

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DIAGNOSTICO SOCIAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

Carlos Alberto Garcia

IICA
2.174
1982

Bogotá, Colombia, 1982

COLLEGE OF THE
NORTH CAROLINA LIBRARY
Raleigh, N.C.

S A L U D

I. INDICADORES DE SALUD

Quizás ningún otro sector como el de la salud tiene tan hondo significado y tantas implicaciones para el bienestar general de la población.

No es aventurado decir que las acciones sectoriales encaminadas a mejorar la condición de vida de la gente no encontrarán la base adecuada para su implementación mientras no se ponga en práctica una política comprehensiva para garantizarle a la población la satisfacción de sus necesidades básicas en materia de salud.

El estado de salud está determinado tanto por factores inherentes a la evolución biológica del organismo como por una serie de causas externas, en su mayoría íntimamente relacionadas con las condiciones ambientales en que se produce tal evolución. Esta última relación ha determinado que los más poderosos indicadores sintéticos para evaluar la situación de bienestar como son la tasa bruta de mortalidad, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer sean precisamente tomados de este campo.

Pero infortunadamente, el cálculo periódico de estas mediciones tropieza con grandes dificultades. Así, para calcular la tasa de mortalidad infantil es necesario contar con registros confiables de dos hechos vitales como son los nacimientos y las defunciones de los menores de un año para

COLECCIÓN DE
NO SACRIFICIO BIENESTAR
IIIC A. C. S. A.

1110
161.08
1182

las cuales se ha estimado un nivel de omisión que llega al 45.0 por ciento.

En cuanto a la esperanza de vida y la tasa bruta de mortalidad, las evaluaciones que se han hecho en el país sobre las pérdidas en el registro de las muertes estiman un nivel de omisión que en la década del 70 ha oscilado entre un 25.0 y un 30.0 por ciento.⁽¹⁾ Como consecuencia, las estadísticas actualizadas provienen de trabajos de ajuste o estimaciones de los registros básicos.

Además, el cálculo separado de estos indicadores según la zona de residencia está afectado por la incidencia diferencial del subregistro que se estima mucho mayor en las áreas rurales, especialmente en algunos Departamentos de la Costa Atlántica. Por otra parte, según lo atestiguan Bayona y Ruíz, el dato sobre la zona de residencia aparece en los registros individuales de defunción, junto con otras 18 variables, pero esta información no se procesa regularmente.

Las estadísticas periódicas producidas por el Sistema Nacional de Salud tampoco permiten la desagregación según el criterio urbano-rural. Así, los registros básicos de egresos hospitalarios, consulta médica, consulta odontológica y controles de enfermería no consideran la clasificación del paciente según la zona de procedencia. Tampoco es posible determinar las características urbano-rurales de los sitios de asignación de los recursos humanos para la atención en salud, a saber: médicos, odontólogos, enfermeras, auxiliares de enfermería y promotoras de salud.

(1) Véase Bayona y Ruíz. La Mortalidad en Colombia, 1970-1982. Estudio Nacional de Salud, Bogotá, febrero 1982, página 23.



II. ANALISIS DE LA MORTALIDAD

A. TASA BRUTA DE MORTALIDAD (TBM)

La tasa bruta de mortalidad (TBM) ha experimentado significativas reducciones en el país durante el presente siglo y con especial intensidad a partir de la década de los 50.

En base a esta tendencia un trabajo realizado en 1977 estimaba en el conjunto nacional para el quinquenio 1980-1985 una TBM de 7.9 por mil. Sin embargo, según una reciente publicación, la TBM ha venido decreciendo a un ritmo de 4.5 por ciento anual entre 1970 y 1982 ubicándose en un 5.8 por mil en el último año.⁽²⁾

El mismo estudio encontró grandes diferencias en la mortalidad por Departamentos. Así Chocó y Guajira presentan las más elevadas tasas de mortalidad, 8.9 y 9.5 por mil, respectivamente. También pueden catalogarse como altas las TBM en los Departamentos de Meta, Cauca, Córdoba, Huila y Cesar en donde la magnitud oscila entre 7.1 y 6.6 por mil. La más baja TBM corresponde al Departamento del Atlántico en donde sólo ocurren 4.5 muertes por cada mil habitantes.

Según el trabajo de Bayona y Ruíz se detecta una progresiva tendencia hacia la homogeneización de los riesgos de muerte en las distintas secciones del país ya que aquellos Departamentos con los más altos niveles de mortalidad a comienzos de los años 70 presentan también los mayores coeficientes de disminución en el período, mientras que en los que tenían

(2) Bayona y Ruíz. Op. cit., página 19.

bajos niveles de mortalidad los coeficientes se reducen menos. (3)

De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1978, la TBM sería de 6.7 por mil para el total del país. Discriminada según zonas dicha tasa es de 5.7 por mil para la zona urbana y de 8.5 por mil para la rural. Esta última se ubicaría entonces en el mismo nivel del Departamento del Chocó el cual en el trabajo de Bayona y Rufz ha sido catálogado como de elevada mortalidad. Desafortunadamente no contamos con una estimación anterior de la TBM por zonas, especialmente para el área rural, que nos permita analizar su evolución en el tiempo.

B. MORTALIDAD INFANTIL (TMI)

La mortalidad infantil en el país, registró un notorio descenso en la segunda mitad de este siglo cuando pasó de 127.0 muertes por cada mil nacidos vivos en 1950 a 80.0 por mil al promediar la década de los setenta.

Un dato relativamente reciente que permite la desagregación por zonas proviene también de la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1978 y según la cual la TMI fué de 69.0 por mil para el total del país, de 62.0 por mil para la zona urbana y de 78.0 por mil para la zona rural. (4)

Un trabajo de investigación acerca de la mortalidad de menores de dos años realizado al finalizar los años sesenta encontró que, en este grupo de edad, la mortalidad rural supera en un 45.0 por ciento a la urbana lo cual, según sus au-

(3) Idem. pp. 19-20

(4) DANE-ENH. Junio 1978. Tasas derivadas de las ecuaciones de estimación de normas de Sullivan, Modelo Oeste.

tores, parece estar de acuerdo con las muy diferentes condiciones de vida de ambas poblaciones.⁽⁵⁾

C. ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD

La estructura de la mortalidad por edades generalmente se toma como un indicativo de los avances que un país ha logrado en la provisión del bienestar. Se acepta que en los países de más bajo nivel de desarrollo los grupos jóvenes de edad tienen tasas específicas de mortalidad relativamente altas y una elevada participación porcentual en el total de las muertes. Pero a medida que un país se desarrolla y moderniza los grupos de menor edad reducen tanto sus tasas específicas como su peso relativo dentro del total de muertes al tiempo que los grupos de edad adulta adquieren mayor importancia.

