valores constitutivos de nuestra personalidad histórica. No se trata de reiterar estereotipos populares sin calificar su valor y contenido, sino de redescubrir nuestra nacionalidad, para aprovechar crítica y racionalmente los valores de otras culturas y disfrutar con plena autonomía los productos de nuestra sensibilidad estética y los de otros pueblos.

El sector cultural debe establecer una estrecha vinculación, de carácter orgánico y funcional, entre la cultura como forma de vida, como expresión y como actividad creadora y la educación, la ciencia y la recreación como actividades innovadoras que en conjunto tienden a mejorar la calidad de vida social e individual. El divorcio de estas actividades empobrece los contenidos de la educación y produce un desequilibrio que perjudica el conocimiento de la realidad natural y cultural del país.

Para que la misión de COLCULTURA sea eficaz, debe existir un sistema legalmente aprobado de descentralización que asegure el éxito de proyectos y de acciones. El sistema tendrá tres niveles: el directivo y normativo a nivel central, las oficinas regionales y los centros locales de desarrollo. Sólo de esta forma se podrá extender la oportunidad de expresión y disfrute de la cultura, atendiendo a la vez a nuestra diversidad geográfica y cultural. Al mismo tiempo, se necesita un compromiso y una vinculación estrecha entre las universidades y el mundo de la cultura y de las artes, pues aquellas son por naturaleza centros de creación de cultura. Los espectáculos artísticos deben llegar a la Universidad y ésta debe integrar a profesores y estudiantes en la misión de investigación, preservación del patrimonio, creación artística y difusión de la cultura en la comunidad.

Existe una desarticulación casi total y sistemática entre COLCUTURA y el sistema educativo, produciéndose un aislamiento en las políticas, planes y programas culturales. El sistema educativo deberá integrarse armónicamente a los programas culturales del país. La sensibilidad y la creatividad artística son resultado de un talento tempranamente estimulado mediante experiencias pedagógicas adecuadas a la psicología infantil. Será preciso formar educadores y promotores artísticos en las áreas de plástica, música, artes escénicas y creación literaria que velen por la educación estética de la niñez y de la juventud.

Una descentralización de la cultura en la cual la universidad, el sistema escolar y la comunidad jueguen papel fundamental será acompañada de la ampliación de las comunicaciones que sirvan de medio a su reproducción y difusión. En esta perspectiva, se considera estratégica la ampliación de la red de la tercera cadena de televisión y de la radio nacional, de modo que cubran los lugares más apartados y afirmen la presencia del Estado en las regiones fronterizas. Al mismo tiempo, el sistema de información nacional y la red de bibliotecas públicas constituirán apoyos para una reproducción más ágil de la cultura. El Estado fomentará la industria editorial y establecerá estímulos cuando se trate de obras de alto valor cultural y científico. La descentralización de la cultura contribuirá a una mayor preservación del patrimonio histórico y cultural, representado en museos, arquitectura, archivos, tradiciones orales y obras de arte. El Estado reformulará las normas jurídicas que amparan el patrimonio histórico y artístico para asegurar una adecuada protección.

En el campo de la cultura, como en otros aspectos de la vida nacional, el Estado velará por la protección al talento nacional, a través de estímulos y de la disposición de todos los recursos institucionales que permitan su exaltación y reconocimiento por parte de la sociedad colombiana. Las expresiones culturales de excelencia contribuirán a robustecer, de otra parte, la imagen de Colombia en el exterior, que será promovida a través de un programa conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Educación y de PROEXPO.

Ciencia y tecnología

Han sido muy limitados los recursos financieros y humanos para el desarrollo de la ciencia y de la tecnología. El gasto nacional en estos rubros no ha superado el 0,15% del Producto Interno Bruto, y el número de investigadores científicos se reduce a 1 por cada 12.000 habitantes, proporción que es muy inferior a la de otros países de desarrollo similar. Meritorias acciones de individuos o de grupos aislados y con escaso reconocimiento social no han sido suficientes para responder al reto de la asimilación de la ciencia. Ha sido, en consecuencia, muy limitado el aporte de los científicos a la renovación de contenidos y métodos educativos. Las inversiones e innovaciones tecnológicas locales han tenido muy poco peso relativo frente a la avasallante inundación de tecnología extranjera, no siempre importada con selectividad e instalada con altos costos económicos y sociales. Nuestra cultura no se ha visto renovada por aquella fuerza que introduce el rigor de la ciencia en todos los planos de la vida.

Principios de una nueva política científica nacional son la protección al talento colombiano y el fortalecimiento de la comunidad científica. El reconocimiento social y estatal de la creatividad científica es condición para erradicar las frustraciones correlativas a la fuga de cerebros y a la sensación de exilio interior propia de talentos aislados en su propio medio. Este reconocimiento comienza por la creación del necesario clima de libertad que es inherente a la creatividad y a la índole crítica de la actividad científica. De otra parte, se expresa en la decisión del Gobierno de exaltar la innovación científica y tecnológica por medio de estímulos apropiados y de apoyarse en la comunidad científica para el diseño de las grandes estrategias de política. A la vez, el Gobierno fortalecerá las universidades, los institutos y centros especializados de investigación, públicos o privados, delegando en ellos preferencialmente investigaciones y consultorías sobre proyectos de desarrollo.

La generación de ciencia y tecnología propia ha de convertirse en un propósito nacional. Para ello es indispensable crear condiciones favorables a la investigación científica, asegurar la aplicación de sus resultados a través de programas de difusión y divulgación, y garantizar su continuidad mediante la formación de investigadores. Acciones de esta naturaleza no generan excedentes ni retornos inmediatos, por lo cual deberán ser subsidiadas por el Estado como inversión que asegura su soberanía.

La ciencia ha de constituir un eje central de la nacionalidad. En esta perspectiva, ha de integrarse, en primer lugar, al sistema educativo, del cual ha estado divorciado, mediante la formación en todos los niveles de los estudiantes en el espíritu de investigación, renovando métodos y contenidos. Es esta una condición para extender a mediano plazo la influencia de la comunidad científica. La ciencia y la tecnología han de incorporarse, en segundo lugar, a todo el sistema productivo, para mejorar su capacidad de innovación. La importación selectiva de conocimientos y tecnologías debe

acompañarse de mayores esfuerzos en la generación interna de tecnologías apropiadas a nuestras condiciones históricas, geográficas y sociales. Dado que la transferencia de tecnología constituye hoy en día una base fundamental de las relaciones internacionales, el país ha de incorporar en su política de relaciones exteriores la dimensión de ciencia y tecnología.

Para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, el Gobierno fortalecerá la modernización de COLCIENCIAS entidad que ha de coordinar y concertar las acciones de ciencia y tecnología que realizan los institutos del Estado (Departamento Nacional de Planeación, ICFES, universidades, empresas industriales o comerciales del Estado etc.), la comunidad científica y el sector productivo privado. El fortalecimiento financiero de COLCIENCIAS y su modernización administrativa serán fundamentales para asegurar el uso eficiente de fondos reembolsables y no reembolsables que pondrá a disposición de institutos públicos y privados de investigación.

Sobre estas bases, los programas de ciencia y tecnología se orientarán en cinco frentes: fortalecimiento de la infraestructura institucional; mejoramiento de la capacidad innovadora del sector productivo; afianzamiento de la capacidad de negociación tecnológica; aplicación de la ciencia a la solución de los problemas sociales; desarrollo de servicios de apoyo.

