

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DIRECTIVO DEL GRUPO DE ECONOMÍA Y NIÑEZ

RICHARD HARTILL

Director para América del Sur
Save the Children Reino Unido

MARIO GOMEZ J.

Director Social
Fundación Antonio Restrepo Barco

MANUEL MANRIQUE

Representante Colombia-Venezuela
UNICEF

ALEJANDRO ACOSTA A.

Director Regional CINDE – Bogotá
Coordinador Secretaría Técnica de la Red del Grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina
Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Convenio UMZ-CINDE

COMITÉ TÉCNICO DEL GRUPO

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Director CID – Universidad Nacional.
Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Convenio UMZ-CINDE

ALFREDO SARMIENTO

Director Programa Nacional de Desarrollo Humano –
Departamento Nacional de Planeación- PNUD

ALVARO REYES

Director Econometría

CÉSAR VALLEJO

Rector Universidad Autónoma de Manizales.
Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Convenio UMZ-CINDE

MARÍA ADELA RIVERA-SANTANDER

Coordinadora Mesa de Trabajo Mujeres y Economía

JORGE IVÁN BULA

Oficial de Monitoreo y Evaluación U NICEF
Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud.
Convenio UMZ-CINDE

ROCIO MOJICA

Coordinadora Programa Colombia
Save the Children Reino Unido

MARGARITA MARTÍNEZ A.

Coordinadora de Programas
Fundación Antonio Restrepo Barco

FADUA KATTAH

Asistente Dirección CINDE Bogotá

JORGE ENRIQUE VARGAS

Consultor

SECRETARÍA TÉCNICA: CINDE

AUTORES

Alfredo Sarmiento Gómez
Jorge Iván González
Liliana Delgado
Rafael Martínez
Julio Puentes
Con aportes del Comité Técnico y el Comité Interinstitucional del Grupo.

EDICION Y COORDINACION EDITORIAL

Angélica María Gutiérrez R.
Oficial de Comunicación e Información para América del Sur
Save the Children Reino Unido

FOTO PORTADA

Howard Davies

DISEÑO Y DIAGRAMACION

Rediseño y Comunicaciones

PRE PRENSA E IMPRESIÓN

La Imprenta Editores Limitada

ISBN:

© Save the Children Reino Unido
© Fundación Antonio Restrepo Barco
© UNICEF
© CINDE

Bogotá. Noviembre de 2003

Finanzas públicas, niñez y juventud

Alfredo Sarmiento G.
Jorge Iván González
Liliana Delgado
Rafael Martínez
Julio Puentes

Índice

Antecedentes del Grupo de Economía y Niñez en Colombia	9
Presentación	11
1. La Teoría Económica frente a la Niñez y la Juventud	15
1.1. Los modelos unitarios	
1.2. El análisis costo/beneficio	
1.3. La reflexión por fuera del mercado	
1.4. Potencialidades productivas y creativas de los niños y jóvenes	
2. Gasto Social, Gasto Militar y Deuda Pública	23
2.1. Gasto social	
2.2. Gasto en defensa	
2.3. Deuda	
2.4. Las tendencias malsanas se consolidan	
3. Gasto no Explícito en Educación, Asistencia Social y Niñez	33
4. Programas Específicos o Gasto Explícito (GE)	39
4.1. Gasto explícito en niñez	
4.2. Gasto explícito en juventud	
5. Impacto Distributivo	51
5.1. Educación	
5.2. Salud	
5.3. Asistencia al menor (ICBF)	
6. El Bienestar de la Población	55
7. Conclusiones y Recomendaciones	59
Anexo. Programas de infancia	
Referencias bibliográficas	

Antecedentes del Grupo de Economía y Niñez en Colombia

El “Grupo de Economía y Niñez”, fue conformado a mediados del 2002 por Save the Children Reino Unido, la Fundación Antonio Restrepo Barco, UNICEF y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE. Su propósito principal es promover la construcción y aplicación de políticas públicas de niñez y juventud. Para ello impulsa y realiza estudios y encuentros entre especialistas y, a su vez, de éstos con diseñadores y ejecutores de política, responsables de proyectos, de procesos de generación de información o de formación de talento humano.

La conformación del Grupo ha sido el resultado de un proceso nacional que se enmarca en la crisis que ha vivido Colombia en los últimos años. Ello ha propiciado la coincidencia de una serie de actores sociales relacionados, desde la sociedad civil, la cooperación internacional y el gobierno; con el tema de la niñez y la juventud. Este proceso de concertación une iniciativas que se venían gestando y desarrollando en el país y que han dado como resultado la conformación de una “Alianza por la construcción de una Política Pública de Niñez y Adolescencia”. Ésta integrada por ONG’s nacionales e internacionales, universidades, observatorios, otras alianzas y redes y, el sistema de Naciones Unidas.

Entre los antecedentes que llevaron a la conformación de la Alianza está el Grupo de Reflexión de Infancia y Adolescencia, gestado conjuntamente por UNICEF y la Fundación Antonio Restrepo Barco, que venía adelantando una labor de incidencia en políticas y en la legislación, con propuestas concretas que han recibido mucho reconocimiento. Con base en sus experiencias, la Fundación y el Grupo, se propusieron para la campaña del 2002 producir un documento para los candidatos que recogiera experiencias nacionales e internacionales de atención a la infancia y considerara la situación actual de la niñez. Además, propusiera los lineamientos para la construcción de una política pública de niñez, adolescencia y familia.

El Grupo de Desarrollo Infantil para la Primera Infancia, constituido en Colombia por iniciativa de UNICEF y con la coordinación conjunta de la



Organización Panamericana de la Salud, Save the Children Reino Unido, Plan Internacional, la Fundación Restrepo Barco, CINDE y otras, pidió al Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional un documento sobre la Niñez Temprana en el país y el desarrollo infantil.

Otro de los antecedentes, es el Tercer Encuentro de Red de Redes de niñez de América Latina, en noviembre 2001, en el que los participantes se comprometieron a conformar el nodo colombiano, y en ese mismo año, con la iniciativa de UNICEF, se formó el Grupo de Desarrollo Infantil. Este pidió al Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional, que elaborara un documento con propuestas sobre desarrollo infantil específicamente, que complementara y profundizara el del Grupo de Reflexión.

La coincidencia de otras muchas instituciones en el tema llevó a formar la Alianza y presentar a los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones del 2002, una posición unificada. Una vez elegido el nuevo mandatario, se inició la interlocución con las nuevas autoridades. Para tener una visión de conjunto se hicieron 8 foros regionales y uno nacional con amplia participación de sociedad civil, gobiernos, familias y niños y niñas.

Paralelo a éste proceso, UNICEF, Fundación Antonio Restrepo Barco, Save the Children Reino Unido y CINDE, conformaron el Grupo de Economía y Niñez para apoyar la labor de incidencia y promover procesos de investigación y reflexión desde diversas escuelas del pensamiento económico.

Además de someter a discusión el presente documento, el grupo apoya la labor de la Alianza estableciendo contactos a nivel mundial con grupos similares y preparando estudios de caso en América Latina.

Presentación

El Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE–, la Fundación Restrepo Barco, UNICEF y Save the Children Reino Unido, le hicieron una invitación al Programa Nacional de Desarrollo Humano (PDH) para que determinara el monto del gasto público destinado a la niñez y a la juventud.

Hemos considerado pertinente comenzar con una reflexión sobre la forma como la teoría económica ha abordado el tema de la niñez y la juventud. Posteriormente estimamos el valor del gasto público dirigido a estas poblaciones.

No obstante los esfuerzos que se están realizando en el país a través de numerosos programas, todavía estamos lejos de contar con una política estatal de niñez y juventud. Más grave aún, observamos con preocupación que la disponibilidad de los recursos es procíclica. Ello significa que cuando la economía está en una fase expansiva, aumenta el gasto para infancia y juventud. Y que cuando la economía está la fase depresiva, disminuye el gasto. Esta lógica va en contra de las recomendaciones que recientemente han formulado organismos internacionales, gobiernos y analistas independientes: puesto que los niños y los jóvenes son especialmente vulnerables, en los momentos de crisis el gasto público debe cumplir una función contracíclica, de tal forma que proteja a los más débiles. Los sistemas de protección social tienen que diseñarse de tal manera que los recursos aumenten cuando la economía atraviesa por una fase recesiva. Para que ello sea posible se requieren las siguientes condiciones. En primer lugar, es importante que los períodos de auge se aprovechen para ahorrar los recursos que posteriormente se destinarán a la seguridad social. Segundo, es conveniente buscar las fuentes de financiación menos elásticas frente a la recesión¹. Tercero, debe aceptarse la potencialidad contracíclica del gasto público. Y finalmente, es necesario evaluar cuidadosamente los efectos de los recursos “atados”. Algunas rentas con destinación específica han garantizado que el gasto social no disminuya aún en los momentos de crisis. Las transferencias que hace la Nación a los departamentos y municipios para educación y salud evitaron que la caída del gasto social fuera mayor.

La versión inicial de este documento fue discutida en varios seminarios. Agradecemos los comentarios. Alejandro Acosta del CINDE y Jorge Bula de UNICEF siguieron paso a paso el desarrollo de la investigación y sus aportes fueron muy valiosos. Esperamos que el presente “estado del arte” contribuya a redefinir las políticas de niñez y juventud en bien de la mayoría de los colombianos.

1. Por ejemplo, el impuesto predial es menos elástico que el IVA.

1

La Teoría
Económica
frente a la
Niñez y la
Juventud



La reflexión de la economía sobre la niñez y la juventud puede enfocarse desde dos ángulos: el de la teoría y el de la *política pública*. En el campo de la teoría podríamos decir que la economía no ha considerado a los niños y a los jóvenes como sujetos específicos de análisis. A los niños no se les trata como agentes económicos autónomos porque las decisiones sobre su consumo suelen ser tomadas por los adultos. El quehacer económico de los niños como consumidores está mediado por la decisión de los padres. La situación es muy distinta en el caso de los jóvenes, que podrían ser considerados como agentes económicos plenos. Pero por esta misma razón, ya no vale la pena darles un tratamiento cualitativamente diferente al de los adultos. Y entonces, la distinción entre los jóvenes y los adultos deja de ser significativa. En otras palabras, no se ha desarrollado una teoría económica de la infancia porque se concibe a los niños como agentes económicos imperfectos. Y tampoco hay un análisis económico de la juventud porque el comportamiento de los jóvenes, especialmente cuando disponen de un cierto monto de recursos, puede asimilarse al de los adultos. Habría una razón de fondo que justifica que los niños y los jóvenes sean sujetos del análisis económico: la forma como decide cada miembro de la familia es diferente. Los niños y los jóvenes tienen criterios para elegir distintos a los de los padres. Así como Schumpeter (1939) desarrolla una teoría del espíritu empresarial, podría pensarse en la necesidad de avanzar

hacia una teoría económica del “espíritu” del niño y del joven. Becker (1981) estudia la familia y la forma como sus decisiones afectan el capital humano (educación, salud, relación con los otros, etc.) de los miembros, pero no elabora, stricto sensu, ni una teoría de la infancia, ni una teoría de la juventud.

En el campo de la *política pública* aunque sí se observa una mayor preocupación por los temas de la niñez y de la juventud, la aproximación suele hacerse desde la perspectiva sectorial, en la que se destacan por su importancia las áreas de la educación y de la salud. Si la mayor parte de los recursos llegan a los niños y jóvenes a través de las instituciones de educación y salud, y si estas prestan sus servicios de manera adecuada, podría argumentarse que no es necesario contar con programas específicos de atención a la niñez y la juventud. En otras palabras, si los servicios son adecuados, los niños y los jóvenes mejoran su bienestar. Y entonces lo importante sería desarrollar teorías de carácter sectorial (educación, salud, etc.). Estamos de acuerdo en la necesidad de mejorar los análisis sectoriales, pero también es importante avanzar en el conocimiento de la conducta económica de los niños y de los jóvenes, y en la consolidación de políticas públicas transversales dirigidas a estas poblaciones.

En los estudios de niñez y juventud que se hacen desde otros campos disciplinarios, la aproximación biológica ocupa un lugar mucho más importante que en la lectura económica. Aunque Marshall (1898) siempre destacó la rele-

vancia que tiene la biología en el análisis económico, la teoría posterior, que siguió la línea de Walras (1926), le ha dado especial relevancia a las matemáticas². Para Marshall la disciplina auxiliar de la economía debería ser la biología y no las matemáticas. A pesar de la importancia que le reconoce Marshall a la biología, sus aproximaciones analíticas en este campo no son sistemáticas, y no van más allá de ciertas analogías. Si la economía hubiera avanzado más en la apropiación del método de la biología, tal vez dispondría de mejores instrumentos para entender la especificidad del comportamiento de los niños y de los jóvenes. Afortunadamente, en el análisis económico la aproximación biológica ha ido ganando un espacio cada vez mayor. Y si estos enfoques continúan prosperando, se tendrán mejores elementos de juicio para entender el comportamiento de los niños y de los jóvenes.

La teoría económica se ha acercado a la niñez y a la juventud desde tres grandes perspectivas: i) los modelos unitarios³, ii) el análisis costo/beneficio de los distintos miembros del hogar⁴, iii) la reflexión por fuera del mercado⁵.

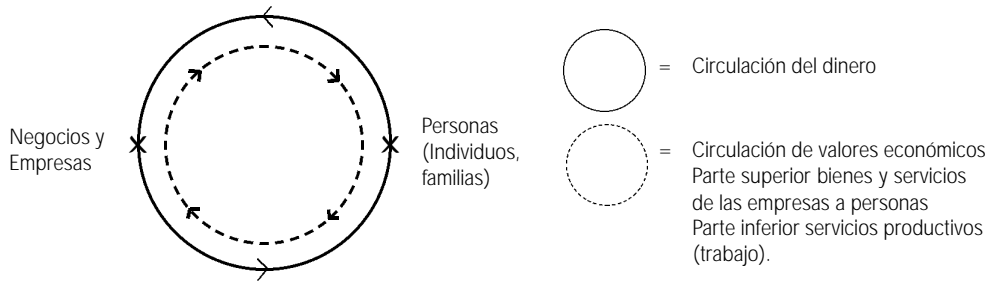
1.1. LOS MODELOS UNITARIOS

Los modelos unitarios están asociados al nombre de Samuelson (1956). El autor discute la pretensión de Scitovsky de construir *curvas de indiferencia comunitarias*. Es decir, curvas de indiferencia que representen las opciones de consumo de un grupo. Samuelson critica a Scitovsky y demuestra que no es posible que existan curvas de indiferencia representativas de un consumo comunitario. Sin embargo, en el caso de la familia sí es factible que haya curvas de indiferencia comunitarias. La aplicación de esta conclusión a la teoría de la demanda equivale a suponer que las preferencias de los miembros del hogar son homogéneas.

La aproximación de Samuelson tiene la ventaja de que facilita la comprensión de las principales interacciones micro y macro. Pero tiene el inconveniente de que hace abstracción de las diferencias que se presentan entre los componentes del grupo familiar y, por tanto, no distingue el comportamiento de cada uno de los miembros de la familia. En el modelo unitario de Samuelson la familia se considera como un agente homogéneo. La curva de indiferencia de

2. Mencionamos algunos trabajos que desde la economía piensan la biología: Becker (1976, 1981 b), Coase (1978), Hodgson (1996), Samuelson (1985, 1993), Simon (1952, 1983, 1985, 1986, 1993), Veblen (1898). Esta literatura no considera de manera explícita la niñez o la juventud. Acosta y Kattah (2002) muestran la relevancia que por razones biológicas, entre otras consideraciones, tiene la atención temprana a los niños. Los autores hacen un recuento detallado de los motivos por los cuales los niños y adolescente merecen un tratamiento privilegiado. El trabajo de Young (2003) va en la misma dirección.
3. El texto de Samuelson (1956) suele considerarse como punto de referencia. Serrano (2002) hace un análisis detallado de las diversas aproximaciones que ha hecho la teoría económica a la familia. Ver, igualmente, PDH, DNP, ICBF (2002, 2002 b).
4. Además de los trabajos de Becker (1973, 1974, 1981, 1981 b), ha tenido mucha influencia el estudio de Barro (1974) porque pone en evidencia las relaciones inter-generacionales. Ver, además, Browning, Bourguignon, Chiappori y Lechene (1994), Kugler (1980).
5. Sen (1985, 1990, 1992), Sen y Sengupta (1983).

Gráfica 1



La gráfica reproduce el diagrama que utilizaba Knight en 1926, tal y como es recordado por Patinkin (1973, p. 791).

la familia tiene las mismas propiedades teóricas de la curva de indiferencia de una sola persona. En estos modelos no es posible precisar las preferencias de cada individuo porque la familia es tratada como un agente económico único. Aún más, en Samuelson difícilmente hay una teoría de la familia. El modelo unitario introduce el agente *familia* casi que con el único propósito de contraponerla a la firma y poder cerrar de esta manera el círculo de la *rueda de la riqueza*. La rueda de la riqueza (gráfica 1) es de Knight. Patinkin (1973, 1973 b), su alumno en Chicago, recuerda la importancia que tuvo el diagrama en la enseñanza de la economía, especialmente gracias a la popularidad que le dio Samuelson a partir de 1948 en las numerosas ediciones de su *Economics*. Samuelson utiliza la rueda de la

riqueza, como Knight, para explicar los flujos que tienen lugar entre las firmas y las familias, pero en ningún momento los autores pretenden explicar el comportamiento de las organizaciones o de las familias⁶.