Para establecer comparaciones acerca de la incidencia diferencial de la mortalidad según grupos de edad y analizar su evolución en el tiempo el indicador más adecuado lo proporcionarían las tasas específicas de mortalidad por grupos de edad, o sea, la razón entre el número de muertes correspondientes a una determinada edad y la población total del mismo grupo. Cuando es posible elaborar esta medición según la zona de residencia habitual del difunto su análisis proporciona un valioso elemento de juicio tanto para extraer conclusiones acerca de los diferentes niveles de bienestar de la población como para delinear el marco más amplio de política dentro del cual deben formularse los objetivos específicos de la misma según se trate de poblaciones urbanas o

(5) Rueda y Behnn. La mortalidad en los primeros años de vida en países de la América Latina. CELADE, 1977, Serie A No. 1032.

rurales.

Sin embargo, por todas las dificultades que rodean la generación, la compilación y el procesamiento de los registros de defunciones, estas tasas específicas sólo pueden calcularse muy ocasionalmente mediante esfuerzos expresamente dirigidos a este fin.

De otra parte las estimaciones y ajustes que se realizan para suplir las deficiencias de los datos primarios muy raramente tienen como finalidad última producir información desagregada por zonas y mucho menos hacer el análisis para los diferentes grupos de edad teniendo en cuenta esta diferenciación.

CUADRO No. 1
ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDAD SEGUN ZONA
Total Nacional
1970-1974
(Porcentajes)

E D A D E S	1 9 7 0			1 9 7 4		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Menores de 1 año	25.5	24.6	27.8	22.9	22.4	24.3
1 - 4	14.6	13.1	18.3	12.0	10.3	16.5
5 - 14	5.4	4.9	6.7	4.8	4.3	6.3
15 - 44	13.9	14.0	13.8	15.6	15.7	15.2
45 - 64	15.3	16.6	12.2	16.9	18.0	13.9
65 y más	25.2	26.9	21.2	27.7	29.3	23.8
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 - 4 años	40.1	37.7	46.1	34.9	32.7	40.8

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística, N° 314, sept. 1977, página 63.

Ante esta carencia de estadísticas para elaborar los indicadores más adecuados queda sólo el recurso de valerse de la información disponible. Es así como para tener una panorámica general de la incidencia de la mortalidad en los diferentes grupos de edad según la zona de residencia nos valdremos de los registros de defunciones de los años 1970 y 1974,⁽⁶⁾ asumiendo que el subregistro se distribuye aleatoriamente y tratando las defunciones recolectadas como una muestra grande del universo.⁽⁷⁾

D. ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD POR EDADES SEGUN ZONA

El análisis hecho en el PIN encontró que entre 1964 y 1976 se habían experimentado reducciones en la participación de todos los grupos menores de 4 años al tiempo que había aumentado la participación de las edades adultas.⁽⁸⁾

Según consta en el cuadro N° 1, en 1974, o sea, hace 8 años aproximadamente el 41.0 por ciento del total de las muertes registradas en la zona rural colombiana correspondió a menores de 4 años; en la zona urbana la participación de este mismo grupo en la mortalidad fué del 32.7 por ciento. De otro lado, si se tiene en cuenta que en el área rural el

(6) Para el primer año la recolección ha sido calificada como baja y para el segundo puede considerarse aceptable. IDEM página 49.

(7) Hay que advertir, sin embargo, que es muy probable que las defunciones ocurridas pero no recolectadas pertenezcan a la zona rural, presentándose así una tendencia irreal en la mortalidad en esta zona. DANE, "Registro de Defunciones 1970-1975". Boletín Mensual de Estadística N° 314, sept. 1977, página 50.

(8) PIN, II, página 378, Cuadro N° 3.

número de defunciones no declaradas es mayor dentro de la población infantil que en los otros grupos de edad, es forzoso concluir que la participación porcentual de los menores en el total de defunciones es bastante mayor que la que registra el Cuadro N° 1, y quizás este cercana al 50.0 por ciento. (9)

También llama la atención en la zona rural la participación del grupo de 5-14 años en el total de muertes, participación que fué del 6.3 por ciento en 1974 comparada con el 4.3 por ciento que presenta este mismo grupo de edad en la zona urbana.

La relativamente alta participación de los menores en las estadísticas de muerte correspondientes a las áreas rurales pueden ser un indicio de la prevalencia de ciertas afecciones tales como las enfermedades gastroentéricas y las afecciones respiratorias muy relacionadas con las condiciones ambientales en que se desarrolla la vida. Este hecho da algunos indicios sobre las prioridades que deben establecerse al delinear la política general del sector salud para la zona rural.

E. CAUSAS DE MUERTE

El análisis separado de las causas de muerte para cada franja de edad constituye una pieza central de información para la estructuración y ordenamiento de las intervenciones de política que deben dirigirse en forma coordinada a cada grupo, buscando ya sea tomar las necesarias medidas pre-

(9) En 1965/66, el 12.0 por ciento de las defunciones de menores de 5 años no tuvo licencia de inhumación y el 2.3 por ciento fue enterrado fuera del cementerio. Aguilimpia, et al., Atención Médica, Minsalud 1969, página 107.

ventivas o dar la debida atención a aquellas afecciones que por su letalidad cobran el mayor número de víctimas. No es posible presentar aquí datos recientes sobre las causas más frecuentes de muerte en cada grupo de edad según la zona de residencia. Tampoco hemos tenido conocimiento, en el corto período de búsqueda de información, sobre la existencia de estimaciones o de trabajos "ad hoc" que se hayan propuesto resolver esta preocupación. Para suplir este vacío de información sobre un aspecto tan importante trataremos de esbozar a continuación de una manera muy parcial los que hipotéticamente podrían ser los rasgos característicos de la mortalidad en cada grupo en la zona rural, basándonos en el análisis que se hace en el PIN a nivel nacional sobre la evolución de las causas de muerte en cada uno de ellos en el período 1964-1976.

a) Menores de un año

En este grupo se ha reducido la incidencia de las afecciones anóxicas e hipóxicas y de la bronquitis crónica, mientras que la reducción no ha sido tan drástica en el caso de las gastroenteritis, la neumonia, la bronconeumonía y la bronquitis aguda, dos grupos de afecciones, éstas últimas, que en 1976 fueron las dos principales causas de mortalidad infantil.

Dado que en las áreas rurales la atención materno infantil especialmente en el parto puede ser deficiente es de esperarse que tanto la participación de las afecciones anóxicas e hipóxicas como la de las otras enfermedades perinatales sea sensiblemente mayor. ✓

Lo mismo puede decirse para el medio rural acerca de la participación de las enfermedades gastroentéricas en consideración a las condiciones de insalubridad de la vivienda

campesina, la contaminación del agua y los alimentos y la ausencia de servicios básicos.

b) Población entre 1 - 4 años

Para este tramo de edad se ha reducido en el período cubierto por el diagnóstico del PIN la incidencia de las gastroenteritis y colitis y en menor medida la de la bronconeumonía y bronquitis aguda. Por otro lado, las campañas de inmunización han mermado notoriamente a nivel nacional las muertes por enfermedades infectocontagiosas tales como el sarampión y la tos ferina.