- El fortalecimiento de la infraestructura institucional se logrará principalmente a través del impulso a la actividad científica en la universidad, mediante el financiamiento de la infraestructura de instalaciones y equipos y la creación de postgrados que sirvan como centros de excelencia para la formación de investigadores de alta competencia. La Segunda Expedición Botánica movilizará el recurso humano y la capacidad institucional para crear y difundir conocimientos relativos al medio ambiente y al patrimonio cultural. Se desarrollarán las ciencias y tecnologías del mar para el mejor aprovechamiento de los recursos de la plataforma continental.
- El mejoramiento de la capacidad innovadora del sector productivo se logrará a través de los planes de investigación del sector agropecuario y de los recursos energéticos. Se estimulará la investigación tecnológica en el sector industrial, con énfasis en la industria básica y en los bienes de capital. Se apoyará la consolidación y creación de Centros Tecnológicos de investigación y Difusión en sectores estratégicos.
- El afianzamiento de la capacidad de negociación tecnológica es urgente para contrarrestar los altos costos económicos y sociales de la importación de tecnología con sus repercusiones sobre la balanza de pagos, sobre los modelos de producción y de consumo y sobre la capacidad nacional de generar y asimilar tecnologías. Este propósito demanda acciones gubernamentales en dos frentes: de una parte un uso más eficiente de los instrumentos institucionales y legales de que dispone el Estado para intervenir en la importación de tecnología, y de otra, una difusión de información sobre mercados internacionales de tecnología y sobre prácticas de negociación y de desagregación tecnológica.
- Con el objeto de vincular la práctica científica a la solución de problemas sociales apremiantes, será necesario en primer lugar, propender por el mejoramiento cualitativo de la educación en tecnologías educativas adecuadas a las condiciones económicas, sociales y culturales del educando. Especial atención se dará a los requerimientos de los dos programas centrales del Gobierno en materia educativa: la Campaña de nutrición Nacional —CAMINA— y el programa de Educación Superior Abierta y a Distancia. Se estimulará por otra parte el desarrollo y la difusión de tecnologías para construcción de viviendas de tipo popular y los estudios sobre tradiciones arquitectónicas y sobre

desarrollo regional y urbano - Se apoyarán investigaciones en tecnologías de transformación de alimentos en búsqueda de soluciones al problema nutricional sobre todo desde el punto de vista proteico-calórico. Especial atención se dará a investigaciones sobre salud nacional, abordada tanto desde el punto de vista biomédico como socio médico. Finalmente, se estimularán los análisis interpretativos de la realidad nacional en sus aspectos socioeconómicos coyunturales y estructurales.

- En función de los objetivos anteriores, resulta imprescindible robustecer los servicios de apoyo en estadísticas científicas, normalización y control de calidad, administración de la ciencia y la tecnología. A través del Sistema Nacional de Información se canalizarán selectivamente conocimientos científicos y tecnológicos del exterior, se mejorará la organización de unida des de información (archivos, centros de documentación, hemerotecas, bibliotecas, etc.), de modo que fluya con agilidad y en abundancia la información para la ejecución de programas y proyectos prioritarios.

Recursos humanos e informática

La informática es un instrumento privilegiado del desarrollo en la sociedad moderna, porque permite dominar la información necesaria para planificar, producir, administrar, investigar y tomar decisiones.

El impacto reconocido de la informática, sus repercusiones sobre las grandes políticas nacionales y los rápidos progresos de la tecnología son motivos suficientes para incorporar estas técnicas en la sociedad. La informática puede incidir en el mejoramiento de la calidad de vida, en el desarrollo industrial, en el empleo, en la descentralización de los servicios, en la modernización del Estado y en el soporte a los programas sociales.

El programa de informática se propone familiarizar a la población colombiana con los modernos medios de investigación y de procesamiento de información estableciendo salas de servicio gratuito al público, realizando seminarios y estimulando a las instituciones educativas. Introducirá el programa nuevas tecnologías como la informática y la telemática en los programas educativos a través de la educación a distancia, de la instrucción vocacional, de la alfabetización y de la rehabilitación. Se difundirá la informática en el sector rural mediante el uso de computadores para ayudar a los campesinos a planear y administrar su producción con el apoyo de diferentes entidades del sector agrícola.

El Gobierno busca desarrollar una industria informática iniciando la producción o ensamble de computadores que puedan ser comercializados en los países en América Latina, particularmente en el Grupo Andino. Se establecerán incentivos especiales para ello. Al mismo tiempo, se fomentará el talento y la creación local para el desarrollo de programas de aplicación que mejoren el uso de la tecnología y disminuyan el costo de adquisición. Todo lo anterior será posible si se cuenta con un sólido programa de recursos humanos. Hacia este objetivo se dirigirán esfuerzos para preparar especialistas colombianos en estas ramas.

El programa fue creado por el decreto 146 del 24 de enero de 1983, por el cual se crea el Consejo de Informática y Recursos Humanos. Simultánea mente se ha establecido el Centro Latinoamericano de Recursos Humanos e Informática, con sede en Bogotá, en virtud de convenios de cooperación de diferentes entidades internacionales.

Política de salud

“...Vamos a trabajar por la salud de nuestra gente con un talante nuevo de generosidad, mística, honestidad, eficacia y orgullo de servirla”.

Belisario Betancur

La salud, factor de desarrollo

Pese a la disminución de la mortalidad en las últimas décadas, el problema de salud sigue siendo crítico. En tres lustros se ha reducido a la mitad la mortalidad infantil, hasta alcanzar 63 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, pero esta cifra dista mucho del promedio de 15 por mil de países desarrollados.

Las enfermedades infecciosas intestinales, las respiratorias agudas, las prevenibles por vacunación y la desnutrición continúan siendo causas predominantes de enfermedad y muerte en menores de cinco años.

A medida que aumenta la urbanización, los accidentes domésticos y los accidentes causados por vehículos se destacan como primer problema de salud en la población escolar (5 a 14 años).

La violencia y los accidentes de tránsito ocasionan la mayor mortalidad en jóvenes y adultos (15 a 44 años). Los tumores malignos y el aborto afectan a las mujeres en estas edades. Los accidentes de trabajo producen altas tasas de incapacidad laboral.

En los mayores de 45 años, los tumores malignos y las enfermedades crónicas y degenerativas constituyen causa primera de muerte.

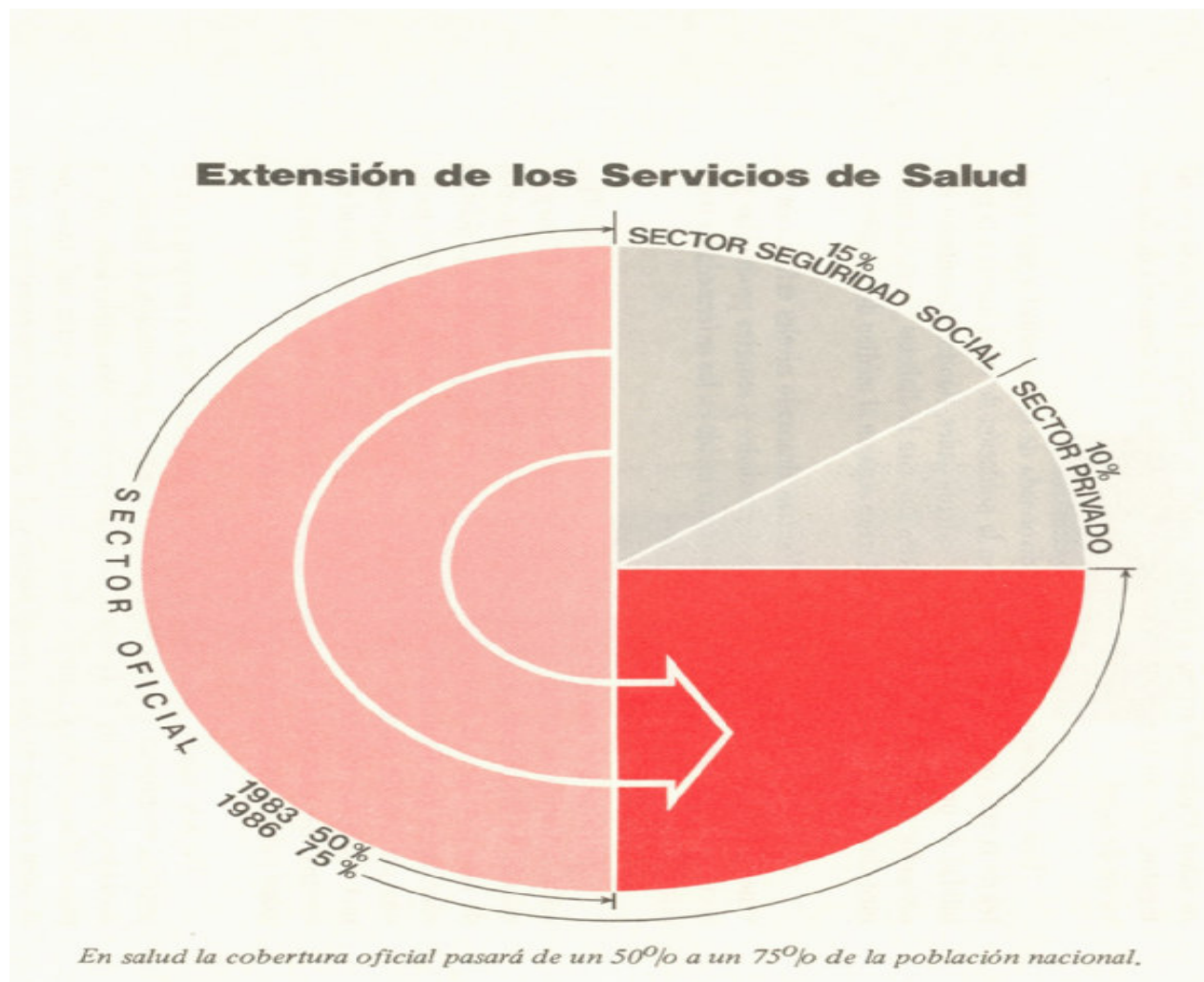
La gran infestación de mosquitos (anopheles y aedes aegypti) en zonas endémicas es factor de enfermedades tropicales: malaria, fiebre amarilla y dengue, que afectan al conjunto de la población. En todo el país, la altísima tasa de convivencia de las familias con animales domésticos, incide en la expansión de zoonosis agravada por la limitada vacunación animal y por la falta de control médico periódico de la población.