En el lado derecho de la rueda de la riqueza están las personas (individuos y familias), y en el lado izquierdo las empresas. El círculo de afuera (línea continua) representa la circulación de dinero. El círculo de adentro (línea punteada) corresponde a la circulación de *valores económicos*. La parte superior del círculo externo representa los pagos que le hacen las personas

6. Por el lado de las firmas, esta inquietud sí es explícita en Coase (1937), Simon (1945), Williamson (1988, 1993, 1994, 1998). Para estos autores es fundamental entender la firma como una organización compleja en donde las relaciones entre empresarios, trabajadores y clientes son objeto de gobernabilidad. Se trata, entonces, de examinar la naturaleza de la firma a partir de los vínculos sociales que tienen lugar en su interior. El punto de partida de esta aproximación es de Coase: el funcionamiento interno de la firma no responde a la lógica del mercado. La firma se disputa el espacio con el mercado. Cuando la empresa consolida la integración vertical creando más departamentos, realmente le está quitando espacio al mercado. De no existir estos departamentos, habría que recurrir al mercado con el fin de adquirir los productos intermedios que la empresa necesita.

a las empresas por los bienes que éstas les proporcionan. La parte inferior corresponde a los pagos (salarios, beneficios, etc.) que las empresas le hacen a las personas. La parte superior del círculo interno representa los bienes y servicios que las empresas le entregan a las personas. Y la parte inferior los bienes que las personas le entregan a las empresas. El más usual es el trabajo. Los círculos son simétricos. Los bienes y servicios que las empresas le entregan a los consumidores (parte superior del círculo interno) son compensados con los pagos que las familias y las personas le hacen a las empresas productoras (parte superior del círculo externo). De la misma manera, las personas le proporcionan a las empresas su trabajo y a cambio de ello reciben un salario o una ganancia.

En la rueda de la riqueza tanto la firma como la familia son como cajas negras. No se sabe qué pasa en su interior. Y todavía más, no hay interés en indagar por las interacciones que tienen lugar en su seno. Y si en los modelos unitarios no hay una teoría de la familia, mucho menos hay espacio para una teoría de la niñez o de la juventud. La rueda de la riqueza es una aproximación que le da relevancia al circuito macroe-

conómico dejando de lado consideraciones micro más específicas. La rueda de la riqueza fue un instrumento pedagógico muy útil para explicar la interacción entre los mundos real y monetario, pero es muy poco apropiada para entender la naturaleza de los agentes económicos. Al presentar en su libro de texto la rueda de la riqueza Samuelson tiene la misma preocupación de Knight: describir las relaciones agregadas que se presentan entre los dos grandes agentes de la economía: las firmas y las familias. Los modelos unitarios han tenido mucha acogida porque facilitan las estimaciones de las funciones de demanda⁷. Si las preferencias de los miembros de la familia son homogéneas, basta con indagar por el consumo del hogar⁸.

1.2. EL ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO

La segunda aproximación al estudio de la familia se inscribe en la que podríamos llamar la perspectiva costo/beneficio⁹. El texto más significativo es el *Treatise on the Family* de Becker (1981). El autor muestra que el balance costo/beneficio puede extenderse a las decisiones familiares. En su análisis lo económico adquiere una relevancia fundamental. Aunque acepta que los factores no-económicos como el

7. El libro de Philips (1983) explica las características de las funciones de demanda y propone ejercicios prácticos bajo el supuesto de que la familia es una unidad de consumo. Para el caso colombiano, ver Muñoz, Ramírez y Rivas (1998), Ramírez (1989).

8. Las encuestas de ingresos y gastos, que son la base para estimar el Índice de Precios al Consumidor (IPC), siguen los principios unitarios de Samuelson.

9. Aunque los modelos unitarios pueden ser analizados desde la perspectiva costo/beneficio, la especificidad del segundo enfoque radica en que propone funciones costo/beneficio para cada uno de los miembros de la familia.



amor, el deseo, etc., también son importantes, pone todo el énfasis en los determinantes económicos. El enfoque de Becker se inscribe en la perspectiva de la teoría del capital humano, definido como “las actividades que repercuten sobre las rentas monetaria y síquica futura a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos” (Becker 1964, p. 21)¹⁰. A pesar de que desde su formulación inicial (Mincer 1958) la teoría del capital humano ha tratado de tener una perspectiva amplia, en la práctica se la ha reducido a la escolaridad. Los ejercicios empíricos buscan estimar la tasa de retorno de cada año adicional de educación o de experiencia. Las estimaciones combinan cortes transversales y cálculos intertemporales.

A diferencia de los modelos unitarios, el análisis costo/beneficio sí permite individualizar la decisión de inversión de cada miembro del hogar. Por ejemplo, en el campo de la educación es factible estimar una función de la forma $w = f(ed, exp)$ para cualquiera de los miembros del hogar. w es el salario, ed es la educación que

A pesar de que desde su formulación inicial (Mincer 1958) la teoría del capital humano ha tratado de tener una perspectiva amplia, en la práctica se la ha reducido a la escolaridad

suele medirse como años de escolaridad, exp representa los años de experiencia. A partir de la información existente puede calcularse el valor esperado del salario, de tal manera que el método es aplicable a los niños y a los adolescentes, independientemente de su edad. No obstante la posibilidad de individualizar la función, los modelos que ponen en primer plano la relación costo/beneficio no han desarrollado una teoría económica ni de la infancia, ni de la juventud. El hecho de que la persona sea menor o mayor, únicamente modifica los subíndices temporales de la función. El modelo general no se afecta con la edad del individuo. Los diferenciales de edad no se traducen en transformaciones sustantivas de la función.

1.3. LA REFLEXIÓN POR FUERA DEL MERCADO

La tercera aproximación a la niñez y a la juventud enfatiza los aspectos que están por fuera de la dinámica del mercado. Sen (1985, 1990, 1992) representa muy bien este enfoque¹¹. De antemano se reconoce que el mercado tiene límites

10. “Este estudio se ocupa de las actividades que repercuten sobre las rentas monetaria y síquica futura a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. Esas actividades se denominan inversiones en capital humano. Las múltiples formas que pueden adquirir esas inversiones incluyen la escolarización, la formación en el puesto de trabajo, los cuidados médicos, las migraciones y la búsqueda de información sobre precios y rentas. Las inversiones difieren en su influencia sobre las retribuciones y el consumo, en las cantidades que normalmente se invierten, en la cuantía de los rendimientos y en la medida en que se percibe la relación entre inversión y rendimiento. Pero todas estas inversiones mejoran la capacidad, los conocimientos o la salud y, por lo tanto, elevan las rentas monetarias o síquicas” (Becker 1964, p. 21). Ver, igualmente, Mincer (1958, 1974).

11. Bula (1999) explica las concepciones de mercado y de libertad de Sen. En el artículo se pone en evidencia los límites inherentes al mercado.

intrínsecos, y que el examen de numerosos problemas económicos relacionados con la familia escapa a la lógica de los precios. Sen (1992) comenta algunas decisiones dramáticas que se toman en el seno de la familia y que no pueden analizarse con los instrumentos metodológicos propios de la lógica costo/beneficio. Mencionamos dos. La primera es la decisión de abortar el feto femenino en lugar del masculino. Este fenómeno se está presentando en China continental. Dado el estricto control natal que incentiva el hijo único, numerosas parejas optan por hacer abortar el feto de la niña. Y el otro tipo de decisión tiene que ver con la forma como se distribuyen entre los miembros de las familias pobres los alimentos escasos. Aunque las decisiones mencionadas tienen impactos serios en el desarrollo, los instrumentos convencionales que centran la atención en la lógica del mercado no son adecuados para entender las complejidades inherentes a la elección que se toma en el seno del hogar.

Este acercamiento, por fuera del mercado, tiene la ventaja de que permite analizar los aspectos específicos de la infancia y de la juventud más integralmente que el enfoque costo/beneficio. El espacio se amplía y ello facilita el diálogo de la economía con otras disciplinas, como la biología o la educación, que han estudiado con mayor

profundidad las especificidades de la infancia y de la juventud.

En este acercamiento interdisciplinar la economía tiene tres tareas. La primera es preocuparse por indagar los procesos de decisión al interior del hogar. De la misma forma como se ha avanzado en el estudio de la decisión colectiva aplicada a la política¹², y a la firma (Arrow 1974), también debería intentar una teoría de la decisión colectiva en la familia. La segunda tarea, es estudiar el comportamiento económico de los distintos miembros del hogar. Y, la tercera, es el análisis de las interacciones que se presentan entre el desarrollo y las decisiones del hogar.

1.4. POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS Y CREATIVAS DE LOS NIÑOS Y JÓVENES

Los tres enfoques anteriores, cada uno a su manera, explicitan las *potencialidades productivas y creativas* de los niños y los jóvenes. El modelo unitario, tal y como se presenta en la rueda de la riqueza, insiste en las relaciones estáticas en un momento dado del tiempo. Y dada la ausencia de una visión intertemporal, no hay espacio para hacer consideraciones sobre las potencialidades futuras de la familia como unidad de consumo y de inversión. A medida que los modelos se han ido desarrollando, la

12. Arrow (1951), Buchanan y Tullock (1962).



dimensión intertemporal se ha hecho más evidente, y ello permite introducir las expectativas de consumo y ahorro de las familias. Pero en esta definición de escenarios futuros alternativos los modelos conservan su naturaleza unitaria, que no permite diferenciar las características de los niños y de los jóvenes.

Desde la perspectiva costo/beneficio la potencialidad es más clara. Y para cada miembro de la familia es posible determinar las expectativas de ahorro y consumo. Destacamos dos tipos de modelo. El primero es el de *generaciones traslapadas*, que tiene mucha aplicación en los sistemas de seguridad social¹³. Y el segundo corresponde a los llamados modelos de *crecimiento endógeno*¹⁴.

En los modelos de generaciones traslapadas la distinción entre jóvenes y viejos es neurálgica. Los modelos diferencian dos grandes etapas de la vida. En la primera la persona trabaja. Y en la segunda disfruta de la pensión. Frecuentemente se considera que cada uno de los períodos dura 25 años. El primer período suele identificarse

con la “juventud” y el segundo con la “vejez”. Por tanto, es joven la persona que tiene 44 años y que comenzó a trabajar a los 20. Veremos adelante que este rango etáreo tan amplio no coincide con las definiciones que suelen aplicarse para los propósitos de la política pública. De todas maneras, y haciendo abstracción de los rangos de edad, los modelos de generaciones traslapadas tienen la ventaja de que explicitan las potencialidades de las personas durante los años de “juventud”. En los modelos de generaciones traslapadas se le da poca importancia a la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la falta de oportunidades¹⁵.

Y en los modelos de crecimiento endógeno se pone en evidencia la forma como la inversión en capital humano incide en el crecimiento. A diferencia de las máquinas que tienen rendimientos decrecientes, las personas pueden tener rendimientos crecientes¹⁶. Los procesos de

13. El modelo inicialmente propuesto por Barro (1974) es criticado por Buchanan (1976). Es interesante leer, además, la respuesta de Barro (1976). Barro supone que hay altruismo entre las generaciones y, por tanto, la felicidad del padre depende del consumo, del ingreso y de la felicidad del hijo. La hipótesis que le permite a Barro organizar la dinámica intergeneracional es la siguiente: en el largo plazo es indiferente que el Estado se financie emitiendo bonos de deuda, o a través de impuestos. Supone Barro que el ahorrador que adquirió papeles del gobierno no se gasta los excedentes derivados de la rentabilidad del bono, porque sabe que tarde o temprano el gobierno le cobrará impuestos para subsanar el déficit en que ha incurrido al honrar los intereses de los bonos. El ahorrador guarda el dinero esperando los impuestos, con la convicción de que si la administración tributaria no le cobra a él, le caerá a sus hijos o a sus nietos.

14. Entre los autores que han desarrollado estos modelos, destacamos: Aghion y Howitt (1998), Barro (1990), Caballe (1995), McCandless y Wallace (1991), Mulligan y Sali-i-Martin (1993), Romer (1990, 1994), Rebelo (1991).

15. “Al menos la mitad de los latinoamericanos ven limitadas tempranamente sus oportunidades de bienestar como consecuencia de las características que asume la transmisión intergeneracional de capital educativo y de oportunidades laborales, que junto a otros factores son determinantes de la elevada y persistente desigualdad socioeconómica y regional” (CEPAL 1998, p. 59). Sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza ver, además, Corchuelo, Rodríguez, Acosta y Baquero (1999), Nina (1997), Nina y Grillo (2000).

16. La capacidad productiva del individuo tiene un comportamiento a lo largo del tiempo muy diferente a la de la máquina. A la depreciación del capital humano no se le pueden aplicar exactamente los mismos criterios que a la depreciación del capital físico. Mientras que el capital físico tiende a agotarse a lo largo del tiempo, el capital humano se aprecia durante un período de la vida del individuo. La educación, la formación o en el puesto del trabajo o, simplemente, la experiencia, aumentan el rendimiento del capital humano. La salud, física y psicológica, también mejora durante una parte de la vida. Este análisis se amplía en González (1998).

aprendizaje y educación mejoran, incluso en forma exponencial, la capacidad de respuesta del trabajador y por ello es fundamental que la inversión en capital humano se realice desde la edad temprana.

El tercer enfoque, que busca ir más allá de la lógica del mercado, ve las potencialidades de los niños y de los jóvenes desde un ángulo más comprensivo. Es probable, dice Sen, que por cualquier razón la mayor educación de la joven no se refleje en un aumento del ingreso, pero sí en otros beneficios individuales y sociales como, por ejemplo, la disminución del embarazo temprano, la regulación de la natalidad, el mejor criterio para votar, el fortalecimiento de la democracia, etc.¹⁷. Piensa Sen (1997) que debe superarse el marco estrecho de las teorías del capital humano, con el fin de avanzar hacia una mejor comprensión de la forma como puede avanzarse en el desarrollo de la *capacidad humana*¹⁸. En síntesis, “la inversión en la infancia ahorra costos posteriores en salud, educación y protección, al tiempo que potencia la contribución de los sujetos al bienestar de la sociedad en su conjunto en el presente y en el futuro” (Acosta y Kattah 2002, p. 3).

En los últimos años ha crecido el interés por estudiar los problemas de la niñez y la juventud desde el ángulo del riesgo y la vulnerabilidad¹⁹. Dependiendo del enfoque que la sirva de contexto, los estudios sobre riesgo y vulnerabilidad pueden estar más o menos cerca del mercado. En algunas investigaciones recientes sobre el mercado de trabajo se pone en evidencia la especial vulnerabilidad de los niños y de los jóvenes²⁰. Los estudios sobre protección social tiene mayor alcance y posibilidades comprensivas si el tema se relaciona con una noción de riesgo universal. Todas las personas, en alguna medida, somos vulnerables. Y aunque los niños y los jóvenes son más frágiles, la teoría del riesgo no puede reducirse a estos dos grupos de la población. Como veremos adelante, la protección social debe concebirse desde una perspectiva global, universal y permanente, y no sólo como la respuesta transitoria y remedial.

17. En los ensayos de Acosta y Kattah (2002), Puentes (2002), se explican numerosos beneficios derivados de la atención cuidadosa a los niños y a los jóvenes. Muchos de estos resultados escapan a las valoraciones en términos de precios. Por ejemplo, la consolidación de los derechos de los niños es un avance que no cabe en la lógica del mercado. Oxenham, Hamid, Ruhweza, Petkova-Mwangi y Sall (2002) hacen una revisión cualitativa del impacto que tienen en el nivel de vida los programas de alfabetización de jóvenes y adultos. El estudio incluye Guinea, Kenya, Senegal y Uganda.

18. Sen (1997), Unicef y CEPAL (2001).

19. Ver, por ejemplo, Acosta (2000), Barker y Fontes (1996), Bula (1999), Chambers (1989), González (2002), IDS (1989), Katzman (1999), Lampis (1998, 1999), Moser (1996), Sarmiento y González (1999), Schneidman (1996), Stewart (1987), Van der Gaag y Winkler (1996), Wartenberg (1999).

20. Ver, por ejemplo, Ramirez y Castro (2000).

2

Gasto
Social,
Gasto
Militar y
Deuda
Pública



El acercamiento a la niñez y a la juventud ha sido más notorio en las políticas públicas que en la teoría económica. Al diseñar los programas, el gobierno colombiano ha incorporado elementos de los tres enfoques (unitario, costo/beneficio, no mercado). Algunas políticas se dirigen a las familias y en este sentido se inscriben en el enfoque unitario. Otras buscan mejorar la tasa de rendimiento de la educación de cada individuo. Y las otras, que se ubican por fuera del mercado, tratan de avanzar en el logro de propósitos como el cumplimiento de los derechos de los niños. Puesto que la finali-

dad de este trabajo no es analizar las políticas públicas orientadas a la niñez y a la juventud a la luz de los tres enfoques que hemos formulado, no continuaremos profundizando en el tema. Más bien, centraremos la atención en los recursos dedicados a los programas de niñez y juventud.