En lo referente a las posibles causas de muerte para este grupo en las zonas rurales, lo dicho anteriormente con respecto a las enfermedades gastroentéricas puede ser igualmente aplicable a este caso. La incidencia de las enfermedades infectocontagiosas dependerá del grado de penetración que las campañas de inmunización hayan tenido en el área rural.

También puede esperarse que la incidencia de las bronconeumonías sea todavía alta, aunque sería importante detectar las posibles repercusiones al respecto de los programas nutricionales. Relativo a esto último, vale anotar que según la información del año 1977 las avitaminosis y otros estados carenciales ocupó dentro del conjunto nacional el cuarto lugar entre las causas de muerte de este grupo.

c) Grupo 5 - 14 años

En este grupo se detectan reducciones en la incidencia de las enfermedades gastroentéricas. Las neumonías siguen siendo causa importante de muertes, pero lo que más resalta es el peso que tienen las formas accidentales, especialmente

las ocasionadas por vehículos automotores, que ocupan el primer lugar como causa de muerte en este grupo de edad dentro del conjunto nacional. En cuanto a la zona rural, aquí también se aplica lo ya dicho con respecto a las enfermedades gastroentéricas y es posible que junto con las neumonías tengan una mayor participación, si se tiene en cuenta que las formas accidentales tienen mayor incidencia en las zonas urbanas que en las rurales.

d) Grupo de 15 - 44 años

Este grupo está conformado por la población en edad productiva y las mujeres en edad fértil. En él se ha reducido la mortalidad por complicaciones del embarazo, parto y puerperio como consecuencia de mejoras en la atención a las madres, probablemente a través de la Seguridad Social. También se han reducido las muertes por tuberculosis como resultado de un incremento de las actividades para prevenirla.

Predominan como causas de muerte los homicidios, las formas accidentales, las enfermedades cardiovasculares y degenerativas, por lo cual se dice que la estructura de la mortalidad de este tramo de edad es un reflejo del proceso de urbanización. En cuanto a la situación de este grupo en las áreas rurales, es probable que las complicaciones del embarazo, parto y puerperio aún persistan como causa importante de muerte por razones ya anotadas, especialmente por la ausencia de servicios de Seguridad Social. La incidencia de la tuberculosis dependerá del grado de penetración de las campañas preventivas en el medio rural.

Sin embargo, si se supone que los homicidios y las formas accidentales, que determinan gran parte de las muertes de este grupo en el agregado nacional son una característica ur-

ana, ciertas anomalías que en contextos atrasados son causa de muerte en este grupo, como es el caso de las tuberculosis, pueden aún afectar las áreas rurales. Sería también interesante conocer la incidencia diferencial de acuerdo con la zona de residencia de algunas patologías como las enfermedades del corazón, las cerebro-vasculares y los tumores malignos (cáncer).

e) Grupo de 45 y más años

A partir de los 45 años de edad, la estructura de la mortalidad comienza a reflejar el deterioro biológico en el organismo con la edad. Las enfermedades isquémicas del corazón, las otras afecciones del corazón, las enfermedades cerebro-vasculares y los tumores malignos dan cuenta aquí del mayor número de muertes.

El conjunto denominado "causas mal definidas y desconocidas" que al comenzar la década de los setenta aún agrupaba un considerable volumen de muertes ha perdido importancia relativa, lo cual puede ser indicio de mejoras en la atención médica y hospitalaria para este grupo, aspecto que valdría la pena contrastar según la zona de residencia del paciente. También sería de gran utilidad confrontar, de acuerdo con esa variable, la incidencia de las enfermedades hipertensivas que ha venido ganando peso entre las causas de muerte de este grupo.

Con respecto a la población de 65 y más años de las zonas rurales es aconsejable enmarcar los servicios de salud que a ella se dirijan dentro del programa nacional de atención a la tercera edad con miras a reforzar su impacto y a racionalizar recursos.

III. SERVICIOS DE ATENCION A LA SALUD

Según estimaciones del Ministerio de Salud corresponde a esa entidad suministrar servicios al 76.0 por ciento de la población total del país. Un 11.0 por ciento es atendido por el llamado sector descentralizado y el 13.0 por ciento restante por el privado. Dado que hasta la fecha el sector descentralizado no opera en el campo sus habitantes forman parte de la población teóricamente asignada al sector oficial.

Sin embargo, se dice con frecuencia que la población rural está desprotegida en materia de servicios de salud. Esta afirmación se basa en el hecho de que gran parte de los recursos físicos y humanos para prestar esta atención están concentrados en las áreas urbanas, en donde, en oportunidades, se encuentran subutilizados ⁽¹⁰⁾.

A. ATENCION HOSPITALARIA.

Según datos del año 1979, el 73.4 por ciento de las instituciones hospitalarias y el 32.5 del total de camas correspondieron al denominado nivel local de atención que sería una instancia intermedia entre el puesto de salud y el hospital regional pero que en cierta medida están mucho más próximos al área rural según la jerarquización de servicios establecida por el Sistema Nacional de Salud. A diferencia de los hospitales regionales que están equipados para practicar intervenciones quirúrgicas relativamente complejas, las camas de los hospitales locales se destinan principalmente a la

(10) El Ministro de Salud ha afirmado recientemente que se ha comprobado la existencia de 1.500 millones de pesos en equipos hospitalarios sin instalar. También ha dicho el Ministro que Colombia cuenta con 47.000 camas

atención al parto y pequeñas cirugías. También suministran atención médica permanente. Sin embargo, las camas en el nivel local tienen un índice de utilización del 45.3 por ciento contra 64.1 por ciento en el nivel regional. Esto indica que según este indicador en el primer nivel gran parte de los recursos están subutilizados.

Esta afirmación, sin embargo, debe cualificarse analizando el promedio de estancia según los diferentes niveles de atención, ya que este indicador puede ser mayor en los hospitales regionales que en los locales en razón al tipo de afecciones que atienden. Por otra parte, otro tipo de deficiencias relacionadas con la calidad y la oportunidad de la atención, como puede ser el mal estado de las camas, las irregularidades en la atención médica, la falta de medicamentos, etc., desaniman al usuario de acudir al hospital local y lo costringen a dirigirse al hospital regional, ocasionando así congestiones innecesarias.