Padecen de invalidez para el desempeño de sus actividades habituales 150.000 personas; 2.5 millones de habitantes, casi uno de cada 10, presentan limitaciones físicas y mentales y demandan procesos de rehabilitación que escasamente se les ofrece.

Existe una íntima conexión entre la salud pública y la organización social y económica. El atraso del campo, las desigualdades sociales y regionales, el desarreglo urbano, los bajos ingresos, el desempleo y la delincuencia elevan los riesgos de enfermar y morir.

Una cuarta parte de la población reside en chozas o tugurios. Este hecho limita la posibilidad de control de plagas y la prevención de enfermedades respiratorias. Enfermedades infecciosas intestinales serían menos recurrentes si se mejorara la calidad de la vivienda campesina. A su vez, el déficit de vivienda urbana produce hacinamiento de familias, el cual facilita la transmisión de enfermedades y eleva los riesgos de accidentes domésticos.

Las enfermedades infecciosas intestinales y la desnutrición están asociadas a la existencia y calidad de agua potable, a los sistemas de disposición de residuos líquidos y sólidos, a la cantidad y calidad de alimentos y a la contaminación de fuentes hídricas. Con servicio de acueducto están cubiertos el 81% de los habitantes urbanos, sólo el 20% de los habitantes de la zona rural nucleada y apenas el 70% de quienes habitan en zona rural dispersa. El 65% de las localidades urbanas y sólo el 14% de las rurales disponen del servicio de alcantarillado.



El ambiente urbano e industrial no regulado, incide sobremanera en la patología de la población: los accidentes de tránsito, problemas de agudeza auditiva y tensión mental son las principales consecuencias. A su vez, los accidentes laborales tienen que ver con la seguridad industrial y las enfermedades respiratorias con la contaminación del aire.

De otra parte, los ingresos familiares insuficientes y la baja cobertura de la seguridad social, particularmente en los trabajadores vinculados al sector informal de la economía, exponen a los menores a trabajos que lesionan su salud, limitan el acceso a servicios públicos, restringen el consumo de alimentos, afectan la capacidad de compra de drogas y la demanda de los ser vicios de salud.

Una educación incompleta y divorciada de las necesidades más urgentes de la vida cotidiana disminuye en la población de bajos ingresos la posibilidad de prevenir diversos tipos de enfermedades. Hábitos alimentarios inadecuados se relacionan con la desnutrición, con la diabetes y con las enfermedades de los dientes. Barreras culturales separan al médico del paciente. El alcoholismo y la drogadicción han alcanzado niveles críticos en jóvenes y adultos, y no son ajenos a enfermedades y muertes producidas por accidentes y homicidios. El hábito de fumar incide en las enfermedades respiratorias y en algunos tumores malignos.

Políticas que han sido expuestas en detalle en otros capítulos del Plan serán estratégicas como apoyo para ordenar la salud pública. El mejoramiento de la vivienda campesina, la provisión de vivienda urbana, la dotación de agua potable y la producción de alimentos son componentes de la política económica que disminuirán los riesgos de enfermar y morir. Por otra parte, una política de empleo e ingresos que beneficie a los sectores marginales, una educación continúa e integral y una política de justicia y seguridad ciudadana son estrategias de ordenamiento del cambio social que apoyarán la salud pública con la prevención social de enfermedades.

De este modo, la política de salud es coherente con el conjunto de la política económica y social expuesta en el plan. La prevención de las enfermedades, el aumento de la cobertura de los servicios asistenciales a los grupos más desfavorecidos y la mejora de su calidad son, de una parte, objetivos que tienden a lograr mayor equidad social y, de otra, objetivos estratégicos para elevar la productividad del trabajo, la cual depende en buena medida de la salud de la población.

Un sistema más eficiente

La extensión de la cobertura de los servicios de salud con programas que reduzcan las tasas de morbi-mortalidad en todos los grupos de población, tiene como requisito la organización más eficiente del Sistema Nacional de Salud. En esta sección se exponen los principales problemas que afectan el rendimiento del sistema y las estrategias del Gobierno para superarlos.

1. Dispersión de la oferta de servicios

Instituciones de distinto orden atienden en la actualidad cerca de tres cuartas partes de la población colombiana.

El sector privado está en capacidad de prestar servicio al 10% del total de la población. Cuenta con hospitales bien dotados y cubre a los estratos medio y alto de las grandes ciudades, con una medicina altamente especializada. Presta por convenios servicios médicos a las instituciones de Seguridad Social y a los Servicios Seccionales de Salud, de los cuales deriva una parte importante de sus ingresos.

Otro 15% de la población está asistido por diversas instituciones de la Seguridad Social, bajo una modalidad más curativa que preventiva. Comprende de este subsector al Instituto de Seguros Sociales, que incorpora a los trabajadores privados; a las Cajas de Previsión Social para trabajadores públicos, y a las Cajas de Compensación Familiar. Alcanza la cobertura de estas entidades a los trabajadores urbanos organizados y vinculados a los sectores modernos de la economía y, en menor proporción, a trabajadores asalariados rurales vinculados a agroindustrias vecinas a las ciudades. Derivan los recursos de aportes obrero-patronales y están adscritas o reguladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Ministerio de Salud y los Servicios Seccionales prestan asistencia a cerca del 50% de la población a través de sus instituciones. Aunque se ocupan de los niveles primario, secundario y terciario de la atención, su enfoque es más preventivo que curativo. Queda, pues, por fuera de toda asistencia un cuarto de la población. Se puede presumir que se trata de los estratos más bajos que viven en áreas marginales urbanas y en regiones de menor desarrollo relativo: fronteras, Territorios Nacionales, comunidades indígenas, Costa Pacífica y zonas afectadas por la violencia. Si a mediano plazo se quiere cubrir a la población faltante, el sector oficial del Sistema Nacional de Salud debería extender su cobertura a las tres cuartas partes de los colombianos, proporción que representa a la población urbana y rural más necesitada.

Este ideal no sería, empero, posible, de no removerse algunos obstáculos que producen ineficiencia en toda la oferta de servicios.

- En primer lugar, debe asegurarse una coordinación estrecha del Ministerio de Salud y de la Seguridad Social con otras esferas del Gobierno, a fin de integrar acciones que disminuyan la presión sobre los servicios de salud, mediante una mayor prevención social de las enfermedades. Con el Ministerio de Agricultura se concertarán acciones para el saneamiento de la vivienda campesina, y la producción de alimentos nutrientes. Con los Ministerios de Educación y Comunicaciones se coordinarán programas de educación en salud. Con el Ministerio de Trabajo se integrarán políticas de seguridad laboral e industrial y de prevención de riesgos en el trabajo incluyendo los menores. Con el Ministerio de Justicia se trabajará en la prevención del delito. Se realizará un esfuerzo especial para promover conjuntamente con todos los organismos gubernamentales, la participación comunitaria como apoyo a los programas de atención primaria.