Para efectos prácticos es necesario contar con una definición operativa de juventud. La CEPAL (2000, p. 26) considera la juventud como el “período del ciclo de vida en el que las perso-

Cuadro 1

Gasto por finalidades - Administraciones Públicas - Millones de pesos corrientes											
	Ad. Est.	Ord. seg.	Defen.	Educ.	Salud	Sg. ass.	Viv.	Otr. soc.	Ser. ec.	Otras	Total
1990	452,571	529,207	288,338	637,882	250,246	619,289	68,480	54,901	2,012,373	636,225	5,549,512
1991	463,982	771,477	344,790	817,787	278,982	769,487	91,069	66,655	2,718,308	851,939	7,174,475
1992	1,297,464	1,363,269	457,607	1,338,225	365,159	1,107,761	126,341	88,095	2,678,690	1,355,733	10,178,345
1993	1,499,434	1,704,142	715,001	1,655,236	769,945	1,555,963	158,417	140,518	2,639,648	1,495,599	12,333,903
1994	1,875,385	2,020,452	968,993	2,086,053	1,443,423	2,747,108	248,434	243,509	3,818,171	3,115,708	18,567,236
1995	2,596,696	2,652,191	1,200,001	3,014,409	3,106,212	4,145,735	348,893	298,655	5,331,179	2,494,205	25,188,176
1996	3,678,927	3,562,407	1,781,178	5,068,108	3,098,832	7,043,017	615,545	578,711	6,914,459	4,963,158	37,304,342
1997	5,089,460	4,672,109	2,327,376	5,470,559	4,139,847	6,327,330	740,127	576,846	10,006,937	4,250,227	43,600,818
1998	7,514,151	6,538,634	2,552,594	6,809,352	5,696,987	6,369,870	1,002,265	554,435	14,383,334	5,183,819	56,605,441
1999	11,871,453	6,399,065	3,527,207	6,705,700	4,927,040	6,154,416	954,066	831,052	9,974,133	15,025,703	66,369,835
2000	13,720,376	4,038,057	2,901,382	5,844,619	6,165,878	6,131,581	808,304	552,703	8,931,948	15,855,128	64,949,976
2001	7,601,679	4,406,546	3,077,667	6,544,752	7,877,187	5,254,082	835,409	535,671	10,782,197	21,379,907	68,295,097
2002	15,020,836	4,657,783	3,609,064	7,878,402	6,877,550	5,967,673	866,257	513,535	11,770,613	22,905,838	80,067,552

"Ad. Est" es administración del Estado. "Ord. seg" es orden y seguridad. "Defen" es defensa. "Educ" es educación. "Salud" es salud. "Sg. ass" es seguridad y asistencia social. "Viv" es vivienda. "Otr. soc." es otros servicios sociales. "Ser. ec." es servicios económicos. "Otras" es otras finalidades.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane.

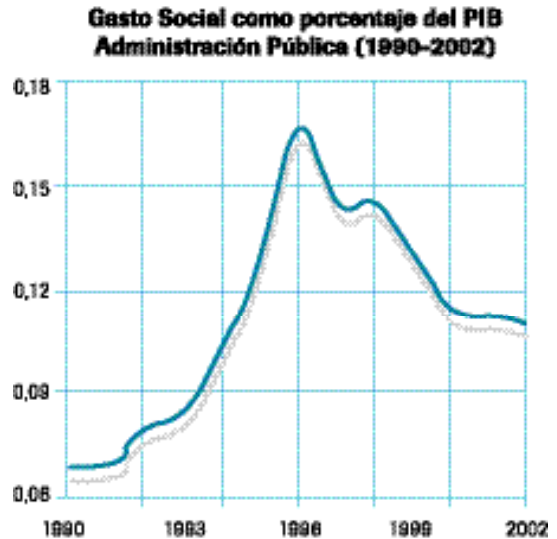
nas transitan de la niñez a la condición adulta, y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales”. Y en cuanto al rango etéreo hay miradas alternativas. Para Naciones Unidas la juventud es la cohorte comprendida entre los 15 y los 24 años. La Organización Mundial de la Salud propone el rango 10-24 años. Para el Convenio Andrés Bello la edad de los jóvenes es el rango 14-29 años. En Colombia, la ley 375 de 1997 considera que la juventud va de los 14 a los 26 años. Sin afán de casarnos con una definición precisa, y siempre que es posible, en los ejercicios empíricos explicitamos el rango de edad.

Comenzamos el análisis con una visión de conjunto de la dinámica del gasto público. El cuadro 1, que sirve de marco general, muestra la distribución del gasto de la Administración Pública²¹ por finalidades.

Destacamos tres hechos. El primero es la caída, como porcentaje del PIB, del gasto social (figura 2, p. 23). El segundo es el crecimiento del gasto en defensa (figura 3, p. 26). Y el tercero es el aumento, también como porcentaje del PIB, de la deuda pública, interna y externa (gráfica 4, p. 26).

2.1. GASTO SOCIAL

Gráfica 2



El eje vertical representa el gasto social como porcentaje del PIB. Las cifras se leen: 16%, 13%, 10%, 7%.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane.

A lo largo del estudio hacemos la diferencia entre el gasto social que corresponde a una política explícita de niñez y juventud, y el gasto social que beneficia a los niños y a los jóvenes sin que esté dirigido directamente a ellos. Aunque esta distinción puede parecer artificial, facilita ordenar los datos y precisar los términos de la discusión. Al gasto del primer tipo lo llamamos *Gasto Explícito* (GE). Y al gasto del segundo tipo le damos el nombre de gasto que

21. En este estudio no se incluye los gastos que destinan las EPS e IPS privadas a la atención de los niños y jóvenes. Se dejan por fuera porque estos dineros no son administrados directamente por el Estado. Debe tenerse presente que aunque las EPS son de naturaleza privada disponen de recursos gracias a la obligatoriedad legal de la contribución. Sobre los impactos de la ley 100 de 1993 en la infancia y la juventud. Ver Acosta y Kattah (2002, pp. 19 y ss.).



beneficia a los niños y jóvenes (GB). Los gastos del segundo tipo - como educación, Sena e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - son mucho mayores que los gastos explícitos²².

La gráfica 2 muestra la dinámica del gasto social de la Administración Pública, como porcentaje del PIB. En la primera mitad de los noventa el gasto crece. Alcanza su punto más alto en 1996 y posteriormente baja²³. La figura deja poca duda sobre la pérdida de importancia del gasto social²⁴. La caída del gasto social coincide con la menor dinámica del PIB. Estos movimientos procíclicos del gasto social serían más intensos de no existir las transferencias de la Nación hacia los departamentos y municipios. Las transferencias son recursos que continúan siendo relativamente inflexibles²⁵. Dado que los recursos que el gobierno destina a niñez y juventud suelen considerarse como gasto social, las reducciones de éste estrechan el margen de maniobra de los programas de infancia y juventud.

Cuadro 2

Tasa de cobertura (bruta y neta) de la primaria y la secundaria (%)

Todo el país

	1993	1997	2000
Primaria			
Cobertura Bruta	110.4	114.8	111.2
Cobertura Neta	75.2	83.5	83.6
Diferencia	35.2	31.3	27.6
Secundaria			
Cobertura Bruta	68.0	80.4	84.2
Cobertura Neta	47.8	61.1	62.7
Diferencia	20.2	19.3	21.5

La tasa bruta incluye extra-edad. La tasa neta se calcula sobre la población que tiene una edad acorde con el grado.

Fuente: PDH, DNP, PNUD y ACCI (2003)

El menor gasto social tiene efectos negativos sobre la cobertura, tanto en educación (cuadro 2) como en salud (cuadro 3). Los avances en la tasa de cobertura (bruta y neta) de la educación fueron mucho más lentos entre 1997 y el 2000 que entre 1993 y 1997. La situación es igualmente crítica en el caso de la salud. Entre 1997 y el 2000 la afiliación bajó de 22.7 millones de personas a 21 millones. Esta caída en la cobertura

22. En este estudio no se incluye los gastos que destinan las EPS e IPS privadas a la atención de los niños y jóvenes. Se dejan por fuera porque estos dineros no son administrados directamente por el Estado. Debe tenerse presente que aunque las EPS son de naturaleza privada disponen de recursos gracias a la obligatoriedad legal de la contribución. Sobre los impactos de la ley 100 de 1993 en la infancia y la juventud. Ver Acosta y Kattah (2002, pp. 19 y ss.).

23. El Ministerio de Hacienda insiste en que el gasto social, como porcentaje del PIB, no cayó en la segunda mitad de los noventa. Habría que estudiar con cuidado las razones de las divergencias. Mencionamos algunas: i) La clasificación del gasto social. No siempre hay consistencia en la denominación del gasto social (CGR 1993, Vélez 1996). ii) El orden (nacional, departamental, municipal) y el nivel (central, des centralizado) de gobierno considerado. iii) El número de instituciones incluidas. iv) La forma de depurar las dobles contabilidades. v) La manera de sumar los rezagos intertemporales, etc.

24. Debe tenerse presente que en 1999 la tasa de crecimiento del PIB fue de -4.3%. Si el denominador no se hubiera reducido tanto, el gasto social como porcentaje del PIB habría tenido una caída más pronunciada que la observada en el figura 2.

25. Y esta apreciación sigue siendo válida, aún después del Acto Legislativo 001 y de la ley 715 (República de Colombia 2001, 2001 b), que modifican el monto de las transferencias y los criterios para distribuirlos. En el estudio de Fresneda, González, Sarmiento y Cárdenas (1997) se muestra que en los momentos de crisis fiscal, y gracias a las transferencias atadas, en Colombia el gasto social ha disminuido relativamente menos que en los otros países de América Latina.

tiene que ver, además del menor gasto social, con el aumento del desempleo. Si los ingresos hogar disminuyen, el adolescente puede verse en la obligación de abandonar la escuela con el ánimo de realizar algún tipo de trabajo que mejore el ingreso del hogar. Y en el caso de la salud, la afiliación al régimen contributivo cae con el desempleo.

Cuadro 3

Aseguramiento en salud. Régimen contributivo. Todo el país

Quintil	Afiliados			Incremento %		
	1993	1997	2000	1993/1997	1997/2000	1993/2000
1	528.283	4.052.475	3.248.955	667	-20	515
2	1.349.623	4.296.587	3.321.082	218	-23	146
3	2.026.569	4.781.450	4.006.373	136	-16	98
4	2.407.533	4.634.566	4.512.236	93	-3	87
5	2.460.038	4.936.741	5.987.950	101	21	143
Total	8.772.046	22.701.819	21.076.596	159	-7	140

Fuente: PDH, DNP, PNUD y ACCI (2003)

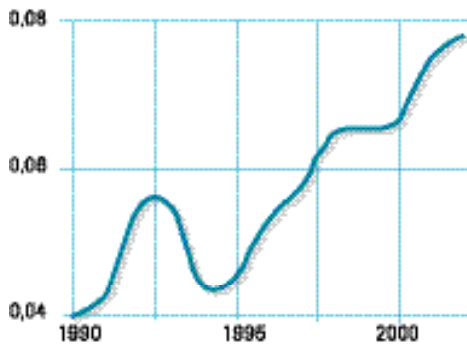
2.2. GASTO EN DEFENSA

Mientras que el gasto social disminuye, aumenta el gasto en defensa, orden y seguridad (figura 3). En los dos últimos años se ha intensificado el ritmo de crecimiento del gasto en defensa. El pie de fuerza sigue creciendo, y más ahora cuando el gobierno trata de hacer realidad la llamada *seguridad democrática*²⁶.

26. El Plan de Desarrollo (Presidencia y DNP 2002) propuesto por la Administración Uribe gira alrededor del Estado comunitario, que se funda en la seguridad democrática. "El Plan Nacional de Desarrollo señala el camino hacia un Estado Comunitario. Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria" (Presidencia y DNP 2002, p. 15).

Gráfica 3

**Gasto en defensa, orden y seguridad como porcentaje del PIB
Administración Pública (1990-2002)**



El eje vertical representa el gasto en defensa, orden y seguridad, como porcentaje del PIB. Las cifras se leen: 6%, 5%, 4%.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane

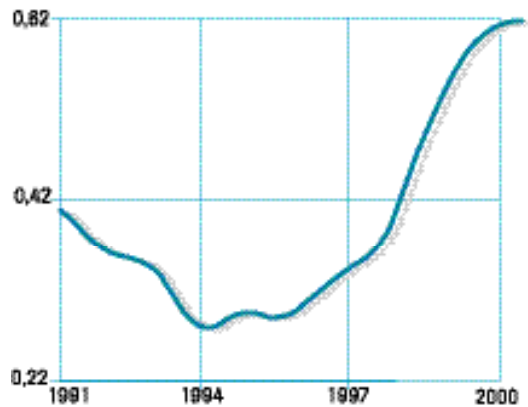
2.3. DEUDA

El ritmo decreciente del gasto social (figura 2, p. 23) contrasta poderosamente no sólo con el aumento del gasto en defensa y seguridad, sino también con la dinámica exponencial que presenta el saldo de la deuda pública (gráfica 4). Los mayores compromisos de la deuda pública están reduciendo el margen de maniobra de la política social. Es sorprendente que en el nuevo Plan de Desarrollo, *Hacia un Estado Comunitario* (Presidencia y DNP 2002), se haya dejado por fuera cualquier reflexión sistemática sobre el tema de la deuda. La deuda pública se menciona, apenas de paso, dos veces, como si fuera un asunto puramente marginal. Es incomprensible que el acelerado aumento de la deuda,

que cada vez limita más el margen de acción del gobierno, ni siquiera merezca ser considerado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfica 4

Saldo de la deuda (interna y externa) del Sector público, como porcentaje del PIB (1991-2001)



El eje horizontal corresponde a los años. El eje vertical es el saldo de la deuda (interna y externa) de todo el sector público, como porcentaje del PIB. Las cifras se leen: 62%, 42%, 22%.

Fuente: Cuadro 4.

La gráfica 4 y el cuadro 4 muestran la evolución del saldo de la deuda (interna y externa) del conjunto del sector público, como porcentaje del PIB (1991-2000). El crecimiento de la deuda pública, especialmente en la segunda mitad de los años noventa, ha sido espectacular. En 1991 el saldo de la deuda total, como porcentaje del

PIB, era 41%. Y en el 2001 llegó a \$ 118 billones que, como porcentaje del PIB, equivale a 62.5%. Comparada con los estándares internacionales, esta cifra es alta. En la Comunidad Económica Europea se ha determinado que el saldo de la deuda pública de cada uno de los países miembros no debe superar el 60% del PIB respectivo. Así que Colombia ya supera el máximo nivel permitido en la Comunidad Europea²⁷.

El monto de la deuda es preocupante pero, sobre todo, lo que más inquieta es su acelerado

ritmo de crecimiento. Desde el punto de vista meramente contable, el mayor dinamismo se explica porque el PIB se ha frenado en los tres últimos años y, segundo, porque el saldo de la deuda ha crecido a una tasa elevada.

Cuadro 4

Saldo de la deuda (interna y externa) del sector público

Millones de pesos

	Interna	Externa	Total	Int/PIB	Ext/PIB	Total/PIB
1991	2,744,756	9,708,686	12,453,442	9.0	31.9	41.0
1992	3,969,269	10,261,413	14,230,682	10.2	26.3	36.5
1993	6,933,864	10,709,574	17,643,438	13.6	20.9	34.5
1994	7,888,934	10,993,014	18,881,948	11.7	16.3	28.0
1995	11,195,111	13,828,858	25,023,969	13.3	16.4	29.6
1996	15,646,877	14,822,425	30,469,302	15.2	14.4	29.6
1997	22,054,896	19,545,321	41,600,217	17.8	15.7	33.5
1998	28,998,584	26,598,668	55,597,252	19.8	18.1	37.9
1999	39,914,131	35,528,928	75,443,058	26.6	23.7	50.2
2000	58,226,979	44,601,389	102,828,368	33.7	25.8	59.6
2001	66,637,104	51,948,891	118,585,996	35.2	27.4	62.6

"Int" es interna, "Ext" es externa.

Fuente: Contraloría General de la República (2000, 2001, 2001 b, 2002).

27. El saldo de la deuda pública de España, también como porcentaje del PIB, oscila alrededor del 60%. Aunque esta cifra es muy similar a la de Colombia, hay una diferencia marcada entre los dos países: mientras que en nuestro caso la deuda sigue creciendo a ritmos exponenciales, en España ya comienza a bajar.