De todas formas es recomendable hacer un análisis serio acerca de la calidad y la oportunidad con que se ofrece la atención hospitalaria de acuerdo con los diferentes niveles de servicio. Especial cuidado debe recibir el llamado nivel local ya que por su ubicación es el de más fácil acceso para la población rural y por que además cumple una importante función en la desconcentración de los recursos. Debe buscarse que estos hospitales se constituyan en base de operaciones para coordinar servicios dirigidos a la población rural. Así por ejemplo podría proponerse que los hospitales locales con-

hospitalarias, pero que mientras en Provincia están subutilizadas en Bogotá faltan más de 7.000. El Tiempo, sept. 22, 1982, página 1C.

centren su actividad en el cuidado de gestantes y puérperas, atención al parto, afecciones menores y actividades preventivas dando así un apoyo efectivo a la estrategia de atención primaria.

B. CONSULTA MEDICA EXTERNA.

El número de personas atendidas en consulta médica externa pasó de 4'244.000 en 1978 a 11'108.000 en 1981. A su vez la relación consulta/egresos hospitalarios pasó en el mismo período de 9.3 a 10.7 lo cual indica que una mayor proporción de la población se atiende hoy a nivel ambulatorio evitándose así su innecesaria hospitalización. La consulta externa de primera vez cubre el 29.3 por ciento de la población asignada al sector oficial⁽¹¹⁾. Según datos de 1980 el 57.9 por ciento de todas las consultas de primera vez se atendieron en el nivel local contra 29.1 por ciento en el nivel regional y 13.0 por ciento en el de Máxima Tecnología. De las consultas de primera vez atendidas en el nivel local un 42.2 por ciento correspondió a menores de 15 años, porcentaje que fué del 38.0 por ciento en el nivel regional y del 36.6 por ciento en el de Máxima Tecnología. En los tres niveles las consultas obstétricas constituyeron aproximadamente un 9.0 por ciento.

(11) Turbay Ayala, Memorias de un Cuatrienio, III, 1978-1982. Cuadro N° 8, página 98.

SERVICIOS BASICOS

I. COBERTURA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

La baja cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado es un importante determinante de la situación actual de la salud en zonas urbanas y rurales. Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Población cubierta con servicio de agua y alcantarillado según zona
Total Nacional
1979-1981
(Tasa de cobertura)

	1979	1980	1981
-Población urbana provista de agua, conexión domiciliaria.	73.9	-	-
- Población rural provista de agua potable.	13.2	14.0	15.0
- Población total provista de agua con conexiones domiciliarias.	49.8	-	-
- Población urbana con servicio de alcantarillado.	61.7	-	-
- Población rural con servicio de eliminación de excretas.	7.1	7.1	7.2
- Población total con servicio de alcantarillado y eliminación de excretas.	40.0	-	-

Fuente: Datos suministrados por el Ministerio de Salud.

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos años por llevar servicios básicos a las zonas rurales y a pesar de registrarse algunos progresos especialmente en cuanto a la provisión de agua, sus diferencias con respecto a las zonas urbanas siguen siendo muy notorias. En 1979 casi el 75.0 por ciento de la población urbana recibía agua directamente en su domicilio en tanto que la población rural servida con agua potable no llegaba ni al 15.0 por ciento⁽¹⁾. De otro lado, los servicios de eliminación de excretas son mínimos en el campo en tanto que en las zonas urbanas la población servida con alcantarillado supera el 60.0 por ciento.

II. SERVICIOS BASICOS Y SALUD INFANTIL EN EL AREA RURAL

La carencia de servicios básicos en la zona rural se relaciona con el estado de insalubridad que caracteriza la vivienda campesina y con los altos niveles de desnutrición y morbi-mortalidad de la población infantil.

Según el Estudio Nacional de Salud un alto porcentaje del orden del 83.0 por ciento de los menores de 5 años del área rural no tiene acceso a una fuente protegida de agua, un 73.0 por ciento habita en viviendas sin ningún servicio de disposición de excretas y en el 100.0 por ciento de los hogares el sistema de eliminación de basuras fué calificado como inadecuado. Estas protuberantes deficiencias sanitarias

(1) En algunos departamentos como Bolívar, Boyacá, Cauca, Córdoba, Chocó, Guajira, Huila, Nariño y Súcre en donde la cobertura total es muy inferior al total nacional la situación de la población rural puede ser aún peor.

están agravadas por el hecho de que cerca del 95.0 por ciento de los menores en la zona rural conviven de alguna forma con animales dentro del hogar, en un 55.6 por ciento de los casos con tres o más de ellos. Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Estudio Nacional de Salud
Distribución de los menores de 5 años, según algunas condiciones de saneamiento ambiental por zona de residencia.
Total Nacional
1977-1980
(Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
1. <u>Agua,</u>			
Dentro de la vivienda.	84.6	17.1	53.7
Fuera o sin servicio.	15.4	82.9	46.3
2. <u>Disposición excretas.</u>			
Sin servicio.	10.3	73.1	39.0
Letrina o taza campesina.	15.4	17.9	16.5
Inodoro.	74.4	9.0	44.4
3. <u>Eliminación de basuras.</u>			
Adecuada.	33.4	0.0	13.8
Inadecuada.	66.6	100.0	86.2
4. <u>Convivencia con animales,</u>			
Ninguno.	45.2	5.9	27.3
1 - 2.	46.1	38.5	42.7
Tres ó más,	8.6	55.6	30.0

Fuente: Estudio Nacional de Salud. Situación nutricional de la población colombiana en 1977-1980. Bogotá, julio, 1982, página 98.

Las precarias condiciones ambientales en que transcurre la vida de los menores de las áreas rurales se reflejan en las patologías que les afectan especialmente en el grado de infestación por parasitismo intestinal. Así, según el estudio mencionado un 44.4 por ciento de los menores de 5 años de tal sector está afectado ligera, moderada o intensamente por infección parasitaria tipo áscaris; un 46.0 por ciento por tricocéfalos y un 20.0 por ciento por uncinaria. Así mismo, en un 10.7 y 27.6 por ciento de los casos examinados se detectó la presencia de E. histolitica y de giardias, respectivamente⁽²⁾.

(2) Estudio Nacional de Salud. Situación Nutricional...
op. cit., página 100.

NUTRICION

I. DESNUTRICION INFANTIL

Dado el importante papel de la desnutrición, como estado patológico y factor predisponente de muchas otras causas de enfermedad y muerte es pertinente dedicar algunas líneas a este problema al que, por otro lado, se ha concedido gran atención en programas sociales gubernamentales en los últimos años tales como el PAN, cuyo impacto está por determinarse.

La publicación de los hallazgos de la Encuesta Nacional de Salud indica que entre los períodos 1965-66 y 1977-80 ocurrió un mejoramiento significativo de la situación nutricional de la población colombiana, especialmente en los menores de 5 años. En éstos la tasa de desnutrición global (peso/edad) descendió en un 20.0 por ciento al pasar de 24.4 a 19.4 por ciento y la del retardo del crecimiento (talla/edad) se redujo en un 25.0 por ciento.