- En segundo lugar, deberán establecerse mecanismos de concertación entre todas las instituciones que ofrecen servicios de salud. En la actualidad, son muchas las duplicaciones en la prestación de servicios, que producen una ineficacia global del sector. A corto plazo no se vislumbra una posibilidad inmediata de integración efectiva entre los subsectores: quedan abiertas a mediano plazo muchas alternativas para una integración por lo menos parcial y gradual. Sin embargo, es imperativo lograr durante el presente cuatrienio acercamientos en la programación global y en la delegación recíproca de servicios, particularmente entre los Servicios Seccionales de Salud y las regionales de la Seguridad Social para trabajadores públicos y privados. De esta aproximación serán

responsables el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la participación de cuatro entidades adscritas a ellos: La Superintendencia de Seguros de Salud, el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidades que deberán establecer un mecanismo institucional de concertación al más alto nivel. A corto plazo, ha de presentarse un proyecto de reestructuración administrativa y legal de la Superintendencia de Seguros de Salud, destinada a fortalecer los instrumentos para la aplicación de normas y procedimientos del Sistema Nacional de Salud en los organismos de seguridad social que prestan servicios de salud.

- En tercer lugar, el Ministerio de Salud, ha de emplear en forma más eficiente sus recursos si quiere aumentar su cobertura al 75% de la población. En la actualidad hay una capacidad ociosa y recursos subutilizados que indican que la cobertura real se sitúa por debajo del 50% de la población que está en capacidad de cubrir. Se atiende a menor población de la que se podría con la infraestructura existente. Así, en 1981 había recursos para brindar servicios de consulta médica al 31.40% de la población, pero de hecho se atendió sólo al 24.7%; en hospitalización la proporción fue de 29.3% real, frente a 34.2% posible; en vacunación, de 30% real, frente a un 50% posible. La subutilización de recursos sugiere, a la vez, que existen limitaciones en la organización de la demanda. La participación comunitaria aparece, en este contexto, como un instrumento para que los usuarios identifiquen los servicios y presionen para que éstos sean más eficientes. En este sentido, una estrategia para aumentar la cobertura con mayor eficiencia y menores costos, consiste en lograr un mayor equilibrio entre los niveles local, regional y de máxima tecnología. El nivel local o primario de atención debe considerarse como una organización de servicios que puede responder a las necesidades de la población, ajustándose a las condiciones de ésta. En resumen, hay insuficiencia absoluta de recursos para ofrecer servicios a una cuarta parte de la población, y funcionamiento ineficiente de los otros. La solución ha de apuntar, pues, a la mayor provisión de recursos, a la mejor coordinación interinstitucional y a una organización más sólida de los niveles del sistema. A continuación se presentan las estrategias para la utilización más eficiente de los recursos disponibles de las entidades oficiales del Sistema Nacional de Salud.

2. Los recursos tecnológicos

- El Sistema Nacional de Salud es el conjunto de organismos y entidades que tienen por finalidad específica procurar la salud de la población, mediante acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación. Los mecanismos reguladores del sistema son las normas que dan su base jurídica; la organización básica para su dirección; los regímenes de adscripción y vinculación que definen las relaciones con las entidades de salud, según su carácter público o privado; y los subsistemas de planeación, inversiones, suministros, personal, información e investigaciones.

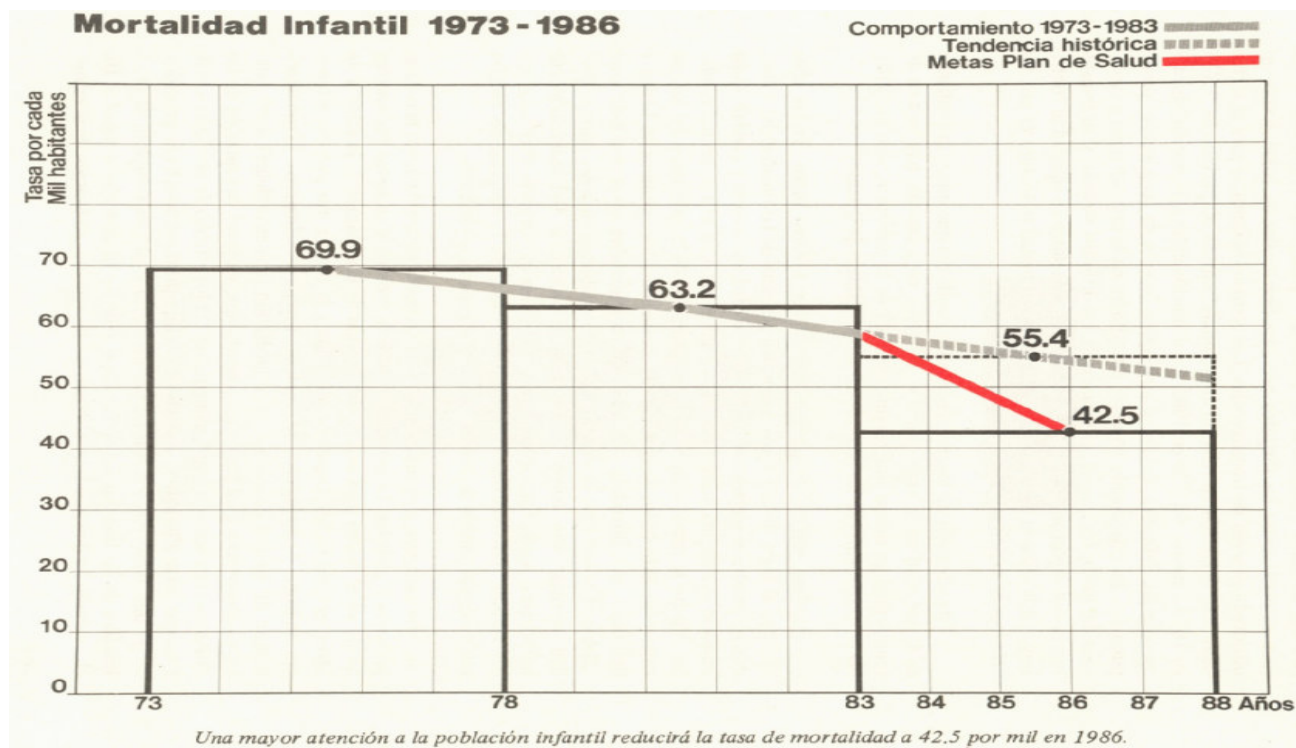
Una revisión a fondo de la estructura total del sistema se emprenderá en el presente cuatrienio, a fin de dar mayor coherencia y medios a un instrumento considerado estratégico en la evolución del sector. Entre tanto, será preciso corregir las principales fallas de los subsistemas existentes. En coordinación con COLCIENCIAS y con el DANE, el Ministerio de Salud definirá una política de investigaciones, hoy inexistente, y establecerá correctivos para mejorar la producción y circulación de información estadística entre los diferentes niveles de la administración de salud. Una condición general para el desarrollo más eficiente de todos los subsistemas es el fortalecimiento técnico de los Servicios Seccionales de Salud y los niveles regional y local, a fin de evitar la excesiva

centralización administrativa. En este sentido, deberán establecerse programas que fomenten el intercambio y la cooperación técnica entre las distintas Seccionales.

El Ministerio de Salud cuenta con cinco entidades autónomas que no siempre han estado sujetas a una política conjunta: el Instituto Nacional de Salud (INS), encargado básicamente de investigación y vigilancia epidemiológica, producción y distribución de vacunas y de la provisión de agua y alcantarillado a centros menores de 2.500 habitantes; el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) que abastece de agua y alcantarillado a centros más grandes; el Fondo Nacional Hospitalario (FNH), encargado de la construcción, dotación y mantenimiento de la red de hospitales públicos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Instituto Nacional de Cancerología. Estas entidades, no se han integrado plenamente al Sistema Nacional de Salud. Una estrategia para vincularlas consiste en el diseño de mecanismos de coordinación de sus oficinas de planeación, que serán responsables de esta tarea.

3. Finanzas estables y oportunas

Las fuentes de financiación de la salud pública en Colombia son múltiples y complejas. Los recursos provienen del nivel nacional, de las loterías y beneficencias, del impuesto a los licores, de las apuestas hípcas y similares, de los juegos y apuestas permanentes y de las rentas de destinación específica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La proporción de las fuentes oscila entre los distintos Servicios Seccionales de Salud. Existe un intrincado proceso de transferencias. Los recursos apropiados para el sector salud han decrecido en relación al presupuesto nacional, pasando de 9.5 en 1976 a menos del 7% en 1982. La distinción entre apropiación básica y apropiación definitiva, debido al mecanismo incierto de las adiciones presupuestales, ha introducido enormes dificultades en la programación y ejecución del gasto. En general, el recaudo de los distintos recursos y su transferencia son engorrosos: no siempre obedecen a factores de equidad ni contribuyen a la eficacia del gasto. La falta de oportunidad se traduce en estados crónicos de déficit presupuestario.