La deuda interna ha aumentado más rápidamente que la externa. El mayor peso relativo de la deuda interna se explica porque durante los primeros años de la década, el gobierno realizó prepagos de deuda. Esta decisión fue conveniente porque en ese momento había abundancia de reservas. En la segunda mitad de los noventa, parte del aumento de la deuda externa se explica por la devaluación del peso. En 1996 el monto de ambas deudas era muy similar. Desde entonces el saldo de la deuda interna ha

crecido más rápido que el de la externa. La devaluación que se ha presentado en los dos últimos años ha contribuido a encarecer la deuda externa. Pero vista desde otro ángulo, la devaluación es positiva porque favorece el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, estimulando las exportaciones y desestimulando las importaciones.

Cuadro 5

Servicio deuda del Gobierno Nacional Central

Millones de pesos

	Externa	Interna	Total	Ext/PIB	Int/PIB	Tot/PIB
1991	708,212	142,459	850,671	2.33	0.47	2.80
1992	1,155,894	198,039	1,353,933	2.96	0.51	3.47
1993	1,138,537	354,572	1,493,109	2.23	0.69	2.92
1994	1,239,558	1.860.651	3,100,009	1.84	2.76	4.59
1995	1,171,492	1,303.767	2,475,259	1.39	1.54	2.93
1996	1,460,715	3.502,605	4,963,320	1.45	3.48	4.93
1997	1,805,380	5,153,694	6,959,074	1.48	4.23	5.72
1998	2,266,678	7,459,652	9,726,330	1.60	5.26	6.86
1999	4,048,760	9,134,798	13,183,558	2.67	6.01	8.68
2000	4,928,301	10,566,419	15,494,720	2.85	6.12	8.98
2001	7,305,656	12,296,818	19,602,474	3.85	6.49	10.34

"Int/PIB" es el servicio de la deuda interna como porcentaje del PIB. "Ext/PIB" es el servicio de la deuda externa como porcentaje del PIB. "Total/PIB" representa el servicio total como porcentaje del PIB.

Fuente: Contraloría General de la República (2000, 2001, 2001 b, 2002).

El cuadro 5 incluye el valor del servicio de la deuda del Gobierno Nacional Central. No se incluye el resto del sector público. En el 2001, el servicio de la deuda interna fue de \$ 12.2 billones, un poco más de un billón mensual. Estos montos tan elevados reducen el margen de acción del gobierno, ya que disminuyen la disponibilidad de recursos para realizar los programas sociales y, sobre todo, las inversiones que ayuden a reactivar la economía.

La lectura conjunta de las figuras 2, 3 y 4 arroja una constatación clara: la caída del gasto social (figura 2, p. 23) ha estado acompañada de un crecimiento del gasto en defensa (figura 3, p. 26) y de la deuda pública (figura 4, p. 26). Debe tenerse presente que la deuda no siempre es un sustituto del gasto social o del gasto en defensa. Una parte de la deuda ha sido contratada para financiar estos gastos. Y en tal caso, lo ideal sería que la mayor deuda se reflejara en una consolidación de los activos de la sociedad. Desgraciadamente ello no ha sucedido así. Otra parte importante de la deuda se explica porque el manejo de la política monetaria y del crédito ha sido equivocado. Las altas tasas de interés a las que se han colocado los Títulos de Tesorería, TES, no tienen justificación (Cabrera y González 2000, 2000 b)²⁸. En otras palabras, la atención de

los compromisos de la deuda incide (directa e indirectamente) en el gasto dirigido a los niños y a los jóvenes. Quizás lo más crítico sea que el crecimiento de la deuda no se ha reflejado en una consolidación de los activos de la sociedad.

Estas dinámicas ilustran bien la tensión entre dos objetivos de política que no siempre son compatibles. La deuda pública puede ser benéfica si cumple tres condiciones: i) es sostenible, ii) varía en función de opciones gubernamentales, iii) se refleja en un mejoramiento de los activos (físico, humanos, social, ambiental, etc.) del país. En los años noventa estos requisitos apenas se han cumplido parcialmente y por ello el aumento de la deuda no se ha manifestado en un mayor crecimiento y, mucho menos, en un mejoramiento del bienestar de la población.

2.4. LAS TENDENCIAS MALSANAS SE CONSOLIDAN

Las tendencias actuales del gasto social, del gasto militar y de la deuda van en contra del bienestar de la población y, especialmente, de los grupos más vulnerables. El primer paso para poder avanzar en una dirección distinta es tratar de compartir el diagnóstico. Y aquí es donde comienzan las dificultades porque la percepción de los problemas no es homogénea. No hay acuerdo en que el gasto social, como porcentaje del PIB, esté bajando. En los últimos meses se ha afirmado que el “crecimiento” del gasto social

28. Actualmente, los títulos de tesorería (TES) están ofreciendo una tasa de interés que es superior 7 puntos a la DTF. No tiene ningún sentido que los títulos del gobierno, que son los más seguros del mercado, tengan que ofrecerse a una tasa de interés tan elevada. Obviamente, cada punto adicional de la tasa de interés incrementa el valor de la deuda pública.



no ha ido a la par con un aumento de la cobertura. Según nuestras estimaciones, la disminución del gasto es una de las explicaciones de la menor cobertura en educación y salud.

Tampoco hay acuerdo sobre las bondades de aumentar el gasto en defensa. Y las opiniones son todavía más divergentes cuando se examinan las implicaciones derivadas del crecimiento exponencial de la deuda.

Con respecto a estos tres temas (gasto social, gasto en defensa, deuda) en el mediano plazo (4-5 años) no se avizora un cambio de perspectiva. Así que es muy factible que las tendencias malsanas se consoliden. Si la protección social continúa siendo procíclica no hay manera de cambiar las tendencias actuales. La magnitud de la deuda está ahogando el resto del gasto público. Siempre que se habla de la necesidad de reducir la deuda, se afirma que primero debe disminuirse el gasto. Esta manera de ver el problema es muy parcial. La deuda también puede corregirse si se modifican los criterios con los que se está contratando nueva deuda. Con respecto a la deuda pública interna, no tiene mucho sentido seguir emitiendo TES a tasas de interés tan elevadas. Además, es posible renegociar los intereses y los plazos con los tenedores institucionales. Y en cuanto a la deuda externa, bien valdría la pena considerar la posibilidad de utilizar parte de las reservas para financiar al gobierno, de tal manera que no siga aumentan-

do el crédito externo. Hay suficiente margen para utilizar entre US\$ 500 millones y US\$ 1.000 millones porque el volumen de reservas es grande (cerca de US\$ 10.000 millones).

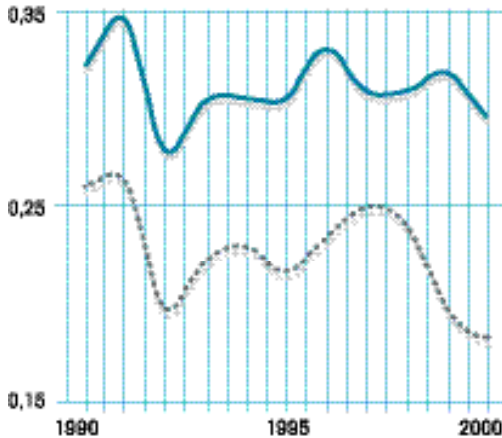
Frecuentemente se olvida que hay grandes asimetrías entre las dinámicas de recesión y de recuperación. Los daños ocasionados por la recesión no se recuperan fácilmente. Y la asimetría puede ser mayor en el caso del capital social. La brusca apertura de la economía colombiana que tuvo lugar a comienzos de los noventa deterioró el capital físico y social de manera sustantiva. Este daño que se hizo en un período muy breve (3-4 años) no se sana en el corto plazo. Se requieren planes y políticas de mediano y largo plazo cuyo principal objetivo sea el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Las medidas fiscal y monetaria deben contribuir a este propósito. No es pertinente seguir considerando que los equilibrios macro son el fin. Deberían ser vistos como los medios que favorecen la creación de condiciones propicias para la buena vida.

3

Gasto no
Explícito en
Educación,
Asistencia
Social
y Niñez

Gráfica 5

Participación del gasto en primaria y secundaria en el gasto en educación de las Administraciones Públicas



La línea superior, continua y negra, es el porcentaje del gasto educativo destinado a la primaria.

La línea inferior, discontinua y roja, es el porcentaje del gasto educativo, destinado a la secundaria.

El eje vertical representa la participación (%) que tiene cada tipo de gasto en el gasto en educación. Las cifras se leen: 35%, 25%, 15%.

Fuente: Cálculos del PDH con base en cuadro 6, con algunas modificaciones en el año 2000.

La educación es un componente muy importante del gasto social. La gráfica 5 describe la evolución de la estructura del gasto en primaria y secundaria. El hecho más significativo es el detrimento relativo, durante la segunda mitad de los noventa, del gasto en educación secundaria. Tal y como se desprende del cuadro 6, en los últimos años el gasto que más se reduce es el de secundaria. El gasto destinado a la educación superior cae a partir de 1998. La reducción del gasto en educación universitaria no es extraña porque en los últimos años se ha considerado que el Estado debe privilegiar, especialmente, la básica. Nunca es tarde para repensar la bondad de estas decisiones. La sustitución entre modalidades del gasto educativo (básica por universitaria, por ejemplo) no es conveniente. En lugar de sustituir debería tratarse de avanzar simultáneamente en ambas direcciones (básica y universitaria).

Durante la segunda mitad de los noventa el gasto en asistencia social (que incluye al ICBF) mantiene una tendencia creciente, aunque se desacelera el final del período (figura 6). El aumento que se observa entre 1994 y 1995 se explica por el mayor gasto del ICBF (cuadro 7). El gasto en asistencia social es un buen ejemplo de un gasto del tipo GB (beneficia a niños y jóvenes sin que sea un gasto explícito). El relativo estancamiento que se observa al final de los noventa puede estar asociado con el ciclo recesivo de la economía. Este comentario se explica por la forma como se financian el ICBF, el Sena y las Cajas de Compensación Familiar. Dada la importancia que tiene el ICBF en el gasto en asistencia social, bien vale la pena hacer una breve reflexión sobre la relación entre el gasto y el PIB.

Cuadro 6

Gasto en educación Administraciones Públicas

Millones de pesos corrientes

	Admón.	Prim.	Secan.	Sup.	Otras	Aux.	Total
1990	73.321	206.541	166.651	124.834	66.053	482	637.882
1991	67.817	283.235	216.069	160.907	89.245	514	817.787
1992	389.390	375.096	265.806	191.962	115.013	958	1.338.225
1993	340.357	507.316	370.235	289.342	144.684	3.302	1.655.236
1994	319.167	640.223	479.095	459.098	181.574	6.896	2.086.053
1995	429.590	924.953	652.058	699.547	300.186	8.075	3.014.409
1996	736.483	1.690.558	1.185.948	1.048.024	387.607	19.488	5.068.108
1997	1.060.864	1.379.800	1.585.824	1.016.132	402.033	25.906	5.470.559
1998	1.325.903	1.730.502	1.284.771	1.760.142	685.858	22.176	6.809.352
1999	1.053.108	2.012.142	1.233.519	1.499.460	444.315	37.556	6.705.700
2000	1.608.831	1.420.616	-	-	310.428	14.528	-
2001	1.576.899	1.838.024	1.281.172	1.332.944	448.919	66.794	6.544.752

"Admón." es administración. "Prim." es primaria. "Secan" es secundaria. "Sup." es superior. "Aux" es auxiliares. "-" significa que el dato no está disponible.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Danea

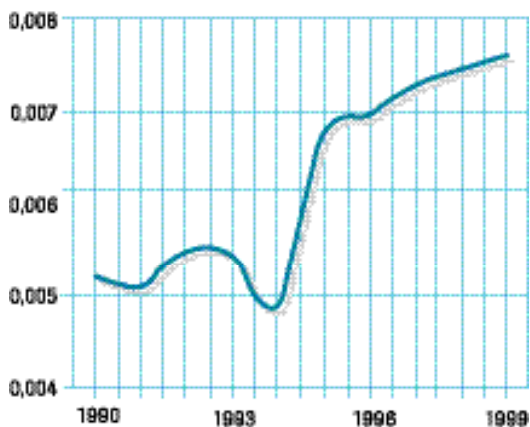
La comparación de las dinámicas de las gráficas 5 y 6 podría hacerse teniendo en cuenta las formas como se financian la educación primaria y secundaria por un lado, e institutos como el ICBF por el otro. Los recursos para educación no están tan directamente vinculados a la evolución del PIB como los del ICBF. La elasticidad de los ingresos del ICBF con respecto al PIB no siempre es unitaria. La figura 6 presenta tres comportamientos diferenciados: 1990-1993, 1993-1996 y 1996-2000. En promedio la elasticidad de los ingresos del ICBF con respecto al PIB es 0.85%. Ello significa que por cada aumento del

PIB de 1%, los ingresos del ICBF crecen 0.85%. Al principio y al final de la década la relación entre el gasto en asistencia social y el PIB es más o menos estable. Pero entre 1993 y 1996 el gasto en asistencia social crece mucho más rápido que el PIB.



Gráfica 6

Gastos en asistencia social como porcentaje del PIB. Administración Pública



El eje vertical representa el gasto en asistencia social como porcentaje del PIB. Las cifras se leen: 0.8%, 0.7%, 0.5%, 0.4%.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane

La Contraloría estima el gasto público total (GB+GE) destinado a la niñez. En la gráfica 7 y en el cuadro 8 se presenta dicho gasto como porcentaje del gasto de la Administración Pública. La tendencia es suficientemente clara: la participación en el gasto de la Administración Pública es decreciente, pasó de 2.5% a 1.5%²⁹. Así que los recursos destinados a la niñez han disminuido su importancia con respecto a otros gastos.

Cuadro 7

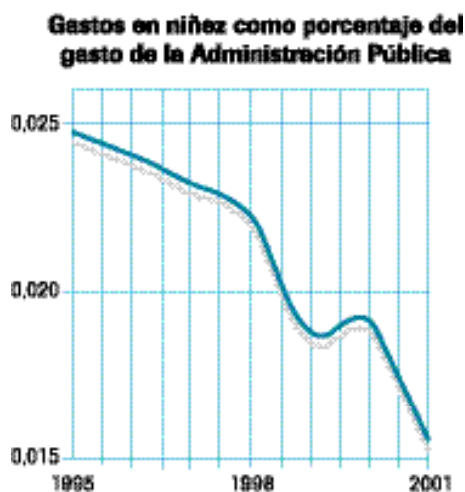
Gasto del ICBF
Millones de pesos corrientes

1990	91.937
1991	122.218
1992	185.718
1993	233.149
1994	296.631
1995	436.719
1996	586.368
1997	734.981
1998	790.614
1999	810.438
2000	856.877
2001	980.078
2002	1.075.688

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane

29. En el estudio de Martínez (2002) se examinan y se valoran con más detalle algunos de los programas de infancia.

Gráfica 7



El eje vertical representa el gasto total (GB+GE) en niñez en el gasto total de la Administración Pública. Las cifras se leen: 2.5%, 2%, 1.5%.

Fuente: Cálculos del PDH a partir de tercera columna del cuadro 8.

El panorama presentado en esta sección no permite ser muy optimista. En la segunda mitad de los noventa el gasto social ha disminuido y ello ha repercutido en una menor disponibilidad de recursos para los niños y los jóvenes.

Cuadro 8

Gasto en niñez y total de las Administraciones Públicas
Millones de pesos corrientes

	Niñez	Ad. Pública	
1990	645	3,134,342	0.02
1991	4,826	4,370,304	0.11
1992	6,288	7,229,212	0.09
1993	13,298	7,605,510	0.17
1994	15,613	11,359,362	0.14
1995	403,933	16,354,329	2.47
1996	521,737	21,687,213	2.41
1997	678,344	29,199,586	2.32
1998	781,164	35,110,696	2.22
1999	844,503	44,935,358	1.88
2000	889,555	46,643,976	1.91
2001	941,612	60,733,480	1.55

Fuente: Cálculos del PDH a partir de la Contraloría General de la República

4

Programas
Específicos
o Gasto
Explícito
(GE)



De la valoración de los programas específicos se sacan dos conclusiones. Una, que es positiva y tiene que ver con el creciente interés que se observa en los últimos diez años por los programas de niñez y juventud. Pero no obstante esta preocupación, y viene la conclusión negativa, sigue predominando la visión de corto plazo. Si se califican las políticas a la luz de los recursos que se destinan a los programas, se constata ambigüedad, desorden e inconsistencia. Las cifras disponibles no permiten tener una clara idea de lo que ha sucedido a través del tiempo. Entre año y año se presentan saltos que reflejan la ausencia de una planeación de largo plazo. Los programas dirigidos de manera específica a la niñez y la juventud se van definiendo de manera coyuntural³⁰. No hay una visión estratégica que articule las diferentes iniciativas. Adicionalmente, las entidades no siguen criterios uniformes para cuantificar los programas. Y ante la ausencia de una contabilidad de costos, no hay forma de imputarle a cada programa los recursos efectivamente gastados³¹. No sobra recordar que el presupuesto ideal sería el “presupuesto por programa”. Este es un tema recurrente cada vez que se discuten las normas presupuestales.