El cambio fué mayor en la población rural y en el estrato de ingresos más bajos; en las grandes ciudades, por el contrario, las tasas de desnutrición aumentaron⁽¹⁾.

Pero a pesar de las notorias reducciones, las más afectadas por el problema de la desnutrición siguen siendo las poblaciones dispersas y las localidades inferiores a 2.500

(1) José Obdulio Mora. Situación Nutricional de la población Colombiana, 1977-1980. Vol. 1. Estudio Nacional de Salud, Bogotá, julio 1982, página 18.

habitantes. En efecto, en el nivel de urbanización que comprende la población dispersa y la ubicada en pequeños núcleos de menos de 2.500 habitantes la proporción de menores de 5 años con un peso deficiente para su edad supera ostensiblemente a la de los medianos centros urbanos y las grandes ciudades. Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
 Porcentajes de menores de 5 años con un peso deficiente para su edad y porcentajes con riesgo de desnutrición (1977-1980)

NIVEL DE URBANIZACION	Desnutrición	% cambio (1965-66) (1975-80)	Riesgo	% cambio (1965-66) (1977-80)
Población rural dispersa y menos de 2.500 habitantes	24.7	-20.1	23.1	+ 33.5
2.500 - 99.999	17.9	-21.1	19.8	0
100.000 y más	<u>14.0</u>	<u>+29.6</u>	<u>14.9</u>	<u>- 9.7</u>
Total	19.4	-20.5	19.7	+ 10.7

Fuente: Estudio Nacional de Salud. Situación nutricional de la población colombiana. 1977-1980, página 76.

Más aún, en el último período de encuesta (1977-1980) un 23.1 por ciento de los preescolares de las áreas en la base del nivel de urbanización estaban en riesgo de sufrir este tipo de desnutrición, magnitud que además se ha incrementado en un 33.5 por ciento entre los dos Estudios de Salud.

De otro lado, al interior del nivel de menor urbanización, es entre los menores de las poblaciones dispersas en donde se encuentran

las más altas tasas de desnutrición global y de retardo del crecimiento. Igualmente es más alto el riesgo de sufrir desnutrición global entre los menores de viviendas aisladas que entre los que viven en pequeños núcleos. Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Estado nutricional de los menores de 5 años ubicados en el nivel
de menor urbanización
1977-1980
(Porcentajes)

Nivel de Urbanización	Desnutrición Global		Retardo crecimiento	
	Desnutric.	Riesgo	Desnutric.	Riesgo
Población dispersa	24.7	23.1	34.1	15.7
Núcleos menores de 2.500 habitantes	15.1	18.6	25.0	16.0

Fuente: Estudio Nacional de Salud. Situación nutricional... Op. Cit., página 101.

Tomando el indicador de retardo del crecimiento, se encuentra que si bien ha decrecido el porcentaje de menores desnutridos en el área rural a un significativo 24.7 por ciento entre las dos encuestas a un ritmo doblemente acelerado en relación con las grandes ciudades, las cifras también indican una ostensible prevalencia de este tipo de desnutrición cercana al 30.0 por ciento entre los niños de las zonas rurales y ciudades pequeñas en comparación con las grandes ciudades; igualmente en las primeras la población en riesgo ha aumentado mientras que en las segundas se ha reducido.

II. DESNUTRICION EN LOS ADULTOS

Un significativo hallazgo de la Encuesta Nacional de Salud es el relacionado con un incremento en la deficiencia ponderal -o sea de peso deficiente para la talla- entre los adultos, especialmente notorio entre los hombres de las áreas rurales en donde el porcentaje de personas con esta deficiencia se incrementó en un 119.2 por ciento entre las dos encuestas. Los problemas de sobre peso y obesidad, por el contrario parecen ser propios de las zonas urbanas. Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Prevalencia de bajo peso, sobre peso y obesidad en adultos por nivel de urbanización
1977-1980
(Porcentajes)

	H O M B R E S				M U J E R E S			
	bajo peso	% cambio	sobre peso	Obes.	bajo peso	% cambio	sobre peso	Obes.
Población rural dispersa y menos de 2.500 habitantes	16.0	119.2	3.7	2.5	14.6	15.0	13.2	14.6
2.500 - 99.999	11.7	11.4	10.9	7.3	14.3	16.3	15.1	18.4
100.000 y más	12.6	43.2	8.8	6.0	12.0	53.8	14.0	16.2
Total	13.9	63.5	7.1	4.8	13.5	19.5	14.0	16.1

Fuente: Estudio Nacional de Salud. Situación Nutricional de la Población Colombiana 1977-1980, página 80



SUBSIDIO FAMILIAR CAMPESINO

A. INTRODUCCION

Desde la creación de esta prestación social para los trabajadores asalariados del campo que entró a regir desde el 1o. de enero de 1975 (Decretos 2373/74 y 627/75), la Caja Agraria actuó como única entidad legalmente autorizada para recaudar los aportes de los patronos y para pagar las cuotas de subsidio en efectivo a los beneficiarios.

Los recursos captados por concepto del 6% sobre las nóminas pagadas por los empleadores del sector rural, que recibía la Caja se distribufan según el Decreto 627/75 de la siguiente forma :

El 2% para el SENA y el 4% para el Subsidio Familiar Campesino. A su vez la parte destinada al subsidio mismo tenfa la siguiente distribución :

- Un 5% para los gastos de administración enqe incurre la Caja.



- Un 10% para la constitución de un Fondo de Reserva para programas de bienestar social del sector rural.
- Un 85% para el pago del subsidio en dinero a los beneficiarios.

La Ley 21 de 1982 que está en vfa de reglamentación, por medio de la cual se modifica el regimen de subsidio familiar, introduce modificaciones en el subsidio rural campesino en por lo menos cuatro aspectos importantes :

- a) Abre la posibilidad de que las cajas de compensación regionales sustituyan a la Caja Agraria en el recaudo y pago del subsidio familiar campesino.
- b) A su vez abre la posibilidad de que la Caja Agraria recaude y pague el subsidio a trabajadores vinculados a actividades distintas de las del sector primario.
- c) Todos los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes quedan obligados a pagar el subsidio familiar. Anteriormente solo obligaba a aquellos que tuvieran más de diez trabajadores permanentes.
- d) La distribución del recaudo del subsidio familiar campesino quedó de la siguiente manera :



- Un 86% para pago de subsidio en dinero. Sin embargo, la Superintendencia podrá autorizar a la Caja Agraria el destino de un 15% para la realización de obras y programas sociales, lo cual reduciría al 71% el pago en efectivo.
- Un 3% para gastos de administración
- Un 6% para el fondo de reserva.

B COBERTURA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

El promedio de empleadores que cumplieron con la obligación de pagar el subsidio familiar a través de la Caja Agraria, nunca alcanzó a los 14.000, lo cual representó un altísimo porcentaje de evasión.