Esta situación da lugar a recurrentes conflictos que minan la confianza de la sociedad en la salud pública. Así, pues, no solamente hay escasez de fondos para garantizar una mayor cobertura de la población, sino ineficiencia en la estructura de las finanzas del sector público de la salud.

Muchos correctivos pueden introducirse a corto plazo. Todos ellos apuntan al logro de una mayor capacidad gerencial de las finanzas del sector, que no pueden manejarse con viejos criterios de beneficencia y caridad. Debe buscarse una mejora sustantiva en los trámites administrativos, simplificándolos. Mucho se puede avanzar en la programación de la inversión y del funcionamiento: ante todo, se eliminará la distinción entre presupuesto básico y definitivo, que introduce un grado de incertidumbre opuesto a todo sano cálculo. Los servicios de control del medio ambiente en áreas urbanas pueden alcanzar una mayor autosuficiencia financiera. Del mantenimiento hospitalario puede hacerse una empresa eficiente que exporte servicios a países vecinos. Los recursos de crédito externo y de la cooperación técnica internacional pueden ser usados con mayor impacto y eficiencia.

Sin embargo, a mediano plazo será necesario idear soluciones más comprensivas y globales. La consolidación de la economía en todos sus órdenes ha de ser el marco para una modernización de las finanzas de la salud y de otros sectores sociales, como la educación y la justicia, que padecen del mismo síndrome de ineficacia y de crónicas situaciones deficitarias. El robustecimiento de las instituciones de intermediación financiera deberá servir también de contexto para pensar en fórmulas que aseguren la captación de los dispersos recursos y el mantenimiento de fondos estables de previsión social. Para que estas alternativas sean viables en un futuro cercano, ha de proceder- se de inmediato plazo a realizar un inventario y análisis completo de la estructura de las finanzas del sector salud y de los otros sectores sociales. Dicho estudio ha de considerar alternativas de solución, en función de la estructura global de la intermediación financiera de los servicios públicos en Colombia y de cálculos actuariales sobre la evolución de la demanda.

4. Los recursos físicos

- La disponibilidad de recursos físicos hospitalarios asciende a 864 instituciones con 44.164 camas. Al sector oficial pertenecen 622 instituciones (72 con 29.150 camas. Hay una cama por cada mil habitantes, cifra reducida comparada con países como Canadá y Argentina que disponen de 95 y 6.0 camas, respectivamente. De las instituciones oficiales, 136 tienen menos de 10 camas, lo cual hace pensar en la poca capacidad técnica y científica. El resto presenta un porcentaje de ocupación del 59.0% en promedio, con variaciones del 41.0% para el nivel local y 76.0% para los hospitales universitarios de máxima tecnología, lo que muestra una subutilización de recursos.

Para atención ambulatoria existen 2.440 centros y puestos de salud oficiales y 422 consultorios de seguridad social. Bienestar familiar cuenta con 1.320 instituciones de atención integral al preescolar, 464 instituciones de protección, 90 instituciones de rehabilitación y 97 instituciones de educación especial, insuficientes para satisfacer la demanda de servicios.

¿Cómo y cuándo se construye un hospital? Hasta el momento, las decisiones han sido aleatorias, producto de presiones locales que no calculan ni la disponibilidad global de fondos, ni la posibilidad de reducir costos por integración de servicios. No ha existido

suficiente coordinación entre el Fondo Nacional Hospitalario, dependencia del Ministerio de Salud, la Seguridad Social y el sector privado. Como consecuencia, se duplican esfuerzos y se grava a la nación. Una coordinación entre estas entidades será necesaria. El Fondo Nacional Hospitalario ha de jugar un papel esencial, siempre que modernice sus sistemas de planificación. Un punto de partida ha de ser la actualización del inventario de la infraestructura física, incluyendo la dotación. Al mismo tiempo, ha de elaborarse un plan de inversiones, que incluya la terminación de los proyectos que se encuentran en estado más avanzado y que beneficien a mayores núcleos de población prioritaria.

Se impone, por otra parte, la necesidad de diseñar una política de adquisición, instalación y reposición de equipos. La tecnología mundial renueva constantemente sus productos, y el país se ve asediado, sin previsión de ninguna clase, por ofertas de créditos atados que ofrecen equipos a veces obsoletos, y a veces superfluos para satisfacer las necesidades globales. Al mismo tiempo, conviene estimular a la ingeniería nacional en el montaje de empresas de diseño de tecnología apropiada. Las universidades y en particular las facultades de ingeniería, física, mecánica y electrónica podrían ser consultadas en el examen de las variaciones tecnológicas de los equipos médicos.

Por otra parte, deberá desarrollarse un proyecto integral de mantenimiento de la infraestructura física del sector, a través de centros regionales especializados. Colombia posee personal calificado en este campo y podría pensarse en una política agresiva de prestación de servicios de mantenimiento a países vecinos, hecho que daría mayor solvencia al Fondo Nacional Hospitalario.

El país está en mora de solucionar el paralelismo y la duplicidad de las instituciones con responsabilidades en el control del medio ambiente (INS, INSFOPAL, Empresas Públicas Municipales), particularmente en relación con las inversiones en acueductos y alcantarillados.

5. El factor humano

La ubicación del personal médico en el país no sude reflejar la distribución de necesidades. Regiones de menor desarrollo relativo carecen por lo general de asistencia. El servicio social obligatorio ha sido instrumento importante para lograr mayor equidad en la circulación del factor humano, pero presenta el flanco débil de la excesiva movilidad. Han faltado incentivos morales y económicos para descentralizar los talentos y las habilidades y una formación universitaria que proporcione a los estudiantes una noción más exacta de nuestras realidades y un mayor sentido de los deberes frente a la comunidad.

Para los niveles primario y secundario ha faltado mayor énfasis en la capacitación integral del personal auxiliar, especialmente en las áreas de administración, mantenimiento hospitalario, y servicios asistenciales.

En el nivel terciario existe, por otra parte, un desequilibrio entre oferta y demanda de personal de salud especializado, debido a la deficiente planificación de la formación. Se han saturado las especialidades de cirugía general y pediatría, mientras faltan anestesiólogos y, en menor escala, neurocirujanos, traumatólogos y ortopedistas.

Papel estratégico en la formación de los recursos humanos desempeñarán las facultades de ciencias de la salud, el ICFES, las Asociaciones y las nuevas modalidades

de educación a distancia en todas sus formas, las cuales permitirán la capacitación en el sitio de trabajo y una educación permanente e integral. Siendo Colombia un país con pronunciadas barreras geográficas, salta a la vista la ventaja de utilizar los modernos medios de comunicación y las posibilidades que ofrece la informática en todas sus manifestaciones. De hecho, Colombia ha sido pionera en el mundo en educación no formal a distancia, gracias a una entidad privada (Acción Cultural Popular). Salvo contadas excepciones, el Estado no se había puesto a la altura de estos notables esfuerzos particulares. La aplicación masiva de la educación a distancia permitirá que el propio ciudadano sea un agente de salud y contribuirá a mejorar los procesos de educación continuada y de actualización del personal de salud.

Suele decirse que el recurso más escaso en el país es la organización. Si el sector de la salud quiere contribuir al bienestar colectivo, ha de funcionar como una empresa de carácter especial. La deficiencia más notoria en recursos humanos, consiste en la carencia de administradores y gerentes de alto nivel. Los bajos salarios del subsector oficial no contribuyen a la permanencia del escaso recurso especializado.

En la formación del factor humano y en el tratamiento de los conflictos que suelen ocurrir en la salud en Colombia, el Gobierno no se apartará del principio de concertación. Existen, por fortuna, en las instituciones públicas y privadas de salud, asociaciones de distinta índole que son, en verdad, un poderoso factor para restituir la moral y la confianza pública en la administración de la salud, tantas veces socavada.

Menor riesgo de enfermar y morir

Equidad en salud significa extender la asistencia del Estado a los grupos más vulnerables de la población, a aquéllos que carecen de otra oportunidad. Como se ha indicado, es posible ampliar la cobertura de las instituciones públicas de salud con base en eficiencia, prevención social y solidaridad colectiva.