Comenzaremos el análisis con los gastos dirigidos a la niñez. Posteriormente se aborda el tema de los jóvenes.

4.1. GASTO EXPLÍCITO EN NIÑEZ

Cuadro 9

Gasto en programas de niñez (GE) 1995-2001 Millones de pesos de 1994

	ICBF	Otras	Total
1995	250,572	1,109	251,681
1996	295,156	1,444	296,600
1997	324,678	415	325,093
1998	320,658	452	321,110
1999	315,191	537	315,728
2000	285,948	11	285,959
2001	298,320	17	298,337
1991-1994	713,046	1,481	714,527
1995-1998	1,191,062	3,421	1,194,483
1999-2001	881,175	566	900,025

Otras son otras instituciones distintas al ICBF.

Fuente: Cálculos del PDH a partir de la información de las entidades y de la Contraloría General de la República. Los datos de “otros” son tomados del cuadro 10 (p. 40).

30. Desde una perspectiva más general, Acosta y Kattah también ponen en evidencia la naturaleza coyuntural de los programas de infancia y juventud. “Debe incorporar las recomendaciones que el Consejo Internacional de Infancia ha hecho al país como respuesta a los Informes presentados por los diferentes gobiernos, de manera que se avance en que la niñez no sea un asunto coyuntural sino un eje de las políticas de desarrollo y parte de los planes y programas a todo nivel y en los diversos sectores” (Acosta y Kattah 2002, p. 58).

31. “... aparentemente la identificación de las acciones desarrolladas por el Estado en materia oficial de Políticas Públicas de Juventud no representaría mayor problema, dado que se esperaría que en las memorias de las diferentes acciones emprendidas por los gobiernos de turno quedarán registrados los montos de inversión destinados a los programas de Juventud. Esto no ocurre sino de manera parcial, y la información disponible es **poco confiable**” (Puentes 2002, p. 102, énfasis nuestro).

El cuadro 9 resume el valor de los programas específicos destinados a la niñez. La mayoría son programas del ICBF³². El cuadro 10 desagrega los programas que están por fuera del ICBF. El presupuesto de Bienestar Familiar más o menos diferencia el gasto destinado a infancia del resto. Decimos “más o menos” por dos razones. En primer lugar, porque la metodología de clasificación no es consistente año a año. Y segundo, porque como suele suceder con las instituciones del Estado, el ICBF no lleva contabilidad de costos. No se le puede seguir la pista a los programas año a año. Cuando desaparecen los reportes financieros de un programa, no se sabe si ello se debe a que hay inconsistencias en la clasificación presupuestal, o a que el programa se acabó.

Los datos confirman lo dicho antes: en la segunda mitad de los años noventa, a partir de 1997, se reducen los gastos orientados hacia los programas de niñez. Los recursos que en el sector público se manejan por fuera de Bienestar son muy reducidos³³. Entre 1995 y 1998 apenas llegaron a \$ 3.4 mil millones, menos de mil millones por año.

Vale la pena hacer algunas consideraciones sobre la centralización de los programas de niñez en el ICBF. Esta concentración tiene ventajas. Por ejemplo, facilita la coordinación de las acciones. Pero también tiene costos y, además, puede conducir a resultados no deseados. Puesto que la mayoría de los programas de atención a la infancia son realizados por el ICBF, la suerte de la niñez termina condicionada a lo que suceda con el Instituto de Bienestar Familiar. No es conve-

niente que la política de infancia dependa de las prioridades del ICBF. En otras palabras, el futuro de la niñez no puede identificarse con el devenir de una institución. La protección y la atención a los niños estará garantizada si es el resultado de una política de Estado.

De la lectura del cuadro 9 (p. 38) no es posible saber cuál es la importancia que el Estado le atribuye a la infancia. Los recursos que se destinan al ICBF no indican, necesariamente, que haya habido una opción gubernamental favorable a la niñez. Podría decirse, simplemente, que determinada política estimula al ICBF en sentido general y no a programas específicos de niñez. Este camino nos lleva a un terreno muy borroso en el que no es posible diferenciar si la política busca estimular una institución o a un programa específico de niñez. La distinción entre estas dos aproximaciones siempre es confusa y no tendría mucho sentido tratar de insistir en la diferenciación. Incluso, es muy difícil emitir un juicio sobre las bondades de cada alternativa. Sin embargo, al comentar la gráfica 6 (p. 34) mostrábamos que los recursos del ICBF son procíclicos porque las finanzas de la entidad se mueven con la economía. Cuando las empresas están creciendo los impuestos a la nómina aumentan y las finanzas del ICBF se fortalecen. Y cuando la economía entra en una fase recesiva, los ingresos del ICBF se reducen. En la figura 6 esta

32. En el anexo de la p. 64 está la lista de los programas valorados en los cuadros 9 (p. 26) y 10 (p. 40).

33. En el Directorio de la Oferta de Servicios para Población Vulnerable (D.NP, PNUD, ICBF y Misión Social 2002) se incluyen además de las entidades públicas, las instituciones privadas que prestan tales servicios.

Cuadro 10

Entidades diferentes al ICBF que tienen programas específicos niñez. Orden nacional, nivel central. Pesos de 1994

1991	Fondo comun.	15,313,912	1996	Fis	480,770,343
1991	Presidencia	37,327,661	1996	Fis	282,613,892
Total 1991		52,641,573	1996	Mintrabajo	10,096,992
1992	Min. educ.	161,643,934	1996	Mintrabajo	167,133,370
1992	Min. educ.	614,065,745	1996	Min. educ.	49,082,361
1992	Min. comun.	105,744,743	1996	Min. educ.	317,551,895
1992	Min. comun.	20,944,161	1996	Min. comun.	136,511,583
Total 1992		902,398,584	Total 1996		1,443,760,436
1993	Min. comun.	21,457,495	1997	Mintrabajo	42,402,733
1993	Min. comun.	159,776,575	1997	Mintrabajo	136,988,200
1993	Min. salud	4,993,018	1997	Min. comun.	236,572,523
1993	Min. salud	17,919,629	Total 1997		415,963,457
1993	Min. salud	2,184,445	1998	Min. salud	84,932,883
1993	Min. salud	2,184,445	1998	Min. cultura	221,607,646
1993	Min. salud	2,184,445	1998	Min. comun.	145,631,180
1993	Min. salud	2,184,445	Total 1998		452,171,709
1993	Min. salud	10,631,384	Total 1995 - 1998		3,421,535,937
Total 1993		223,515,883	1999	Min. salud	523,157,101
1994	Min. educ.	276,685,250	1999	Min. cultura	13,966,072
1994	Min. comun.	26,181,708	Total 1999		537,123,173
Total 1994		302,866,958	2000	Min. cultura	11,535,484
Total 1991 - 1994		1,481,422,997	Total 2000		11,535,484
1995	Mintrabajo.	11,569,112	2001	Min. cultura	17,680,469
1995	Min. educ.	88,724,569	Total 2001		17,680,469
1995	Min. educ.	848,283,704	Total 1999 - 2001		566,339,125
1995	Min. educ.	36,449,012			
1995	Min. comun.	124,613,937			
Total 1995		1,109,640,335			

Fuente: Cálculos del PDH a partir de la información de las entidades y de la Contraloría General de la República

tendencia se expresa, al final del período, en una desaceleración del gasto social³⁴. Al concentrar los programas de infancia en el Instituto de Bienestar Familiar se está aceptando, de hecho, que la política de atención a la niñez es *procíclica*. Este principio es inadmisibles porque los programas de infancia deben ser *contracíclicos*. Los niños, que son especialmente vulnerables, necesitan más protección cuando la economía está en recesión. Y aunque este postulado es intuitivamente claro, en la práctica se está haciendo todo lo contrario, puesto que la atención a la niñez está concentrada en una institución (ICBF) cuyo financiamiento es función directa del ciclo de los negocios.

4.2 GASTO EXPLÍCITO EN JUVENTUD

Cuadro 11
Inversión en los programas de juventud (GE) 1991-2001
Millones de pesos de 1994

Juv. G. C. Juv. O. E. Total

	Juv. G. C.	Juv. O. E.	Total
1991-1994	6.228	1.862	8.090
1995-1998	5.507	22.930	28.437
1999-2001	1.822	2.825	4.647

"Juv. G. C.": programas explícitos dirigidos a la juventud y realizados por el Gobierno Central (G. C.).

"Juv. O. E.": programas explícitos dirigidos a la juventud y realizados por otras entidades (O. E.) distintas al Gobierno Central.

Fuente: Cuadros 12 (p. 42), 13 (p. 44), 14 (p. 46).

El cuadro 11 cuantifica la inversión pública dirigida de manera explícita a los programas de juventud en el período 1991-2001.

La información desagregada, por institución, puede consultarse en los cuadros 12 (p. 42), 13 (p. 44) y 14 (p. 46). Las cifras tienen dos características: las variaciones son erráticas y el monto es relativamente pequeño. Por ejemplo, entre 1999 y el 2001 la inversión fue de \$ 4 mil millones, que equivale a un poco más de mil millones de pesos por año. Con tan poco dinero es imposible consolidar una política nacional de juventud.

Los cuadros 12, 13 y 14 desagregan la inversión por entidades. Los cambios de tendencia y los saltos son clarísimos. La dinámica es muy errática. Por ejemplo, en 1991 (cuadro 12) al MEN se le asignaron \$ 2.548 millones, y en 1994 la cifra se había reducido a \$ 336 millones. El cuadro 13 cubre los años 1995-1998.

34. Ya decíamos que dentro del gasto en asistencia social se incluye, entre otras instituciones, el ICBF.



Cuadro 12

Inversión en los programas de juventud (GE) (1991-1994)

Millones de pesos de 1994

	Asig. ley	Asig. final	Comprom.	Pagados
1991				
Presidencia	0.0	2557.4	2557.4	2557.4
MEN	2547.9	485.0	485.0	343.3
MinAgricul.	67.0	67.0	67.0	67.0
MinTrab	0.0	28.7	28.7	0.0
Icetex	62.3	196.8	62.3	62.3
Coldeport	236.9	223.0	29.4	18.0
Subtotal	2914.1	1000.5	544.0	490.6
Total	2914.1	3557.9	3229.9	3048.0
1992				
Presidencia	2964.8	6203.1	5824.4	1397.7
MEN	1921.9	1921.9	217.2	217.2
Coldeport	132.8	132.8	31.0	31.0
Inderena	77.6	77.6	69.3	56.6
Icener	0.0	4.7	4.7	4.7
Subtotal	2132.3	2136.9	322.2	309.5
Total	5097.0	8340.1	6146.6	1707.1
1993				
Presidencia	2874.7	2987.4	870.3	870.3
MEN	1683.9	1627.7	368.1	368.1
Coldeport	74.2	74.2	0.0	0.0
Subtotal	1758.1	1702.0	368.1	368.1
Total	4632.9	4689.3	1238.4	1238.4
1994				
Red solidar.	3604.7	2991.2	1403.3	1403.3
MEN	336.6	326.5	238.3	238.3
Coldeport	60.3	81.1	70.9	70.9
FIS	1118.7	687.6	385.1	385.1
Subtotal	1515.6	1095.2	694.3	694.3
Total	5120.3	4086.4	2097.5	2097.5
Total 91-94	17764.2	20673.7	12712.4	8091.1

"Asig ley" es la asignación inicial, "Asig final" es la asignación final, "Comprom." son recursos comprometidos.

Fuentes: Cálculos de Puentes (2002) a partir de DNP, DIFF, SPSC.

Los programas desarrollados en 1995 son³⁵:

- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil (\$ 529 millones).
- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil (\$ 923 millones).
- Prevención integral en el sector educativo - programa promoción juvenil (\$ 612 millones).
- Mejoramiento y ampliación de las coberturas para los servicios tarjeta joven - carné estudiantil (\$ 420 millones).
- Asistencia técnica a la educación de jóvenes y adultos (\$ 84 millones).
- Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes (\$ 673 millones).
- Asistencia a través de convenios con asociaciones juveniles (\$ 82 millones).
- Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles (\$ 335 millones).
- Alfabetización de jóvenes y adultos (\$ 322 millones).
- Implantación del plan nacional de turismo juvenil (\$ 61 millones).
- Prevención integral en el sector educativo - programa promoción juvenil (\$ 264 millones).
- Implantación y fortalecimiento de estrategias preventivas con jóvenes en riesgo de vincularse al problema de las drogas (\$ 197 millones).
- Implantación de programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social (\$ 177 millones).
- Asistencia técnica a la educación de jóvenes y adultos (\$ 43 millones).
- Asistencia para la promoción de microempresas urbanas en apoyo a jóvenes (\$ 172 millones).
- Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles (\$ 1.541 millones).
- Implantación, asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles (\$ 143 millones).
- Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de los grupos de la población más pobres (\$ 485 millones).

Y en 1996:

- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil (\$ 1.416 millones).
- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil (\$ 529 millones).

En 1997:

- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil y programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social (\$ 49 millones).

35. Los millones son millones de pesos de 1994.



Cuadro 13

Inversión en los programas de juventud (GE) (1995-1998)
Millones de pesos de 1994.

	Asig. ley	Asig. final	Comprom.	Pagados
1995				
Red solidar.	673.1	673.1	673.1	673.1
MEN	3660.0	4230.7	4199.3	2570.3
Coldeport	168.3	145.8	145.8	82.0
FIS	17270	1472.2	956.9	0.0
ICBF	0.0	420.7	3778	335.8
DRI	26.5	31.4	0.0	0.0
Subtotal	2594.8	2743.3	2153.6	1091.0
Total	6254.9	6974.0	6352.9	3661.3
1996				
Red solidar.	468.0	444.3	444.3	172.8
MEN	2954.1	3138.4	3138.4	2690.7
MinCultura	432.0	432.0	432.0	144.0
FIS	1682.5	1488.2	1487.9	322.3
ICBF	2621.8	2621.8	2584.4	1541.5
Icetex	486.0	486.0	486.0	486.0
DRI	36.0	32.9	32.9	0.0
Subtotal	5726.2	5505.2	5467.5	2666.6
Total	8680.2	8643.6	8605.9	5357.3
1997				
Presidencia	184.9	126.3	121.2	36.5
MEN	1669.5	320.7	320.5	246.6
MinAgricul.	37.0	33.3	33.3	0.0
Colcultura	315.2	284.4	284.4	142.2
FIS	1346.3	55.5	55.5	27.7
ICBF	2790.1	2777.7	2710.5	1974.0
Icetex	887.3	505.6	505.6	505.6
Sena	0.0	14788.4	14737.3	13751.9
Subtotal	5560.6	18571.1	18447.6	16437.9
Total	7230.1	18891.8	18768.1	16684.5
1998				
Presidencia	107.4	56.4	56.4	56.4
Red solidar.	80.5	0.0	0.0	0.0
MEN	730.7	0.0	0.0	0.0
MinCultura	697.9	627.1	625.8	221.6
ICBF	3068.8	2868.2	2438.3	20270
Icetex	519.9	519.9	519.9	422.8
Findeter	241.6	193.8	193.8	7.7
Fondo com.	26.8	0.0	0.0	0.0
In. L. C. Galán	14.8	2.6	2.6	0.0
Subtotal	4757.7	4268.0	3836.8	2735.4
Total	5488.4	4268.0	3836.8	2735.4
Total 95-98	27653.7	38777.3	37563.7	28438.5

"Asig ley" es la asignación inicial, "Asig final" es la asignación final, "Comprom." son recursos comprometidos.

Fuentes: Cálculos de Puentes (2002) a partir de DNP, DIFP, SPSC.

- Implantación de una política de desarrollo de la población juvenil y programas dirigidos a jóvenes para su rehabilitación social (\$ 197 millones).
- Implantación de programas educativos, culturales y recreativos de la juventud de Bogotá (\$ 36 millones).
- Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles (\$ 1.895 millones).
- Implantación del programa de rehabilitación para niñas y mujeres jóvenes en el campo de la prostitución. Municipio de Cúcuta (\$ 55 millones).
- Implementación del programa de apoyo dirigido a jóvenes y ancianos en el municipio de Agua de Dios (\$ 23 millones).
- Adecuación de la infraestructura física, remodelación y dotación de equipos para talleres oficiales del hogar juvenil campesino en el municipio de Cucutilla (Norte de Santander) (\$ 27 millones).
- Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de los grupos de la población más pobres (\$ 505 millones).
- Implantación, asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles (\$ 142 millones).
- Mejoramiento de la formación profesional y capacitación de jóvenes (\$ 13.751 millones)

En 1998:

- Implantación de programas educativos, culturales y recreativos de la juventud de Bogotá (\$ 56 millones).
- Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles (\$ 2.026 millones).
- Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud (\$ 221 millones).
- Asistencia a través de créditos condonables para talentos artísticos o deportivos juveniles de los grupos de la población más pobres (\$ 422 millones).
- Ampliación y dotación del centro comunitario juvenil campesino de Caramanta (Antioquia) (\$ 7 millones).