Las estadísticas de la Caja Agraria muestran la gran disminución que registran el número de patronos que cumplen con estas obligaciones legales. En 1976, 13.993 patronos pagaron el subsidio a 51.883 trabajadores, beneficiaron y cubrieron a 102.590 hijos de los mismos. En 1982 tan solo 10.186 empleadores pagaron el subsidio a través de la Caja Agraria cubriendo a 28.431 trabajadores y a 69.846 hijos de los beneficiarios.



REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont..... Subsidio Familiar Campesino

.4

Esta disminución puede deberse a una evasión creciente o al pago irregular del subsidio.

Puede pensarse que los empleadores que en un comienzo pagaron a través de la Caja Agraria, posteriormente tomaron la decisión de afiliarse a otra Caja de Compensación que sí prestara a sus afiliados servicios complementarios distintos al pago de subsidio en dinero. Debe recordarse sin embargo que la legislación vigente hasta el 4 de febrero de 1982 solo permitía a la Caja Agraria realizar el pago de la prestación que nos ocupa a los trabajadores del sector primario.

Además, se presenta el caso de patronos que pagan en efectivo a sus trabajadores una suma igual a la que reconoce la Caja por cada hijo a cargo. Este proceder irregular coloca en desventaja a los empleadores que así proceden por cuanto las normas vigentes consideran tales pagos como prestaciones extralegales.

Esta situación puede tener una doble explicación :

Por una parte para el empresario es menos oneroso (aunque no sea legal) efectuar el pago directamente en lugar de aportar



el 6% del valor de su nómina. Por otra parte, como la Caja Agraria no ha brindado servicios complementarios para el trabajador es indiferente quien pague el subsidio en dinero (patrono o Caja).

C. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

1) Por parte de la Caja Agraria :

Tradicionalmente la Caja Agraria se ha limitado a pagar el subsidio en dinero a pesar de que en la actualidad el fondo de reserva asciende a más de \$ 200 millones y debería utilizarse en programas de bienestar social para el sector rural.

Solo en este año la Caja Agraria y la Cooperativa de Caficultores de Pereira acordaron un convenio. Por medio del convenio la cooperativa prestará a los beneficiarios del subsidio familiar campesino servicios en las áreas consulta médica, odontología, laboratorio y droga con descuento. El costo acordado por la prestación de estos servicios durante un año asciende a \$ 1.500.000 y se cubrirá con recursos del fondo de reserva.

En la Sabana de Bogotá se adelantan convenios similares con los hospitales de Madrid, Mosquera, Suba, Chia, Cajicá, Zipaquirá y Ubaté, al igual que con la Federación de Cafeteros



para prestar servicios médicos a la población rural en las zonas donde tienen influencia.

En síntesis, desde la creación del Subsidio Familiar Campesino, la Caja Agraria no ha adelantado una estrategia de entrega de servicios complementarios a los beneficiarios. Los convenios que va a comenzar a implementar son en primer paso en esta dirección pero todavía no existen resultados para poder evaluarlos.

2. Por parte de las Cajas de Compensación

Por ley las Cajas de Compensación pueden destinar hasta un 31% del subsidio para obras y programas sociales. Algunas Cajas Regionales han hecho algunas realizaciones de dichas obras pero otras han fallado en este aspecto.

D. RECOMENDACIONES

1. Para ampliar la cobertura

Existen dos tipos de mecanismos utilizables para ampliar la cobertura del subsidio esto es los persuasivos y los coercitivos. Unos y otros se pueden implementar sin que se consideren excluyentes.

a) Los métodos persuasivos :

Dentro de los métodos persuasivos considero indispensable



adelantar una campaña masiva orientada hacia trabajadores y patronos con el propósito de que los primeros conozcan su derecho y pidan el cumplimiento de la legislación y los segundos recuerden su obligación de pagar el subsidio y reconozcan qué mejores condiciones de trabajo repercuten positivamente en los intereses de la empresa por la vía de incrementos en la productividad del trabajo.

La campaña debería advertir que aquellos patronos que se encuentren pagando en efectivo el subsidio familiar directamente, no están cumpliendo con la Ley sino que están entregando a sus trabajadores una prestación extralegal distinta del subsidio familiar propiamente dicho.

Puesto que el costo de la campaña es imputable a la administración del servicio, los fondos deberían provenir del porcentaje del subsidio destinado a administrarlo.

b) Los métodos coercitivos :

Con respecto a los métodos coercitivos, en la actualidad es condición para la tramitación del crédito agropecuario la presentación de paz y salvo por concepto de subsidio familiar



Se tiene conocimiento de que la Caja Agraria está exigiendo el paz y salvo correspondiente pero se sospecha que los bancos privados no exigen dicho documento.

Para subsanar esta deficiencia se recomienda que el Banco de la República exija la presentación del paz y salvo como requisito para tramitar préstamos de Ley 5a.

2. Para ampliar los servicios complementarios:

Para estimular el uso coordinado de los fondos destinados a programas complementarios, hasta hoy ampliamente subutilizados por parte de la Caja Agraria y mal manejados por parte de algunas Cajas de Compensación Regionales, se recomienda :

a) Identificación de zonas de alta densidad de trabajadores rurales

Que la Caja Agraria, en coordinación con las Cajas de Compensación Familiar y la Superintendencia de Subsidio Familiar identifiquen zonas de elevada densidad de trabajadores rurales a efecto de localizar allí programas complementarios.

b) Localización y distribución de servicios complementarios

Que una vez definidas las zonas de localización, se distribuyan ellas entre las Cajas de la Región de suerte que cada una de ellas preste servicios a todos los habitantes de la zona protegidos por el subsidio familiar.



c) Convenios entre Caja Agraria, Cooperativas y Cajas de Compensación

Que la Caja Agraria celebre convenios con cooperativas regionales o Cajas de Compensación Familiar que hayan demostrado eficiencia, en la realización de programas de beneficio social con el propósito de que dichas cajas y cooperativas hagan u-so de los fondos que la Caja de Crédito Agrario ha percibido y continuará percibiendo para tal efecto.



I. El problema de la vivienda :

El problema de la vivienda en el area rural tiene características diferentes a las detectadas en el área urbana y por consiguiente debe enfrentarse con políticas y estrategias diferentes. Mientras que en el área urbana el problema se centra en el déficit cuantitativo, en el área rural es primordialmente de orden cualitativo, de saneamiento o adecuación.

El análisis riguroso de la situación actual de la vivienda rural, tropieza con el obstáculo de que la base estadística, que permitiría una precisa identificación del déficit, tanto cuantitativo como cualitativo, es actualmente muy deficiente. Esto hace que haya que recurrir a trabajos parciales de investigación restringidos a algunas regiones del país que han abordado el problema de acuerdo con sus intereses específicos. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones estos trabajos proporcionan algunos elementos de juicio sobre la concepción de la vivienda campesina y su relación con las tecnologías y recursos regionales lo cual puede dar algunas pautas para el diseño de estrategias de las intervenciones en este campo.