Las metas que se establecen para modificar la estructura de morbi mortalidad durante este cuatrienio, son posibles y probables, tanto en términos de las tendencias, como de los medios disponibles.

1. La madre y el niño, primera prioridad

- Se propone disminuir la mortalidad en menores de un año hasta alcanzar 40 por mil, reduciendo en la mitad la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias intestinales, inmunoprevenibles, respiratorias y perinatales. Para el grupo de 1 a 4 años, la mortalidad debe descender a niveles de 5 a 7 por mil.

Para llegar a estas metas, se aumentará la cobertura de los programas de crecimiento y desarrollo (60%), rehidratación, inmunización (80%), lactancia materna y nutrición. La atención médica debe cubrir en un 90% al menor de un año, y en un 50% al niño entre 1 y 4 años. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ampliará la cobertura de atención al niño, dando prioridad a los menores de cinco años en condiciones de abandono o semiabandono. Se modificarán para ello los Centros de Atención Integral al Preescolar CAIPS, fomentando las nuevas modalidades de atención con participación comunitaria, la creación de hogares infantiles alternos a los tradicionales (con jornadas

dobles), y desarrollando programas de complementación alimentaría, actividades pedagógicas y capacitación de los padres.

En relación con las madres, se propone disminuir la morbi-mortalidad específica, reduciendo en un 10% la mortalidad por complicaciones del embarazo, parto y puerperio, aborto y cáncer de cervix. Para ello se elevarán las coberturas de atención institucional del parto (70% y 80%), control prenatal (70%) y planificación familiar en instituciones oficiales (20% y 25%).

Como actividades de prevención social se desarrollarán programas de educación nutricional para las madres.

2. Atención al escolar (5 a 14 años)

- Se propone reducir la morbi-mortalidad por accidentes entre 15% y 20% por enfermedades respiratorias agudas, de los órganos de los sentidos y afecciones orales, para lograr niveles de mortalidad específica entre 0.5 y 1 por mil. Se incrementarán las coberturas de atención médica (40%) y de acción preventiva odontológica (50%).

Con los sectores de educación, comunicaciones y transporte se desarrollarán campañas de prevención de accidentes en ciudades grandes e intermedias.

Se impulsará la atención al menor desprotegido. En cuanto a la atención al niño trabajador, se proponen programas de salud ocupacional y atención primaria en centros de salud, coordinados con acciones de control legal, investigación y campañas educativas del Ministerio de Trabajo.

3. Grupo de 15 a 44 años

- Para este grupo, del cual se excluyen las madres, se propone reducir la mortalidad por homicidios (entre 20% y 25%) y por tuberculosis (18%), para lograr niveles de mortalidad específica del orden de 2.0 a 2.5 por mil.

Se coordinarán acciones con los sectores de trabajo, comunicaciones, educación, obras públicas, defensa y justicia para la promoción, prevención, atención y rehabilitación de lesiones personales, accidentes, traumatismos y los propios de la salud ocupacional. Atención particular se dará al grupo de 15 a 30 años, mayormente afectado por el desempleo, la delincuencia y la drogadicción.

4. Grupo de 45 años y más

- Como meta, se propone disminuir a 8 por mil la mortalidad específica para el grupo de 45 a 59 años, y a 50 por mil para el grupo mayor de 60.

Atención especial se dará al anciano. Se realizarán actividades educativas y recreativas para integrarlo a la familia y a la comunidad.

5. Programas generales

- Se desarrollarán programas de control de venéreas, tuberculosis, cáncer y lepra; de atención en caso de desastres; de atención de urgencias; de rehabilitación, salud

mental, drogadicción, alcoholismo y tabaquismo; de salud ocupacional y centros de intoxicaciones; de cirugía simplificada ambulatoria y de vigilancia y control de hipertensión arterial.

Se fortalecerán los programas de control de enfermedades tropicales (control de malaria, dengue y fiebre amarilla, erradicación del plan y control de leish maniasis).

6. Programas especiales

- Prioridad especial se dará al Plan de Rehabilitación de las áreas afectadas por la subversión, concebido para consolidar los beneficios de la amnistía. En salud, el programa comprende la atención de las enfermedades más frecuentes, la construcción y dotación de instituciones de salud y la instalación de unidades móviles terrestres, fluviales y aéreas en zonas de difícil acceso.

De igual importancia serán los programas de salud para las comunidades indígenas, concebidos dentro del Programa Nacional de Desarrollo de las poblaciones indígenas (PRODEIN). Se aplicarán las normas vigentes según la Resolución 10013 de 1981 del Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud participará conjuntamente con el ISS y CARBOCOL en el diseño de un programa para la Guajira.

Atención integral a la familia

Transformaciones de la sociedad colombiana como el intenso proceso de urbanización, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la migración campesina han modificado las antiguas formas de organización familiar. En los estratos marginales de las ciudades se unen al desempleo y a la pobreza, la delincuencia, el abandono de menores y las familias conformadas sólo por madre e hijos. Los cambios en la estructura de edad indican la importancia creciente del grupo de ancianos en la población, hecho que contrasta con la relativa indiferencia de la sociedad hacia una etapa de la vida que podría ser más digna y productiva.

Es verdad que instituciones públicas y privadas han contribuido mucho para encauzar el proceso en procura de una nueva familia en un entorno social más justo. Sin embargo, han sido acciones descoordinadas, pese a la reciente creación de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Dado el papel constitutivo de la familia como núcleo del ser nacional, el Gobierno ha diseñado una política nacional de atención integral a la familia. Bajo tal política se coordinarán acciones en empleo, salud, nutrición, educación, recreación, vivienda y participación comunitaria, tendientes a lograr que la consolidación económica signifique, a la vez, el incremento del bienestar social de la familia, su cohesión y desarrollo, particularmente en los estratos más pobres de la población. Será instrumento general de la política el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por Ley 07 de 1979. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar constituye el organismo rector y coordinador.

Serán objetivos generales de la política, mejorar las condiciones de empleo, ingresos y seguridad social para la familia; ampliar la cobertura de los servicios de

atención que se le prestan, vinculándola en la solución de sus problemas; fortalecer los servicios de educación y capacitación de la pareja; prevenir las causas que conducen a la desintegración familiar y al abandono de la niñez; y fomentar la coordinación de los organismos públicos responsables de la atención a la familia.

Se modificará la concepción de los Centros de Atención Integral al Preescolar, de modo que sean a la vez centros de atención a la familia y a la comunidad. Mayor cobertura e impacto se logrará concentrando esfuerzos en los menores de 5 años expuestos al abandono o semi abandono. Lo mismo se logrará creando nuevas modalidades de hogares infantiles con participación comunitaria.

A su vez, los Centros de Desarrollo Vecinal (CDV), ubicados en ciudades intermedias, deben orientarse a la atención de las familias más pobres, promoviendo más agresivamente la participación comunitaria en la creación de cooperativas y microempresas que mejoren los ingresos familiares.

1983 fue declarado por el Gobierno como Año de la Familia Colombiana (Decreto 434 de 1983). Con tal motivo, se constituyó un comité coordinador y se han creado consejos regionales con carácter permanente, a fin de promover la modernización de normas legales sobre la familia, la investigación sobre sus características regionales, la educación para la vida en familia y el diseño de políticas específicas.

Harán parte de la política de atención integral a la familia programas de atención al menor, el Plan de Juventud y el Plan Nacional de Atención al Anciano. Especial atención se concederá a la promoción social de la mujer, avanzando en los procesos de integración a la vida productiva, mejorando las condiciones de trabajo doméstico y promoviendo la participación de la mujer en la vida productiva, política y cultural del país en un mareo de igualdad de derechos.

Política de justicia y seguridad ciudadana

“El techo que esta reclamando la atención colombiana es de la paz, pero es el techo de muchos otros techos. La paz es una premisa y un prerrequisito para que el país se dirija abierta y resueltamente a la conquista de su destino. Pero esa lucha por la paz tiene un punto de partida y un punto de llegada que es la pronta y cumplida justicia”.

Belisario Betancur

Prevención del delito

Elemento disolvente del bienestar social de los colombianos en las últimas décadas ha sido la creciente inseguridad ciudadana. No solamente está en juego, como se entendía en el pasado, la protección de la vida, honra y bienes de los asociados. La atmósfera de inseguridad comprende hoy un espectro más complejo, que prácticamente abarca todo el conjunto de la vida civil. El ordenamiento legal del país que regula las relaciones de los ciudadanos entre sí y de éstos con el Estado ha venido siendo severamente vulnerado por diferentes sectores de la sociedad.