En 1999:

- Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local. Banco Mundial (\$ 742 millones).
- Asistencia integral al joven a través de clubes juveniles (\$ 2.399 millones).
- Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud (\$ 13 millones).
- Implantación del programa juvenil para la democracia (\$ 14 millones).



Cuadro 14

Inversión en los programas de juventud (GE) (1999-2001)

Millones de pesos de 1994

	Asig. ley	Asig. final	Comprom.	Pagados
1999				
MEN	2999.4	1501.6	1501.6	742.6
MinCultura	381.4	281.3	281.2	14.0
ICBF	2860.2	3394.1	2919.1	2400.0
In. L. C. Galán	30.5	15.3	15.3	14.8
Art. Colom.	23.8	0.0	0.0	0.0
Subtotal	3295.9	3690.6	3215.6	2428.7
Total	6295.3	5192.2	4717.2	3171.3
2000				
Presidencia	0.0	485.5	485.5	128.2
MEN	427.6	0.0	0.0	0.0
MinCultura	245.7	395.2	395.2	11.5
Icetex	0.0	0.0	0.0	0.0
Agen. coop	0.0	37.5	37.5	37.5
Subtotal	245.7	432.7	432.7	49.0
Total	673.2	918.2	918.2	177.2
2001				
Presidencia	1178.7	1178.7	1178.7	952.0
MEN	0.0	777.9	777.9	0.0
MinCultura	0.0	137.5	137.5	76.6
MinComex	78.6	78.6	76.5	15.4
Jóv. acción	59459.0	7145.0	6827.6	255.2
Subtotal	59537.5	8139.1	7819.5	347.2
Total	60716.2	9317.8	8998.2	1299.2
Total 99-01	67684.8	15428.2	14633.6	4647.7

*Asig ley" es la asignación inicial, "Asig final" es la asignación final, "Comprom." son recursos comprometidos.

Fuentes: Cálculos de Puentes (2002) a partir de DNP, DIFP, SPSC.

En el 2000:

- Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local. Banco Mundial (\$ 128 millones).
- Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud (\$ 11 millones).
- Implementación del modelo de gestión para el fortalecimiento de las instituciones que trabajan con jóvenes en Medellín (\$ 37 millones).

En el 2001:

- Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local. Banco Mundial (\$ 196 millones).
- Implantación de servicios integrados para jóvenes en el nivel local. Banco Mundial (\$ 755 millones).
- Asistencia para la realización de proyectos artísticos y culturales dirigidos a la infancia y la juventud (\$ 17 millones).

- Implantación, asistencia y capacitación de agrupaciones musicales y de orquestas sinfónicas juveniles e infantiles (\$ 58 millones).
- Asistencia técnica y capacitación a jóvenes emprendedores exportadores colombianos (\$ 15 millones).
- Implantación del programa red de apoyo social FIP. Jóvenes en acción (\$ 255 millones).

De la lista de programas podrían derivarse tres conclusiones. Primero, los programas tienen propósitos muy heterogéneos y ello se traduce en una dispersión de esfuerzos. Segundo, no hay continuidad. Y tercero, los montos asignados a cada programa tienden a ser muy pequeños. En estas circunstancias no puede consolidarse un plan de largo plazo que mejore el bienestar de los jóvenes. Para corregir el camino sería conveniente avanzar hacia una política de Estado. Hasta ahora no ha pasado de ser una política de administraciones y de gobiernos específicos (Acosta y Kattah 2002, p. 3)³⁶.

36. *Como complemento y concreción de la política es necesaria la definición de una organización nacional para el desarrollo de la infancia, la adolescencia y la juventud. En ese sentido, el marco institucional con el actual Sistema Nacional de Bienestar debe ser reformado pues en su conformación actual, no funciona de la manera requerida. De una parte, el ICBF no tiene el estatuto que le permita coordinar los Ministerios y otras instancias del Estado, hacer presencia en el DNP, los CONPES y en los procesos de definición de los planes de desarrollo, de manera que garantice que la temática de infancia, adolescencia y juventud les sea transversal y que cuente con los recursos necesarios. En el mismo sentido es necesario tener en cuenta que la presidencia del Instituto y del Sistema nacional de Bienestar por parte de la Primera Dama de la Nación, genera una alta discrecionalidad en el liderazgo, dado que no compromete a las instituciones del Sistema para la Infancia. No se trata de invalidar la tarea de las primeras damas o su compromiso, que en general ha sido real y valioso, sino evaluar la capacidad de la gestión del actual sistema como está diseñado. Pues, independientemente de la cercanía de la Primera Dama con el Ejecutivo, la estructura actual no se traduce en resultados contundentes, porque no responde a políticas públicas o de Estado para la Niñez y la Juventud* (Acosta y Kattah 2002, p. 56).

5

Impacto
Distributivo

En este capítulo examinamos el impacto distributivo de los subsidios y hacemos énfasis en los diferenciales derivados de la composición étnica de la población.

2000³⁸. Con el paso del tiempo, la distribución se ha vuelto más desigual, especialmente en educación superior. En 1992, el 33.9% de los subsidios los recibía el quintil superior (el más rico). En el 2000 la participación subió a 49.3%. Ello significa que casi la mitad del subsidio destinado a la educación universitaria se está que-

5.1. EDUCACIÓN

El cuadro 15 muestra la evolución que ha tenido el subsidio³⁷ a la educación entre 1992 y el

Cuadro 15

Distribución de los subsidios, por quintiles y nivel educativo (1992 y 2000)

	Primaria		Secundaria		Superior		Total	
	2000	1992	2000	1992	2000	1992	2000	1992
1	31.95	39.30	19.99	20.60	5.47	5.10	23.98	23.10
2	26.58	26.20	23.48	26.80	9.29	9.40	22.63	21.90
3	20.33	19.40	23.38	25.30	13.26	18.60	19.86	21.40
4	14.96	10.80	21.75	17.70	22.61	33.10	18.15	19.40
5	6.19	4.30	11.40	9.60	49.37	33.90	15.39	14.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CC	-0.261	-0.347	-0.057	-0.124	0.412	0.334		

CC es el coeficiente de concentración

Fuente: Cálculos del PDH a partir de Encuesta de Hogares (marzo 2000) y del Dane

37. El subsidio es la diferencia entre el costo del servicio y lo que paga el usuario.

38. Aunque la fórmula del coeficiente de concentración (C) es igual a la del Gini (G), los resultados no son los mismos. La diferencia se explica por la forma como cada uno ordena los hogares. Mientras que el Gini siempre reordena los hogares, de menor a mayor, en función del ingreso, el coeficiente de concentración mantiene el orden inicial. El rango del G va entre 0 y 1. El de C entre -1 y 1. El coeficiente de concentración tiene signo positivo cuando la curva de Lorenz está por debajo de la diagonal. Siempre que esto suceda, el porcentaje acumulado del eje horizontal es mayor que el porcentaje acumulado del eje vertical. El coeficiente de concentración es negativo cuando la curva de Lorenz está por encima de la diagonal. En tales circunstancias, el porcentaje acumulado del eje horizontal es menor que el porcentaje acumulado del eje vertical. Cuando el coeficiente de concentración es positivo, significa que la variable analizada está más concentrada en los deciles superiores que en los inferiores. De la misma manera, si el coeficiente de concentración es negativo, es porque la variable en cuestión se concentra más en los deciles bajos que en los altos.

dando en manos de las familias de más altos recursos. En este proceso resultan más golpeados los jóvenes de los hogares pobres. Si la distribución del subsidio en educación continúa la tendencia observada en el cuadro 15, será muy difícil superar la trampa de pobreza intergeneracional a la que hicimos referencia.

5.2. SALUD

El cuadro 16 incluye la distribución de los subsidios en salud. Y tal como sucede en educación, el sistema se vuelve más regresivo. El coeficiente de concentración (CC) del conjunto del sistema de salud pasó de -0.16 en 1992 a -0.13 en el 2000. El subsidio del régimen subsidiado es más redistributivo en la franja que va de cero a cinco años (cuadro 17). Y va siendo menos redistributivo en los dos grupos etáreos siguientes. El régimen contributivo y el ISS no son redistributivos.

Cuadro 16

Distribución de los subsidios, por quintiles (1992 y 2000)

	Total Público		ISS	
	2000	1992	2000	1992
1	25.94	27.42	5.44	14.40
2	24.45	25.60	14.37	33.30
3	18.92	18.67	22.32	28.23
4	17.06	15.94	24.18	21.32
5	13.63	12.37	33.70	2.75
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
CC	-0.13	-0.16	2.27	-0.34

"Total público" es el sistema público de salud.
CC es el coeficiente de concentración

Fuente: Cálculos del PDH a partir de Encuesta de Hogares (marzo 2000) y del Dane

Cuadro 17

Coefficiente de concentración, por rango de edad

Edad	Contrib	Subs.	ISS	Ning.
0-5	0.146	-0.267	0.134	-0.286
6-14	0.130	-0.185	0.192	-0.196
15-26	0.299	-0.098	0.184	-0.104
26+	0.343	-0.142	0.313	-0.032
Todas	0.263	-0.277	0.159	-0.130

"Contrib" es régimen contributivo.

"Subs." es régimen subsidiado.

"ISS" es seguro social

"Ning." es ninguno.

Fuente: Cálculos del PDH a partir de Encuesta de Hogares (marzo 2000) y del Dane



5.3. ASISTENCIA AL MENOR (ICBF)

Los programas de asistencia al menor³⁹ (cuadro 18) tampoco mejoraron la equidad. Un mayor porcentaje de los subsidios se está quedando en manos de los quintiles 4 y 5, que son los de más alto ingreso. El cambio más significativo se observa en el quintil 1, el más pobre. En 1992 recibía el 42% de los subsidios destinados a asistencia al menor. Y en el 2000 la participación del quintil 1 bajó a 31.74%

39. Aunque el término "menor" ha sido revaluado porque desconoce dimensiones profundas de la niñez y la juventud, no se utiliza menor de edad para respetar el título dado a estos rubros en el presupuesto nacional.

6

El Bienestar
de la
Población

Cuadro 18

Distribución de los subsidios, asistencia al menor, ICBF

	2000	1992
1	31.74	42.00
2	27.90	25.45
3	18.23	18.10
4	16.21	9.79
5	5.91	4.65
Total	100.00	100.00
CC	-0.266	-0.374

Fuente: Cálculos del PDH a partir de Encuesta de Hogares (marzo 2000) y del Dane

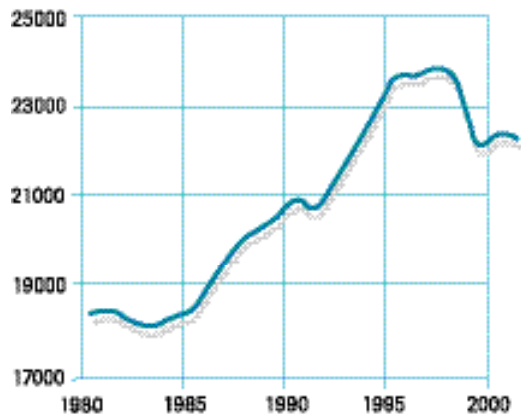
Hay dos grandes resultados macro que muestran que el bienestar de la población se deterioró en la segunda mitad de los años noventa: la caída del PIB per cápita y el aumento del Gini global. Tal y como se aprecia gráfica 8, el PIB per cápita empieza a caer en la segunda mitad de los años noventa. Entre 1997 y 2001 pasó de \$239.609 a \$223.895⁴⁰. La última vez que había caído el ingreso per cápita fue a comienzos de los ochenta. Pero en aquella ocasión la disminución fue leve y la senda de crecimiento se retomó en un período relativamente

40. Las cifras corresponden a pesos de 1975.

corto. En 1985 el ingreso ya había superado el nivel de 1981. La situación actual es muy distinta. Después de cinco años, el ingreso per cápita todavía no logra recuperar el nivel que tenía en 1997.

Gráfica 8

PIB per cápita (1980-2001) Decenas de pesos constantes de 1975



Los valores están en decenas de pesos constantes de 1975.

Fuente: Cálculos del PDH a partir del Dane.

La mayor disminución del ingreso per cápita tuvo lugar en 1999 (gráfica 8). La recesión de finales de la década del noventa fue muy honda. En 1999, el producto cayó a un nivel sin precedentes.

Y por el lado de la distribución del ingreso, la situación también ha empeorado. El coeficiente de Gini pasó de 0.524 en 1995 a 0.532 en el 2000, y ello significa que la desigualdad ha aumentado. Este resultado macro es compatible con la inequidad que se observa en la educación, la salud y la asistencia al menor.

Y para terminar, el cuadro 19 muestra la evolución de los componentes del IDH entre 1990 y 2001. Las dos últimas columnas representan el IDH y el Índice de Desarrollo Humano corregido

do por Gini (IDHG). En la columna del IDH se destacan dos tendencias. Una creciente que cubre el período 1990-1997. Y el otro descendente y errático que va desde 1997 hasta el 2001. En el primer lapso de tiempo el IDH mejoró y pasó de 0.711 a 0.776. Y entre 1997 y 2001 empeoró y bajó de 0.776 a 0.771.

Cuadro 19

Índice de Desarrollo Humano y sus componentes (1990-2001)

Valores en decenas de pesos constantes de 1975

	EV	PA	EC	ILE	IEV	IPA	IDH	IDHG
1990	67.8	10.8	0.594	0.793	0.714	0.625	0.711	
1991	68.1	10.5	0.602	0.797	0.719	0.668	0.728	
1992	68.6	10.2	0.608	0.801	0.726	0.668	0.732	
1993	69.0	9.9	0.617	0.806	0.732	0.677	0.739	
1994	69.4	9.4	0.645	0.819	0.740	0.702	0.754	0.637
1996	70.2	8.9	0.701	0.841	0.753	0.731	0.775	0.643
1997	70.7	8.6	0.720	0.849	0.762	0.717	0.776	0.642
1998	71.0	8.6	0.712	0.847	0.766	0.699	0.771	0.639
1999	71.3	8.3	0.700	0.845	0.771	0.662	0.759	0.636
2000	71.6	8.0	0.673	0.838	0.776	0.679	0.764	0.638
2001	71.9	7.5	0.682	0.844	0.781	0.688	0.771	0.646

EV esperanza de vida en años. PA población analfabeta (%). EC escolaridad combinada, tasa. ILE índice de logro educativo. IEV índice de esperanza de vida. IPA índice de PIB ajustado. IDH índice de desarrollo humano. IDHG índice de desarrollo humano corregido por Gini

Fuente: Cálculos del Programa Nacional de Desarrollo Humano, con base en Dane, Censos de Población, Encuestas de Hogares y Cuentas Nacionales. Ver, igualmente, PDH, DNP, PNUD y ACCI (2003).

7

Conclusiones y Recomendaciones



La teoría económica todavía no ha logrado analizar de manera sistemática el comportamiento de los niños y los jóvenes. Las distintas aproximaciones analíticas centran la atención en problemas como la familia en tanto unidad consumidora, la educación, la salud y otras finalidades, dejando de lado las consideraciones sobre la especificidad de los niños y los jóvenes. Esta opción metodológica se explica, en parte, porque la economía no tiene las herramientas para abordar de manera sistemática el estudio de la infancia y la juventud. A diferencia de la economía, otras disciplinas como la psicología, la pedagogía, la biología, la medicina y otras ciencias sociales sí han logrado avances importantes en el estudio de las particularidades de los niños y de los jóvenes. El trabajo interdisciplinar lo puede ayudar a los economistas a comprender mejor las características de estas poblaciones.

En contra de lo que sería deseable, el gasto en niñez y juventud es procíclico, así que cuando a la economía le va mal, a los niños y a los jóvenes les va peor. Durante los años noventa Colombia ha desarrollado un sistema de seguridad y de protección social que se mueve con el

ciclo económico. Esta dinámica procíclica debe modificarse, buscando que la atención a los niños y a los jóvenes mejore durante la recesión.

No obstante la limitación de recursos, la variedad y la riqueza de los programas de niñez y juventud han permitido acumular experiencias y conocer mejor los alcances de la política pública en estos campos (Acosta y Kattah 2002).

El gasto público social, como porcentaje del PIB, disminuye a partir de 1996 (gráfica 2, p. 23). El gasto social también cayó con el PIB. La disminución del gasto social en la segunda mitad de los noventa lleva a reflexionar sobre su naturaleza procíclica y la relación entre el gasto y la cobertura. De la misma manera que con la seguridad y la protección social, en la medida de lo posible debe evitarse que el gasto social baje en las fases recesivas del ciclo económico.

El gasto en defensa, como porcentaje del PIB, aumenta en la segunda mitad de los noventa (gráfica 3, p. 26). La dinámica del gasto militar muestra que sí es posible consolidar gastos contracíclicos. Una vez que la decisión política ha sido tomada, es más fácil encontrar los recursos.

El saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB, crece a ritmos exponenciales (gráfica 4, p. 26). La necesidad de pagarla, ahoga los otros gastos. Se encuentra además una gran dispersión en los propósitos y frecuentes duplicación de acciones entre entidades.