II. Tipos de asentamientos rurales :

Para diseñar programas de vivienda rural es necesario tener en cuenta los tipos de asentamientos rurales existentes, las formas predominantes de tenencia de la tierra y las condiciones climatológicas y topográficas los cuales han venido determinando a través del tiempo los patrones de vivienda predominantes en las diferentes regiones del país.

Debe tenerse presente que aunque generalmente los asentamientos rurales se identifican automáticamente con la población dispersa, una significativa porción de la población rural vive en áreas semi-urbanas o cuasi-rurales en donde la problemática de la vivienda requiere propuestas de solución diferentes a los implementados para pequeños propietarios.

Por más que el déficit de servicios básicos es más agudo para la población dispersa -generalmente en áreas de minifundio-, persisten en las concentraciones rurales, en las agrupaciones de trabajadores asalariados de las explotaciones agroindustriales tanto necesidades de infraestructura básica como déficit cuantitativo.

Por otra parte, las áreas en donde el minifundio es la forma de tenencia predominante, se caracteriza por una subnormalidad per-



manente en cuanto a infraestructura de servicios básicos, sanidad y mantenimiento de la vivienda. Esta característica fué idea constante en las seis zonas rurales estudiadas por Fonseá y Saldarriaga en su trabajo "La Arquitectura de la Vivienda Rural en Colombia".

En las zonas de antiguo latifundio o de grandes haciendas, el mismo tipo de explotación, caracterizado por una incorporación permanente de tecnologías y mejoras de infraestructura, permite en oportunidades que sus trabajadores entren a disfrutar indirectamente de estos beneficios. En estos casos los trabajadores se ubican en concentraciones localizadas en las proximidades de los grandes centros agro-industriales tal como es el caso de las ingenios azucareros del Valle del Cauca.

Finalmente, vale la pena destacar que quizás ningún otro de los servicios sociales como la vivienda en general y la vivienda rural en particular está tan directamente condicionado e influenciado en cuanto a su adecuación, por las condiciones climáticas, topográficas y culturales. Esto hace extremadamente relativas las generalizaciones sobre su adecuación e implica para los fines de política diagnósticos y modelos de solución mucho más enmarcados den



tro de ámbitos regionales específicos.

III. Características de la vivienda campesina :

En las áreas rurales el concepto de vivienda no es solamente el de una unidad estrictamente habitacional, como parece serlo en las áreas urbanas. La vivienda en el caso rural es, además de unidad de habitación, unidad productiva y unidad cultural. Sus límites no coinciden con el espacio habitacional, ya que también incluye la utilización del predio. El hecho que la unidad familiar sea también unidad de producción y de consumo incide en la delimitación de los espacios de la vivienda campesina. Así, en ésta se encuentran perfectamente delimitados los espacios sociales, de producción, procesamiento, albergue de animales y almacenamiento. Someramente puede destacarse siguiendo a los autores Fonseca y Saldarriaga que la función de habitación de la vivienda rural es la función menos significativa.

Una característica del medio rural de minifundio que es un factor definitivo en la configuración de la vivienda y un determinante de sus costos es la posibilidad de disponer en las inmediaciones tanto de los materiales utilizados en su construcción como del conocimiento técnico para manejar tales materiales. La utilización de



la tecnología regional en términos de recursos autóctonos y de conocimientos locales determina hasta cierto punto los costos financieros de la vivienda. Cuando no existe la posibilidad de disponer de recursos locales -tecnología regional-, o no existen en la región los centros de producción y procesamiento de los insumos necesarios para construir la vivienda, se hace necesario recurrir a centros de abastecimiento más distantes, a sistemas de transporte y por consiguiente los costos de la vivienda se elevan notoriamente. El estudio de Saldarriaga y Fonseca encontró que en algunas regiones del país los patrones autóctonos de vivienda han evolucionado o se encuentran en proceso de transición hacia patrones modernos de tipo urbano lo que ha repercutido negativamente en sus costos. Según los mismos autores los programas estatales de vivienda han contribuido a la suplantación de viviendas autóctonas tradicionales por modalidades modernas que requieren materiales costosos. La Caja Agraria exige como requisito para otorgar sus créditos de vivienda rural la utilización de materiales de construcción durables, muchas veces difíciles de conseguir en la región.



LA VIVIENDA RURAL

(Borrador para discusión)

I. ANTECEDENTES

La principal entidad gubernamental ejecutora de los programas de vivienda rural en el país ha sido la Caja de Crédito Agrario. Sin embargo, el programa de Vivienda Rural ha tenido dentro de la Caja un curso bastante errático en cuanto a sus propósitos fundamentales y su ubicación administrativa.

La Caja inicia actividades en este campo desde cuando asumió en Agosto de 1956 la cartera de vivienda campesina del Instituto de Crédito Territorial y la Junta Directiva de la entidad entró a reglamentar este crédito.

En 1962 la Caja suprimió sus funciones de colonización paralela - mente al inicio de las labores del INCORA. Dicha entidad asumió la solución de vivienda para los beneficiarios de sus programas y la Caja se concentró en programas de parcelaciones con fondos de la Ley 20 de 1959.

En 1963 las acciones se centraron fundamentalmente en la concentración de vivienda con el fin de reducir costos y facilitar la prestación de servicios. Entre 1963 y 1971 se adelantaron 156 concentraciones con 3.789 unidades.

En 1970 la Caja Agraria vuelve a desarrollar programas de vivienda



dispersa,

II FUENTES DE FINANCIACION Y UTILIZACION DE LAS LINEAS DE CREDITO EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL DE LA CAJA AGRARIA.

A. CEDULAS SUSCRITAS CON EL BANCO C' HIPOTECARIO

1. Línea de crédito B' C' H.

En 1976 el Gobierno autorizó a la Caja Agraria para utilizar parte de los fondos que por Ley debía mantener invertidos en cédulas del B. C. H. como encaje sobre las cuentas de ahorros.

Inicialmente se dispuso engrosar los recursos del Fondo De Vivienda Rural con el 7.5% del encaje sobre los depósitos de la Caja. Un 2% del encaje iría a crédito para los ahorradores.

El Decreto 958 de Abril de 1982 modificó el porcentaje y dispuso que 9.5% de los ahorros se utilizará indistintamente para vivienda rural o para crédito de los ahorradores.

Esta línea de crédito puede utilizarse tanto para vivienda



aislada como para vivienda concentrada. El cuadro No. 1 resume las condiciones de esta línea de crédito.

Como los recursos de este programa provienen del encaje que a su vez tiene su origen en los depósitos de los ahorradores, estos fondos no pueden prestarse a un interés inferior al 21.0%. Esto ha resultado en una tasa efectiva anual de interés de 23.25% lo cual coloca la tasa de la Caja Agraria por encima de la cobrada por otras entidades que financian vivienda popular como son el I. C. T. (12% y 16%) y DIGIDEC (18%).