Marco de esta crisis ha sido el acelerado cambio de nuestra sociedad en medio de un mundo cada vez más interrelacionado en sus economías y conflictos. En este proceso, muchas normas pierden vigencia al paso de los años. A la vez, se crean vacíos normativos ante la aparición de novedosas circunstancias del desarrollo económico y social. Surgen y se recrudecen patologías como el narcotráfico, el secuestro, el terrorismo, el contrabando, las actividades clandestinas y la inmoralidad administrativa. La lentitud de la justicia, su carencia de medios y su deficiencia organizativa minan la confianza pública en las instituciones básicas y en sus representantes, a tiempo que afianzan en su desafío a los grupos o individuos que desconocen a las autoridades legítimamente constituidas para administrar justicia.

Este conjunto de fenómenos ha configurado un clima de excepcional gravedad y perturbación de la vida social y económica, ante el cual el Estado y la comunidad deben reaccionar con todos los recursos materiales y espirituales para restablecer y desarrollar normas de convivencia civilizadas que garanticen el bienestar colectivo y aseguren las condiciones esenciales para el desarrollo económico nacional.

Un marco para el establecimiento de la seguridad ciudadana lo ofrecen las reformas generales propuestas por el Gobierno. En primer lugar, el ordenamiento del sector financiero, las medidas tendientes a la democratización gradual de la propiedad y el progresivo fortalecimiento de los sectores productivos deberán servir de cauce, a mediano plazo, para erradicar algunas de las conductas que han deteriorado la moral pública. De no menor importancia para el mismo fin son las propuestas encaminadas a fortalecer la paz y a consolidar la democracia: la Ley de Amnistía para los alzados en armas (Ley 35 de 1982), el Plan de Rehabilitación de Zonas Afectadas por la Violencia², la exploración de soluciones pacíficas a conflictos internacionales que afectan la seguridad interna del país, y las reformas políticas para modernizar los partidos son estrategias que contribuirán a la superación de factores que han perturbado la seguridad ciudadana. De otra parte, no son desdeñables como formas de afirmar la confianza de los ciudadanos en las instituciones aquellas estrategias tendientes a fortalecer nuestra identidad cultural y a proteger el talento nacional.

Como se ha sugerido, no todas las formas de delincuencia están asociadas a la pobreza, pues en el quebrantamiento del orden han participado sectores provenientes de todos los estratos sociales. Tampoco es simple y mecánica la relación entre pobreza y delitos cometidos contra la propiedad y la integridad física de los ciudadanos. Para que esto suceda, se requiere por lo general de la organización de una subcultura que legitime el delito y socialice al delincuente en un ambiente de desesperanza, donde las alternativas de solución a la pobreza sean escasas y la permisividad para el crimen sea alta por carencia de controles. Tales subculturas son típicas de las ciudades grandes e intermedias que han crecido en Colombia sin orden ni equidad.

El ambiente de desesperanza aprendida y de subculturas propicias al delito está configurado, en primer lugar, por el déficit urbano de vivienda, que llegaba a una cifra superior a las 600.000 unidades en 1982. La ausencia de vivienda se relaciona con las invasiones de tierras y con el hacinamiento de las familias en un entorno degradado. A lo anterior, se añaden los insuficientes ingresos familiares y los fenómenos de subempleo y desempleo. El desempleo afecta principalmente a los jóvenes de 15 a 29 años, que integran el 80% de los desempleados en las ciudades. La delincuencia es primordialmente urbana y juvenil y está asociada con frecuencia a la drogadicción, al alcoholismo y a la marginalidad. No es extraño, pues, que los delitos denunciados y registrados se cometan principalmente contra la propiedad (56.1% en 1980) y contra la vida e integridad personal (20.1% en 1980). Otros factores que contribuyen a la subsistencia de subculturas propicias al delito organizado en algunos barrios marginales son la ausencia de oportunidades educativas, reemplazadas por la escuela de la calle, la obstrucción de los canales de participación popular sustituidos por la organización de bandas, y la carencia de medios de expresión cultural y deportiva.

Al mismo tiempo, como se ha indicado, esta atmósfera de condiciones propicias a la manifestación de la violencia se ve reforzada por la ausencia de controles de vigilancia policial, y también por una cierta tolerancia o por lo menos indiferencia colectiva. Frente al delito se observa paradójicamente un marcado descenso del número de efectivos de policía, que pasó de 222 por cada 100.000 habitantes en 1976 a 166 en 1980. Tres estrategias complementarias pueden modificar el cuadro descrito: en primer lugar, la

² En el capítulo de financiamiento del Plan se detalla lo relativo al costo y financiamiento del Plan de Rehabilitación.

prevención social de la delincuencia. En segundo lugar, la movilización de la solidaridad colectiva. Y finalmente, la prevención policial.

- La prevención social de la delincuencia consiste en todas aquellas reformas que tienden a eliminar las bases objetivas de subculturas favorables al crimen. Han sido expuestas en la estrategia de ordenamiento urbano y pueden resumirse en los siguientes términos: ampliación de oportunidades de acceso a propiedad, trabajo y empleo gracias a la construcción y dotación masiva de vivienda y al fortalecimiento de las microempresas; disminución del costo de la canasta familiar por la distribución más eficaz de alimentos; y finalmente, extensión de los servicios sociales sobre la base de la participación comunitaria y popular.

- La solidaridad ciudadana, que será convocada por los medios de comunicación, ha de ser proporcionada a los esfuerzos del Gobierno por extirpar las causas que producen pobreza extrema.

- Pasa dar un fundamento adecuado a la prevención policiva y judicial del delito, el Gobierno ha realizado un gran esfuerzo, dadas las limitaciones presupuestales, para asignar un monto de recursos extraordinarios a la justicia, cuya cuantía asciende en 1983 a la suma de \$12.626 millones³, con el fin de fortalecer y modernizar las instituciones, los medios y los instrumentos destinados a la prevención, control y tratamiento del delito. La lucha contra la impunidad se reconoce como uno de los elementos más críticos en el campo de la prevención, y hacia ella se orientan las acciones del Ministerio de Justicia, de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de los demás órganos de seguridad del Estado. A estas medidas debe agregarse la convocatoria por parte del Ministerio de Justicia de la Comisión Nacional para la Prevención del Delito, organismo asesor del Gobierno compuesto por instituciones públicas y privadas. Esta comisión constituirá la base institucional para la formulación y seguimiento de las políticas y programas en esta materia.

El desarrollo de la investigación científica sobre la etiología del delito será un valioso instrumento para el análisis y tratamiento de la delincuencia.

Pronta y cumplida justicia

Desde hace varias décadas se sabe que un grave problema nacional es la inoperancia de la justicia, por la lentitud de los procesos y la impunidad en la justicia penal.

Orígenes de esta situación son la congestión judicial, el incremento de la criminalidad, la insuficiencia y obsolescencia de los recursos, la ineficiencia del sector, la tecnificación del crimen y la descomposición administrativa. Aunque no existen estadísticas oficiales sobre el total de delitos cometidos (criminalidad real), se ha logrado establecer que en las principales ciudades del país entre el 80% y el 90% de los crímenes cometidos no son denunciados. La Policía Nacional estima en un 90% la criminalidad oculta. Es decir, sólo el 10% de los delitos cometidos es denunciado (criminalidad aparente).

³ Decreto 663 de 1983.

Con base en los datos de la criminalidad aparente, se observa que el total de delitos investigados en la década del 70 se incrementó en un 40% en relación con los correspondientes a la década anterior. Según declaraciones del entonces Ministro de Justicia, doctor Hugo Escobar Sierra, entre 1971 y 1975 la criminalidad aparente creció en un 45%, en tanto que el aumento de los juzgados fue solo del 11%.

Con el incremento en la iniciación de sumarios ha crecido progresivamente el número de negocios pendientes. En 1971 existía un total de 757.000 negocios penales; en 1980 la cifra había ascendido a 1'825.700. El panorama en la Rama Civil era prácticamente similar, sin tomar en cuenta las contravenciones conocidas por las autoridades policivas, las cuales ascendieron en 1977 a 344.241. Según estimativos del Instituto SER, cada despacho penal tiene un promedio de 660 negocios, de los cuales únicamente evacua 45 en el año. Del total de negocios pendientes en 1980, apenas se tramitó el 5.1%. Así se explica por qué durante ese año sólo se definió la situación al 4.8% de los sindicados. Como se observa, la congestión de la justicia colombiana adquiere características descomunales, convirtiéndose en poderoso acicate para el crimen por el grado de impunidad que encierra. Según el Instituto SER, en 1976 uno de cada 10 colombianos se encontraba involucrado en problemas penales.