La disminución del gasto social, el aumento del monto dirigido a la defensa, y el crecimiento de la deuda, terminan reduciendo los recursos dis-

ponibles para atender los programas de niñez y juventud. Los gastos destinados a la niñez han disminuido su participación en el gasto de la Administración Pública (gráfica 7, p. 35). En situaciones de crisis los grupos vulnerables, como los niños y los jóvenes pobres, están especialmente desprotegidos. Y esta afirmación es más evidente cuando se constata que el gasto en infancia y juventud es procíclico.

Los programas específicos de juventud han sido desordenados, coyunturales, y sin una perspectiva de largo plazo. Y adicionalmente, los recursos asignados son claramente insuficientes (cuadro 11, p. 41).

El gasto público en educación, salud y asistencia al menor, cada día es más inequitativo (cuadros 15, 16 y 18; p. 50, 51 y 54). Los dineros destinados a asistencia social social son procíclicos, su distribución es más inequitativa. El estudio coordinado por Garay (2002) muestra que hay márgenes de maniobra importantes y que la distribución de los subsidios puede modificarse con el fin de que sea más equitativa. Los primeros resultados de la evaluación de familias en acción muestran un gran potencial para obtener resultados importantes en la nutrición de los niños, en el cambio de hábitos alimenticios y en la disminución de la desnutrición. De manera que, en las actuales circunstancias, existen posibilidades de aumentar la eficacia y eficacia de la acción pública con programas probados en el país.

El bienestar de la población, medido por el ingreso per cápita y el coeficiente de Gini, ha empeorado. Cuando un país desmejora en estos dos indicadores, no hay duda de que está mal.

La política pública en niñez y juventud no puede hacer abstracción de este contexto global negativo.

A pesar de las dificultades, hay alternativas probadas de acción. Deben combinarse las acciones micro, dirigidas a programas específicos, con las propuestas de orden macro. Colombia está en mora de mirar las potencialidades de su mercado interno. Sin duda es importante exportar y competir en el mercado internacional, pero estos objetivos no pueden llevar a desconocer la relevancia del mercado doméstico.

Recomendaciones

1 Es necesario promover el análisis multidisciplinar para que la reflexión económica identifique las características específicas de los grupos de niñez y juventud, en su desagregación por quintiles de ingreso, género, zona y región. El enfoque económico puede fundamentarse mejor si incluye el análisis de las decisiones heterogéneas que tienen lugar en el seno del hogar. El comportamiento socioeconómico de las familias es diferente cuando están conformadas con hijos de diferentes edades. Este análisis permitirá complementar y entender mejor el manejo social del riesgo y las diferentes clases de vulnerabilidad.

2 En los análisis de rentabilidad y efectos de la educación y la salud, es necesario crear la medición de mediano y largo plazo, que permita prever el resultado de alternativas de política pública. “La inversión en la infancia ahorra costos posteriores en salud, educación y protección, al tiempo que potencia la contribución de los sujetos al bienestar de la sociedad en su conjunto en el presente y en el futuro” (Acosta y Kattah 2002, p. 3).

3 La política social para ser efectiva tiene que centrarse en la familia e integrar los diferentes programas alrededor de ella. La forma actual de múltiples organizaciones y programas dirigidos individualmente a las personas duplica acciones y le resta impacto a la acción pública.

4 Es bastante claro que la política macroeconómica debe ampliar la base de recursos menos sensibles al ciclo económico para desarrollar políticas de protección que no agraven el endeudamiento. Estos podrían ser: i) impuestos a la propiedad de la tierra especialmente el predial rural efectivo que está en 2 por mil, podría aumentarse a cerca al 10 por mil; ii) redistribución equitativa de los subsidios; iii) garantizar límites mínimos automáticos de gasto social que deben respetarse por encima de la obligación de pago de la deuda.

Los capítulos 9 y 11 del Código Legislativo de los Estados Unidos buscan evitar que por responder al servicio de la deuda el Estado termine descuidando “los servicios vitales” que presta a sus ciudadanos (Pettifor 2002). En opinión de Pettifor, los países endeudados de América Latina deberían exigir el mismo tratamiento que en el título 9 se le otorga a los Estados al interior de la Federación⁴¹. “Según el Capítulo 9, si las municipalidades se hallan insolventes o no pueden pagar, pueden “entablar pleito de protección frente a los acreedores”. Dicha petición produce automáticamente una moratoria (suspensión) de los pagos de la deuda. Los acreedores no pueden impedir que las municipalidades presten ser-

41. Ellas deben i) solicitar poner en efecto un plan para ajustar tales deudas; ii) haber obtenido el acuerdo de acreedores/o haber tratado, sin éxito, de elaborar un plan. Además, no se permite tomar posesión de la municipalidad para hacerla funcionar a beneficio de los acreedores. Los políticos de la municipalidad, elegidos democráticamente, no pueden ser sacados de sus puestos, a menos que esto se haga a través de los electores en las próximas elecciones” (Pettifor 2002, p. 17)



vicios vitales, ni subordinar dichos servicios al pago de las deudas.

5 Es necesario sensibilizar y movilizar a la sociedad colombiana por los niños y los jóvenes a fin de hacer políticamente viable un esfuerzo contracíclico similar al logrado para aumentar el gasto en defensa.

6 Además de las medidas propuestas en el texto para reducir el peso de la deuda pública interna, también sería conveniente en realizar operaciones *swap* de cambio de deuda por programas de niñez. En Costa Rica ya se ha canjeado deuda por programas de infancia. Como lo afirmó el presidente Uribe en los cien puntos del programa de gobierno *“Colombia ha sido cumplida con sus obligaciones financieras e incumplida con la deuda social. Construiremos prudentemente condiciones para honrar el pago de ambas. Haremos acuerdos con los organismos multilaterales sin sacrificar lo social.”*

7 Es fundamental *mejorar la equidad del gasto social*. La forma histórica como se ha aumentado el gasto social ha permitido que los beneficios del mismo sean absorbidos por los sectores de más altos ingresos de la población. En lo posible la información sobre coberturas e impactos de los programas debe presentarse desagregada para mostrar el efecto

diferencial sobre los grupos de ingreso, zonas, sexo y regiones. Es importante fortalecer la rendición de cuentas y el control social, a fin de vigilar la composición y asignación del gasto social en favor de las familias y las regiones más desfavorecidas.

8 Es necesario revisar los subsidios implícitos que se introducen en la estructura tributaria de impuestos directos e indirectos, en algunas exenciones territoriales no justificables del IVA, o en programas que no logran el cometido (el Páez) y que implican una disminución de ingresos para el Estado. La tarifa del IVA podría ser menos regresiva y no debería ser aplicada a artículos de la canasta básica.

9 Dar prioridad a los gastos sociales de probada eficacia para romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza como son: lograr el acceso universal al año preescolar, la Escuela Nueva en el sector rural, el bachillerato técnico en la educación urbana, la educación de calidad hasta el grado 12 y la nutrición en los primeros años de vida.

10 Se recomienda una clara política pública para facilitar el acceso de las familias a la propiedad rural, al crédito y a los activos productivos en general como una forma eficaz de reducir la vulnerabilidad frente a los choques económicos colectivos e individuales.

11 La acción del Estado, especialmente el sistema de seguridad dirigido a los niños debe concentrar sus esfuerzos en programas estratégicos y evitar la dispersión y duplicación.

12 Involucrar a las organizaciones no gubernamentales (ONG), con amplia experiencia en la prestación de servicios, y que contribuyen a garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, en esfuerzos que potencien el efecto de los programas. Trabajar, con estas mismas organizaciones para lograr el compromiso de las comunidades de base.

13 La participación del sector empresarial en algunos programas sociales ha tenido efectos probadamente beneficiosos. Sin dejar de tener utilidades que justifiquen y motivan la inversión, es importante que

las empresas ciudadanas asuman su responsabilidad social. Es decir que tengan en cuenta el desarrollo armónico en campos como el balance ambiental respecto de los recursos naturales que consume y los desechos que produce, así como un balance social que asegure que la comunidad, en especial los niños, niñas y jóvenes, obtengan el beneficio que merecen de su gestión. A partir de este concepto se recomienda incentivar la creación de programas de Empresa Amiga de los Niños, Niñas y Adolescentes, como parte de la ciudadanía social.

14 Existe todavía un gran trabajo pendiente para que las propias comunidades se comprometan en el mejor desarrollo de sus niños y jóvenes. La inversión de los municipios debería tener un control social para que, en cumplimiento del artículo 44 de la Constitución Política, se garantizaran los derechos fundamentales de la niñez.

15 Es imprescindible impulsar una nueva arquitectura financiera internacional que promueva un concepto productivo orientado a la formación de empleo digno y al respeto de los derechos humanos del país receptor. Corresponde, en consecuencia, evitar que por disminuir el riesgo país, se aumente el riesgo infantil. Ninguna inversión ni su ganancia asociada justifica la postergación humana de amplios sectores del pueblo colombiano.



1. ANEXO. PROGRAMAS DE INFANCIA

Los valores de los cuadros 9 (p. 38) y 10 (p.40) resultan de agregar los programas siguientes:

1. Administración del fondo de emergencia nacional;
2. administración del Sisvan, producción y distribución de bienestarina y sales orales;
3. administración para la compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional;
4. administración para la compra, producción y distribución de alimentos de alto valor nutricional;
5. administración para la protección al menor y la familia y atención de emergencias;
6. administración para la protección al menor y la familia;
7. adquisición, mantenimiento y dotación equipos sistemas de información;
8. adquisición, promoción y distribución de sales orales a nivel nacional;
9. adquisición de bienes para el fortalecimiento institucional y la capacitación de las madres comunitarias;
10. adquisición de terreno y construcción casa de atención al menor - Leticia;
11. adquisición, mantenimiento y dotación de equipos de sistemas de información;
12. adquisición, mantenimiento y dotación de equipos de sistemas para la terminación de la implantación del sistema de información gerencial;
13. adquisición, promoción y distribución de sales orales a nivel nacional;
14. ampliación hogar infantil municipal de Usiacuri - Atlántico;
15. ampliación y remodelación ancianato área urbana de Candelaria - Valle;
16. apoyo a proyectos productivos para mujeres en el municipio de Quibdo - Chocó;
17. asistencia a la atención complementaria al escolar y adolescente;
18. asistencia a la atención de ancianos pobres e indigentes;
19. asistencia a la atención del menor de 7 años;
20. asistencia al menor abandonado en peligro;
21. asistencia al menor autor o partícipe de una infracción penal. nacional;
22. asistencia al menor en recuperación nutricional;
23. asistencia asesoría divulgación y difusión de acciones orientadas a proteger la familia;
24. asistencia de emergencias a menores en protección especial;
25. asistencia integral a la familia;
26. asistencia integral a la familia nivel i, Natagaima - Tolima;
27. asistencia integral al anciano;
28. asistencia integral al joven a través de clubes juveniles;
29. asistencia integral y rehabilitación del niño de la calle en el departamento del Atlántico;
30. asistencia nutricional al escolar y adolescente;
31. asistencia social familiar y comunitaria a través de la formación de agentes ;

32. asistencia técnica al sistema de vigilancia epidemiológica alimentaria y nutricional (Sisvan);
33. asistencia técnica para la consolidación de programas de iniciativa empresarial;
34. asistencia técnica para la promoción del recaudo y el fortalecimiento del SNBF;
35. asistencia técnica para la promoción del recaudo;
36. asistencia técnica para pruebas antro-po-heredo-biológicas - laboratorio de genética;
37. asistencia técnica y coordinación para la consolidación de programas de Bienestar Familiar;
38. asistencia técnica, divulgación e investigación para el desarrollo del Plan Nacional de Educación Sexual;
39. asistencia y apoyo a la lactancia materna a nivel nacional;
40. asistencia y asesoría a la familia a nivel nacional;
41. búsqueda en torno a la paz, los derechos y el afecto, primer encuentro nacional “las niñas y los niños al sol”;
42. capacitación del personal del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, PJMF;
43. capacitación del personal del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;
44. capacitación del personal ICBF - Nacional;
45. capacitación madres comunitarias consolidación del programa hogares comunitarios de bienestar- Nacional;
46. capacitación para madres comunitarias, programa hogares de bienestar, Bogotá;
47. capacitación personal ICBF-Nacional;
48. construcción, remodelación, mantenimiento y dotación de sedes administrativas regionales y centros zonales y unidades aplicativas;
49. construcción albergue para la protección de los jóvenes abandonados de la localidad 12, Barrios Unidos de Bogotá, para la recuperación y adaptación de la vida en común;
50. construcción casa del menor en el municipio de Inirida - Guainia;
51. construcción casa del menor infractor en Itagüi - Antioquia;
52. construcción centro oficial asistencial del menor, Lebrija - Santander;
53. construcción de infraestructura para centros zonales y sede regional ICBF - Atlántico;
54. construcción obras de cerramiento hogar oficial blanca nieves del ICBF en el municipio de Mosquera - Cundinamarca;
55. construcción y dotación casa de atención al menor en Buenaventura - Valle;
56. construcción y dotación centro de recepción y observación del menor infractor y contraventor, El Salvador, Santa Marta - Magdalena;
57. construcción y dotación centro oficial del menor, Málaga, Santander;
58. construcción, remodelación, mantenimiento y dotación de sedes administrativas regionales y centros zonales y unidades aplicativas;
59. crédito a las madres comunitarias. consolidación del programa de hogares de Bienestar;
60. crédito y asistencia técnica a la comunidad para la instalación de cocinas comunitarias;
61. distribución bono alimentario para niños en edad preescolar no cubiertos en hogares comunitarios (área rural). Red de Solidaridad Social;



62. divulgación y difusión de acciones orientadas a proteger y fortalecer la familia;
63. dotación hogares infantiles de bienestar familiar en Tunja - Boyacá;
64. dotación y remodelación de instalaciones para albergue infantil, Bogotá;
65. estudio sociales operativos y administrativos para mejorar la gestión institucional;
66. implantación de programas especiales de protección al menor (ley 6a. de 1992);
67. implantación plan de vivienda urbana grupo preferencial madres comunitarias en el municipio de Usiacuri - Atlántico;
68. implantación programa de asistencia al menor abandonado en peligro, Barrios Unidos, Barrio los Alcázares - Bogotá;
69. implantación programa de atención a la niñez desamparada, Sopetrán - Antioquia;
70. implantación programa de atención a la tercera edad en el municipio de Málaga, Santander;
71. implantación programa de complementación alimentaria con soya, Itagüí - Antioquia;
72. implantación programa de la tercera edad madres comunitarias de Cali - Valle;
73. implantación programa de rehabilitación para niñas y mujeres jóvenes en el campo de la prostitución, Cúcuta - Norte de Santander;
74. implantación programas de protección y bienestar para la tercera edad, ley 223 de 1995;
75. implantación de programas especiales de protección al menor ley 6 de 1992, micro empresas;
76. implementación programas de apoyo dirigidos a jóvenes y ancianos en el municipio de Agua de Dios - Cundinamarca;
77. investigación social y de gestión técnico administrativo;
78. mejoramiento y apoyo alimentario a niños en edad preescolar, Red de Solidaridad Social;
79. mejoramiento y apoyo nutricional a los programas dirigidos a los menores de siete años. Incluye apoyo alimentario y bono rural, Red de Solidaridad Social;
80. pago pasivo reservas de apropiación según ley 179 de 1994;
81. protección al menor a través de hogares comunitarios de bienestar infantil, PNR;
82. protección al menor a través de hogares comunitarios de bienestar infantil, PJMF;
83. protección al menor a través de hogares comunitarios de bienestar infantil, Nacional;
84. protección al menor a través de hogares comunitarios de bienestar infantil. comunidades indígenas;
85. protección al menor en jardines comunitarios;
86. protección integral al joven a través de clubes juveniles;
87. protección integral al menor de 7 años a nivel nacional;
88. protección integral al menor de 7 años a nivel nacional, PJMF;
89. protección integral al menor de 7 años a nivel nacional, PNR;
90. protección y rehabilitación al menor de 18 años

2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA Alejandro., KATTAH Fadua., 2002. Hacia la Construcción de una Política Pública de Infancia y Adolescencia, Grupo de Reflexión de Infancia y Adolescencia, CINDE, Bogotá, mimeo.

ACOSTA Alejandro. (1993) El Impacto de la Deuda Externa en la Niñez Colombiana. Serie Documentos Ocasionales No. 13. CINDE. Publicación conjunta de CINDE y Save the Children (UK). Bogotá, Abril.

ACOSTA Rodrigo., 2000. Informe sobre los Programas de Apoyo, las Formas de Organización y Financiación de Programas Internacionales que Respaldan a la Población Vulnerable y en Pobreza, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

AGHION Philippe., HOWITT Peter., 1998. Endogenous Growth Theory, MIT Press, Cambridge.

ARROW Kenneth., 1951. Social Choice and Individual Values, Wiley, New York, 1963, pp. 1-91.