Como consecuencia, las cárceles del país están siendo ocupadas por una inmensa mayoría de detenidos a quienes no se les ha resuelto su situación. En 1980 el 72.7% de los detenidos estaba constituido por sindicados y sólo el 27.3% habían sido condenados. Esta situación ha contribuido a su turno a la congestión carcelaria. Hay 3.600 reclusos en la cárcel Modelo, cuando su capacidad es de 1.700 internos. La población reclusa está conformada en un 95% por hombres; el 80% son analfabetas o tienen sólo educación primaria; un 85% son menores de 40 años, provenientes del área urbana en su mayoría y en un 80% dicen encontrarse trabajando en el momento de ser sindicados.

Los hechos expuestos ponen de manifiesto algunas de las más graves fallas del sistema de administración de justicia. La explicación de este estado de cosas se encuentra en la complejidad de los procesos penales; en la prolija secuencia de etapas que integran el proceso penal desde la iniciación hasta su sentencia definitiva; en la obsolescencia de las normas; en el atraso técnico y científico de los métodos y técnicas de investigación (como los que presentan el Instituto de Medicina Legal y la Policía Judicial); en la carencia de recursos; en la baja capacitación profesional; en la coacción, el soborno y otras formas de corrupción e intimidación de los jueces; en las adversas condiciones económicas de los responsables de administrar justicia.

Frente al crecimiento de la delincuencia y a la acumulación de procesos que sólo en ínfima proporción se resuelven, no ha habido respuesta efectiva del Estado en términos de asignación de recursos. En los últimos años, la participación del Ministerio de Justicia dentro del Presupuesto Nacional no ha superado el 3.5%. Similar comportamiento registran los presupuestos del Ministerio Público, con tendencia a la disminución (0.58%) en 1983; del DAS (0.46%) y de la Policía Nacional (5.7%).

- Frente a esta situación, en cumplimiento de los objetivos de la política de justicia y seguridad ciudadana se procederá a un reordenamiento institucional que cubra a todas las instituciones encargadas de la prevención del delito, la administración de la justicia y la rehabilitación social del delincuente. Estas reformas están encaminadas a desarrollar y

modernizar dichas instituciones, tanto en el área administrativa, como en la científica, técnica y financiera. La reestructuración del Ministerio, cuyo estudio avanza aceleradamente, busca ampliar su radio de acción en sus tradicionales tareas de vigilancia y cooperación con la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público y los Servicios Auxiliares de la Justicia: se reforzará igualmente su carácter de promotor de la investigación social del derecho. Se procederá a la revisión y actualización de las normas que organizan la justicia y a la reestructuración de la planta administrativa. Especial atención se concederá al fortalecimiento de la Oficina de Planeación en un marco adecuado de funciones y recursos.

- La investigación científica y el desarrollo de sistemas de información e indicadores del sector merecerán atención prioritaria. Se avanzará en el mejoramiento de los recursos físicos y operativos; se desarrollarán los sistemas de programación presupuestal y se propenderá por un uso más eficiente de los recursos.

- En procura de la modernización de los instrumentos de investigación criminal se adelantará la reestructuración del Instituto de Medicina Legal. Se integrarán dentro de un sistema nacional el Instituto, sus seccionales, los sistemas departamentales de medicina de las Secretarías de Gobierno y el nivel municipal conformado por médicos inscritos en las alcaldías municipales. Este ente unitario a nivel nacional podrá coordinar una eficaz prestación de servicios y mejorar los sistemas de investigación, información y capacitación.

- La Dirección General de Prisiones será objeto de una reestructuración para convertirla en una efectiva institución de rehabilitación social del delincuente.

- En el caso de la Rama Jurisdiccional se procederá a mejorar e incrementar el número de despachos judiciales, de jueces y auxiliares; a elevar la calificación de los recursos humanos; a agilizar los trámites; a mejorar los instrumentos de investigación y a recuperar la dignidad de la justicia.

- Similares procesos de reestructuración se vienen estudiando para la Procuraduría General de la Nación, dotándola de nuevos recursos, funciones e instrumentos más apropiados para el desempeño de sus funciones de vigilancia.

- Dentro del marco de la Ley de Amnistía, el Gobierno ha sido revestido de facultades extraordinarias por el término de un año “para reorganizar la Policía Nacional y dotarla de los medios necesarios para garantizar la seguridad de todas las personas residentes en Colombia”⁴.

- Se ha creado un Comité Permanente de Programación con el fin de que los diferentes organismos del sector estén en permanente coordinación con el Departamento Nacional de Planeación para desarrollar y evaluar conjuntamente los programas sectoriales. De la misma manera, se ha creado un Comité Coordinador de Investigaciones e Información, orientado al desarrollo de estadísticas e indicadores, en procura de mejores y más apropiados instrumentos para las labores planificadoras y de ejecución.

- Como complemento de las medidas anteriores, el Gobierno ha presentado al Congreso en las sesiones extraordinarias de 1983 un Proyecto de Ley, mediante el cual

⁴ Ley 35 de 1982.

se busca agilizar las investigaciones y procesos con carácter de contravenciones y para descongestionar de este modo la administración de justicia. Contempla, así mismo, la creación de jueces especializados y procedimientos expeditos para la investigación y juzgamiento del secuestro extorsivo, la extorsión y el terrorismo; la introducción de modificaciones al artículo 110 del Código Penal y a varios artículos del Código de Procedimiento Penal, junto con la creación de tribunales de Distrito Judicial, de jueces de Instrucción Criminal y otros cargos, reformas todas encaminadas a agilizar la administración de la justicia.

Rehabilitación del delincuente

Es bien poco lo que se conoce y se hace por la rehabilitación del delincuente. El desconocimiento del asunto, la descoordinación de esfuerzos, la ausencia de una política definida y la carencia de recursos adecuados han conducido a una baja intervención en este campo.

Pese a que el Decreto 1817 de 1964 se refiere a la regeneración del recluso por la educación y el trabajo, bien poco ha podido realizar en este sentido la Dirección General de Prisiones. Ha faltado la calificación de los recursos humanos, planes coherentes, programas y proyectos debidamente estructurados, coordinación con entidades oficiales y privadas y una actitud más abierta de la comunidad frente al exconvicto rehabilitado. De hecho, es corriente la recaída en conductas delictivas. Por ejemplo, en este año, el 71.6% de los internos de la cárcel de Villanueva de Cali eran reincidentes.

Recientemente se ha creado el Sistema Nacional de Rehabilitación, que contempla también la rehabilitación de los llamados "limitados sociales". Infortunadamente, la participación del sector de la Justicia ha sido sumamente restringida.

Para solucionar estos vacíos, se trabajará en el examen y puesta en marcha de concepciones, criterios y métodos pedagógicos acordes con los adelantos en las ciencias sociales y con las experiencias de otros países en el tratamiento de la readaptación. Con tal fin, se procederá a la reestructuración de la Dirección General de Prisiones, se revisarán las normas carcelarias vigentes; se fortalecerá la coordinación de acciones con los sectores de educación, trabajo, salud, recreación y bienestar familiar, dentro del marco de funciones del Sistema Nacional de Rehabilitación.

Se revisará el sistema carcelario actual y se proseguirá en la búsqueda de una concepción de la reclusión entendida como escuela de reeducación y trabajo productivo. Para este fin, se dotará al Programa de Rehabilitación de los recursos e instrumentos necesarios, no sólo para los procesos de resocialización interna, sino para el período de post-liberación, cuando es fundamental asegurar una efectiva reincorporación de post-penado a la sociedad.

En cumplimiento de la Ley 35 de 1982 se proseguirán las acciones de rehabilitación en zonas de violencia, para las cuales se han asignado recursos considerables destinados a la dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos para quienes se incorporen a la vida pacífica en virtud de la Ley de Amnistía. La Comisión de Paz dentro de sus funciones, continuará su tarea de asegurar una efectiva vinculación de los alzados en armas a la vida ciudadana.