ARROW Kenneth., 1974. The Limits of Organization, Norton, New York.

BARKER Gary., FONTES Miguel., 1996. Review and Analysis of International Experience with Programs Targeted on At-Risk Youth, LASHC Paper Series, no. 5, July, World Bank, Washington.

BARRO Robert., 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?", Journal of Political Economy, vol. 82, no. 6, nov.-dec., pp. 1095-1117.

BARRO Robert., 1976. "Perceived Wealth in Bonds and Social Security and the Ricardian Equivalence Theorem: Reply to Feldstein and Buchanan", Journal of Political Economy, vol. 84, no. 2, apr., pp. 343-350.

BARRO Robert., 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy, vol. 98, no. 5, oct., pp. S103-S125.

BECKER Gary., 1964. El Capital Humano, Alianza, Madrid, 1983.

BECKER Gary., 1973. "A Theory of Marriage: Part I", Journal of Political Economy, vol. 81, no. 4, jul.-aug., pp. 813-846.

BECKER Gary., 1974. "A Theory of Marriage: Part II", Journal of Political Economy, vol. 82, no. 2, mar.-apr., pp. S11-S26.

BECKER Gary., 1976. "Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", Journal of Economic Literature, vol. 14, no. 3, sep., pp. 817-826.

BECKER Gary., 1981. A Treatise on the Family, Harvard University Press, Cambridge, 1998.



BECKER Gary., 1981. b. "Altruism in the Family and Selfishness in the Market Place", *Economica*, vol. 48, no. 189, feb., pp. 1-15.

BUCHANAN James., 1976. "Barro on the Ricardian Equivalence Theorem", *Journal of Political Economy*, vol. 84, no. 2, apr., pp. 337-342.

BUCHANAN James., TULLOCK Gordon., 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

BULA Jorge., 1999. "Un Ensayo de Interpretación de la Concepción de Mercado y el Concepto de Libertad en Amartya Sen", *Agenda*, no. 2, oct., pp. 165-187.

BULA Jorge., 1999. "Vulnerabilidad, Equidad y Democracia", en *Equidad y Política Social en Colombia I. Seminario Pobreza y Política Social en Colombia*, Universidad Nacional, Fescol, Viva la Ciudadanía, CINEP, Consejo Nacional de Planeación, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Bogotá, pp. 15-21.

CABALLE Jordi., 1995. "Endogenous Growth, Human Capital, and Bequests in a Life-Cycle Model", *Oxford Economic Papers*, no. 47, pp. 156-181.

CABRERA Mauricio., GONZALEZ Jorge., 2000. "El Desmanejo de la Deuda Pública Interna", *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, no. 281, diciembre, pp. 5-13.

CABRERA Mauricio., GONZALEZ Jorge., 2000. b. "La Disyuntiva no es Pagar o Sisar la Deuda, es Pagarla a Sobreprecio o a un Precio Justo", *Economía Institucional*, no. 3, segundo semestre, pp. 185-196.

CHAMBERS R., 1989. "Vulnerability: How the Poor Cope", *IDS Bulletin.*, vol. 20, no. 2.
COASE Ronald., 1937. "The Nature of the Firm", *Economica*, vol. 4, no. 16, nov., pp. 386-405. Reproducido en **COASE Ronald.,** 1988. *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 33-55. Reproducido en **WILLIAMSON Oliver., WINTER Sidney.,** 1993, ed. *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, Oxford University Press, New York, pp. 18-33.

COASE Ronald., 1978. "Economics and Biology - Discussion", *American Economic Review*, vol. 68, no. 2, may, pp. 244-245.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, CEPAL., 1998. *Panorama Social de América Latina 1997*, CEPAL, Santiago.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, CEPAL., 2000. *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 1993. *Estado, Crecimiento Económico y Equidad*, Tercer Mundo, CGR, Bogotá.
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 2000. *La Situación de la Deuda Pública 1999*, CGR, Bogotá.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 2001. Situación de las Finanzas del Estado 2000, CGR, Bogotá.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 2001. b. La Situación de la Deuda Pública 2000, Imprenta Nacional, Bogotá.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., 2002. La Situación de la Deuda Pública. Informe 2001, CGR, Bogotá.

CORCHUELO Alberto., RODRIGUEZ Luis., ACOSTA Geovana., BAQUERO Jairo., 1999. Los Jóvenes y la Reproducción Intergeneracional de la Desigualdad y la Pobreza en los Grandes Centros Urbanos, CID, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo.

DE VYLDER, Stefan. (Sin fecha). Políticas Macroeconómicas y los Derechos de la Niñez. Un Libro con Enfoque en Países en Desarrollo. Save the Children Suecia. Estocolmo.

FRESNEDA Oscar., GONZALEZ Jorge., SARMIENTO Libardo., CARDENAS Miguel., 1997. "Reducción de la Pobreza en Colombia: el Impacto de las Políticas Públicas", en ZEVALLOS José., ed. Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD, Quito.

GARAY Luis., 2002, direc. Colombia: Entre la Exclusión y el Desarrollo. Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho, Contraloría General de la República, Alfaomega, Bogotá.

GONZALEZ Jorge., 1998. Economía de la Educación, Calidad y Determinantes del Logro Educativo, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

GONZALEZ Mary., 2002. El Manejo Social del Riesgo y de las Vulnerabilidades de los Hogares en Colombia, Banco Mundial, Washington, mimeo.

HODGSON Geoffrey., 1996. "An Evolutionary Theory of Long-Term Economic Growth", International Studies Quarterly, vol. 40, no. 3, sep., pp. 391-410.

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, IDS., 1989. Vulnerability, Coping and Policy, IDS Bulletin., vol. 20, no. 2, april.

KATZMAN Rubén., 1999, coord. Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las Raíces de la Vulnerabilidad Social en Uruguay, CEPAL, PNUD, LC/MVD/R.180, Uruguay.

KUGLER Bernardo., 1980. "The Influence of Education on Labor Incomes: The Colombian Case", en BERRY Albert, SOLIGO Ronald., ed. Economic Policy and Income Distribution in Colombia, Westview Press, Boulder, Colorado, pp. 133-146.

LAMPIS Andrea., 1998. El Acceso a la Salud Pública para los Grupos de Bajos Ingresos en Bogotá: Una Evaluación del Acceso a la Salud en las Localidades del Sur de Bogotá y un Estudio sobre la Dinámica de la Vulnerabilidad, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.



LAMPIS Andrea., 1999. Vulnerabilidad y Acceso a la Salud Pública: Un Estudio sobre la Dinámica de la Vulnerabilidad y el Acceso a la Atención en Salud en el Sur de Bogotá, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

MARSHALL Alfred., 1898. "Distribution and Exchange", *Economic Journal*, vol. 8, no. 29, mar., pp. 37-59.

MARTINEZ Rafael., 2002. Empleo del Presupuesto Nacional en el Desarrollo Humano: Niñez y Juventud, UNICEF, DNP, PDH, Bogotá, mimeo.

McCANDLESS George., WALLACE Neil., 1991. *Introduction to Dynamic Macroeconomic Theory. An Overlapping Generations Approach*, Harvard University Press, Cambridge.

MINCER Jacob., 1958. "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution", *Journal of Political Economy*, vol. 66, no. 4, Aug., pp. 281-302.

MINCER Jacob., 1974. *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.

MOSER Caroline., 1996. *Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Banco Mundial, Santiago.

MULLIGAN Casey., SALA-I-MARTIN Xavier., 1993. "Transitional Dynamics in Two-Sector Models of Endogenous Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3, aug., pp. 739-773.

MUÑOZ Manuel., RAMIREZ Manuel., RIVAS Guillermo., 1998. "El Consumo en los Hogares de 23 Capitales de Departamentos Colombianos", *Boletín de Estadística*, no. 540, marzo.

NINA Esteban., 1997. *Análisis de la Evolución del Perfil de Pobreza y la Desigualdad en Colombia: 1978, 1988, 1991-1995*, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

NINA Esteban., GRILLO Santiago., 2000. "Educación, Equidad y 'Trampa de Pobreza'", *Coyuntura Social*, no. 22, mayo, pp. 102-120.

OXENHAM John., HAMID Abdoul., RUHWENZA Anne., PETKOVA-MWANGI Anna., SALL Oumar., 2002. *Skills and Literacy Training for Better Livelihoods. A Review of Approaches and Experiences*, African Region Working Paper Series, no. 23957, mar., World Bank, Washington.

PATINKIN Don., 1973. "Frank Knight as Teacher", *American Economic Review*, vol. 63, no. 5, dec., pp. 787-810. Reproducido en

PATINKIN Don., 1981. *Essays On and In the Chicago Tradition*, Duke University Press, Chapel Hill, pp. 23-51.

PATINKIN Don., 1973. b. "In Search of the 'Wheel of Wealth': On the Origins of Frank

Knights Circular-Flow Diagram”, American Economic Review, vol. 63, no. 5, dec., pp. 1037-1046. Reproducido en PATINKIN Don., 1981. Essays On and In the Chicago Tradition, Duke University Press, Chapel Hill, pp. 53-72.

PHILIPS Louis., 1983. Applied Consumption Analysis, North Holland, Amsterdam.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2002. Hacia un Estado Comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, DNP, Bogotá.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, PDH., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF., 2002. Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo, DNP, PDH, ICBF, Misión Social, Alfaomega, Bogotá.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, PDH., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF., 2002. b. Directorio de Oferta de Servicios para Población Vulnerable, DNP, PDH, ICBF, Misión Social, Alfaomega, Bogotá.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, PDH., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD., AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION INTERNACIONAL, ACCI., 2003. Diez Años de Desarrollo Humano en

Colombia, PNUD, DNP, ACCI, PDH, Alfaomega, Bogotá.

PUNTES Julio., 2002. Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia (1991-2001), Tesis de grado, Magister de Economía, Universidad Nacional, Bogotá.

RAMIREZ Clara., CASTRO Oscar., 2000. Juventud, Pobreza y Formación. Una Mirada a los Programas de Capacitación en Bogotá, Universidad Nacional, CID, Bogotá.

RAMIREZ Manuel., 1989. “Estimación y Utilización de Sistemas Completos de Ecuaciones de Demanda”, Desarrollo y Sociedad, no. 24, sep., pp. 13-49.

REBELO Sergio., 1991. “Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth”, Journal of Political Economy, vol. 99, no. 3, Jun., pp. 500-521.

REPUBLICA DE COLOMBIA., 2001. Acto Legislativo 01 de 2001, Julio 30. Por Medio del Cual se Modifican Algunos Artículos de la Constitución Política, Gobierno Nacional, Bogotá.

REPUBLICA DE COLOMBIA., 2001. b. Ley 715 por la cual se Dictan Normas Orgánicas en Materia de Recursos y Competencias de Conformidad con los Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de Constitución Política y se Dictan otras Disposiciones para Organizar la Prestación de los Servicios de Educación y Salud, entre Otros, Gobierno Nacional, Bogotá.



ROMER Paul., 1990. "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, Oct., pp. S71-S102.

ROMER Paul., 1994. "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no. 1, winter, pp. 3-22.

SACHS, Jeffrey D., (2001) *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Presented to Gro Harlem Brundtland. Director General of the World Health Organization. December. Geneva.

SAMUELSON Paul., 1948. *Economics: An Introductory Analysis*, MacGraw Hill, New York, 1970.

SAMUELSON Paul., 1956. "Social Indifference Curves", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1, Feb., pp. 1-22.

SAMUELSON Paul., 1985. "Modes of Thought in Economics and Biology", *American Economic Review*, vol. 75, no. 2, may, pp. 166-172.

SAMUELSON Paul., 1993. "Altruism as a Problem Involving Group versus Individual Selection in Economics and Biology", *American Economic Review*, vol. 83, no. 2, may, pp. 143-148.

SARMIENTO Alfredo., GONZALEZ Jorge., 1999, direc. *Ajuste Fiscal, Familia y Grupos Vulnerables*, UNICEF, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

SCHNEIDMAN Mirian., 1996. *Targeting At-Risk Youth. Rationales, Approaches to Service Delivery and Monitoring & Evaluation Issues*, LASHC Paper Series, no. 2, July, World Bank, Washington.

SCHUMPETER Joseph., 1939. *Business Cycle: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 vol., MacGraw Hill, New York.

SEN Amartya., 1985. "Women, Technology and Sexual Divisions", *Trade and Development*, no. 6.

SEN Amartya., 1990. "Gender and Cooperative Conflicts", en TINKER Irene., ed. *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford University Press, New York, pp. 123-149.

SEN Amartya., 1992. "Missing Women", *British Medical Journal*, vol. 304, mar.

SEN Amartya., 1997. "Human Capital and Human Capacity", *World Development*, no. 25, dec. Reproducido como "Capital Humano y Capacidad Humana" en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, segundo semestre, 1998, pp. 67-72.

SEN Amartya., SENGUPTA S., 1983. "Malnutrition of Rural Children and the Sex Bias", *Economic and Political Weekly*, vol. 19. SERRANO Edgar., 2002. *Economía de la Familia: Modelos de Comportamiento Intra-Familiar y Asignación de Recursos*, Tesis de grado, Doctorado en Economía, Universidad Nacional, Bogotá.

SIMON Herbert., 1945. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1997.

SIMON Herbert., 1952. "On the Application of Servomechanism Theory in the Study of Production Control", *Econométrica*, vol. 20, no. 2, apr., pp. 247-268.

SIMON Herbert., 1983. *Naturaleza y Límites de la Razón Humana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

SIMON Herbert., 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *American Political Science Review*, vol. 79, no. 2, June, pp. 293-304.

SIMON Herbert., 1986. "Rationality in Psychology and Economics", *Journal of Business*, vol. 59, no. 4, Oct., pp. S209-S224. Reproducido en SIMON Herbert., 1997. *Models of Bounded Rationality. Empirically Grounded Economic Reason*, vol. 3, MIT Press, Cambridge, pp. 367-386.

SIMON Herbert., 1993. "Altruism and Economics", *American Economic Review*, vol. 83, no. 2, may, pp. 156-161.

STEWART Frances., 1987. "Alternative Macro Policies, Meso Policies, and Vulnerable Groups", en CORNIA Giovanni, JOLLY Richard., STEWART Frances., ed. *Adjustment with a Human Face*, vol. 1, Claredon Press, Oxford, pp. 147-164.

UNICEF., COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, CEPAL., 2001. *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*, CEPAL, UNICEF, SECIB, Santiago.

VAN DER GAAG Jacques., WINKLER Donald., 1996. *Los Niños de los Pobres en América Latina y el Caribe*. Ponencia presentada en la "Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe", junio, Bogotá, mimeo.

VEBLEN Thorstein., 1898. "Why is Economics not an Evolutionary Science?" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 12, no. 4, jul., pp. 373-397.

VELEZ Carlos., 1996. *Gasto Social y Desigualdad. Logros y Extravíos*, Misión Social, DNP, Bogotá.

VELEZ Carlos., CASTAÑO Elkin., DEUTSCH Ruthane., 1998. *An Economic Interpretation of Colombia's Sisben: A Composite Welfare Index Derived from the Optimal Scaling Algorithm*, October, Washington, mimeo.

WALRAS Léon., 1926. *Elementos de Economía Pura (o Teoría de la Riqueza Social)*, Alianza, Madrid, 1987.

WARTENBERG Lucy., 1999. "Vulnerabilidad y Jefatura en los Hogares Urbanos Colombianos", en GONZALEZ DE LA ROCHA M., comp. *Divergencias del Modelo Tradicional: Hogares de Jefatura Femenina en América Latina*, CIESAS, Plaza y Valdés, México.



WILLIAMSON Oliver., 1988. "Corporate Finance and Corporate Governance", *Journal of Finance*, vol. 43, no. 3, jul., pp. 567-591.

WILLIAMSON Oliver., 1993. "Contested Exchange Versus the Governance of Contractual Relations", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no. 1, winter, pp. 103-108.

WILLIAMSON Oliver., 1994. "Visible and Invisible Governance", *American Economic Review*, vol. 84, no. 2, may, pp. 323-326.

WILLIAMSON Oliver., 1998. "The Institutions of Governance", *American Economic Review*, vol. 88, no. 2, may, pp. 75-79.

YOUNG Mary., 2003. Asegurando un Comienzo Justo para los Niños en Riesgo. Ponencia presentada en la conferencia internacional "Primera Infancia y Desarrollo: El Desafío de la Década", feb. 12-14, Bogotá, mimeo.

VAN DER GAAG, Jaques., TAN, Jee-Peng. (Sin fecha). THE BENEFIT OF EARLY CHILD DEVELOPMENT PROGRAMS. An Economics Analysis. Early Childhood Development. Education The World Bank. Human Development Network The World Bank.

YOUNG, Mary., (2000). FROM EARLY CHILD DEVELOPMENT TO HUMAN DEVELOPMENT. Abril. The World Bank. Washington, D.C.

YOUNG, Mary., (1996). EARLY DEVELOPMENT: INVESTING IN THE FUTURE. January. The World Bank. Washington, D.C.