2. Utilización de la línea de Crédito B. C. H.

El cuadro No. 2 nos muestra que este es el programa más cuantioso de vivienda campesina. Adicionalmente se registra una subutilización de esta línea de crédito.

La primera explicación a este fenómeno puede encontrarse en los intereses que cobra la Caja Agraria. Para un campesino puede resultar difícil pagar intereses del 23.25% por una inversión no productiva como es la vivienda. Sin embargo, fallas en el mercadeo o en la divulgación del programa pueden estar excluyendo beneficiarios potenciales de estos créditos.



B. EL PROGRAMA DRI

1. La línea de crédito DRI

El Programa DRI en su propósito de otorgar un crédito integrado, tiene establecido dentro de sus líneas de financiación, la construcción o la reparación de vivienda rural familiar.

Los beneficiarios de esta línea de crédito que ejecuta la Caja Agraria deben ser usuarios del Programa DRI con una antigüedad mínima de 2 años. El patrimonio máximo de los usuarios DRI debe ser de \$ 1.500.000 y los intereses se cobran de acuerdo con el patrimonio. Los usuarios de menos de \$ 200.000 de patrimonio obtienen una tasa efectiva del 13% y los que superan los \$ 200.000 de patrimonio reciben los créditos con una tasa efectiva de 21.25%.*

Por la naturaleza misma del DRI esta línea de crédito está destinada fundamentalmente al mejoramiento y reparación de vivienda aislada.

* El tope máximo de financiación es de \$ 150.000, la amortización es bimestral, semestral o anual y los plazos son de 15 años para las nuevas construcciones y de 6 años para ampliación y reparación.



2. Utilización de la línea de crédito DRI.

Desde que ha operado esta línea de crédito, o sea desde 1978, se han beneficiado 7.044 usuarios y en promedio han recibido \$ 36.786.

Las mayores solicitudes de crédito, el 97% corresponden a plazos hasta de 6 años, con destinación a mejoramiento y repataciones.

Los créditos reportados a largo plazo son mínimos, solo el 3%. El promedio de crédito otorgado en este plazo es de \$ 33.027.

La Caja Agraria anota que un obstáculo para un mejor resultado en el fomento de esta línea, ha sido la tenencia de la tierra ya que según ellos " una gran mayoría de posibles beneficiarios en las áreas minifundistas donde se ha venido desarrollando el programa, presentan formas de aparcería arrendamiento y colonización." 1/

Aunque ésta puede ser una de las razones valederas, los promedios de financiación por usuario son tan bajos que probablemente también han influido en la reducida utilización del crédito a largo plazo. En otras palabras, aparentemente la política ha estado mas orientada a cubrir un gran

1/ Documento Caja Agraria Vivienda Rural DRI.



número de beneficiarios olvidándose un poco de los topes mínimos que se requieren para que este tipo de inversión surta algún efecto.

C. EL FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO

1. Línea de crédito F. F. A. P.

Los empresarios agrícolas beneficiarios del Fondo Financiero Agropecuario pueden obtener créditos hasta por -- \$ 200.000 para la construcción de vivienda campesina para sus trabajadores con un interés del 21% y un plazo de 8 años.

Esta línea de crédito ha estado destinada a la financiación de vivienda aislada. Vale la pena anotar que el crédito para vivienda dentro del F. F. A. P. nunca ha representado más del 2% del total de los créditos aprobados por el Fondo. (Ver cuadro No. 3).

2. Utilización del F. F. A. P.

Aunque el porcentaje de utilización de los créditos ha variado, ha habido años de subutilización de éstos créditos, a pesar de ser pocos los recursos asignados a la línea de vivienda. (Ver cuadro No. 3). Por consiguiente, es necesario revisar los topes máximos y los plazos existentes. Adicionalmente parece necesario motivar al empresario para



REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont..... La vivienda rural.

invertir en vivienda de su trabajador según las recomendaciones que se harán mas adelante.

D. RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y EMPRESAS -
TITOS INTERNACIONALES.

1. La Ley 20 de 1976

El Gobierno Nacional a través de la Ley 20 de 1976, reglamentada mediante el Decreto 3167 de 1979, se comprometió a incluir en su presupuesto anual, una suma destinada a subsidiar planes de vivienda rural de la Caja Agraria. En el año 1976 asignaría una partida de \$ 100 millones, en 1977 \$ 110 millones y así sucesivamente \$ 10 millones más cada año, con respecto al año anterior, hasta llegar a \$ 200 millones anuales en 1986. A diciembre de 1982 el monto sería de \$ 910 millones.

La misma Ley 20 de 1976 en su artículo octavo, autoriza a la Caja para contratar crédito externo hasta por US\$ 50 millones, con la garantía del Estado.

2. Implementación de estos programas

La partida de los recursos del presupuesto nacional no ha sido cancelada. Esta partida permitiría reducir los intereses que por concepto de vivienda cobra la Caja, sin embargo, aunque existiera en este momento la voluntad gubernamental



REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont.... La vivienda rural.

mental de cumplir con la partida, la situación de déficit fiscal actual no permitiría destinar \$ 900 millones del presupuesto nacional a planes de vivienda rural.

Como la posibilidad de contratar crédito internacional tampoco se ha hecho efectiva, se deben concentrar esfuerzos en esta alternativa, habida cuenta de las dificultades presupuestales internas del Gobierno Nacional.

III RECOMENDACIONES

A. PARA LA VIVIENDA DISPERSA O AISLADA

1. Concentrar esfuerzos en mejoramiento

Como el problema de la vivienda rural aislada versa fundamentalmente sobre la calidad (no sobre la disponibilidad) de la vivienda todos los programas destinados a la población dispersa deben concentrar esfuerzos en la ampliación, el mejoramiento y la reparación restringiendo la construcción de nuevas viviendas.

Para ello se requeriría de una Resolución de Junta Monetaria. Alternativamente y en forma transitoria, bastaría contar con la anuencia de las Directivas de la Caja Agraria y del F. F. A. P.



REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont..... La vivienda rural.

2. Revisar créditos de vivienda DRI

La línea de crédito para vivienda del Programa DRI debe revisarse con miras a aumentar la financiación unitaria, aún a disminuir el total de beneficiarios. Es inaudito que dentro de dicho programa el promedio de créditos a largo plazo (hasta 15 años) sea de \$ 33.027.

Sería conveniente aumentar los topes de financiación hasta \$ 200.000 para ampliación y mejoramiento.

3. Implementar programas de mercadeo de las líneas de crédito

La Caja Agraria debe implementar una política de divulgación de sus líneas de crédito para vivienda rural con miras a asegurar el conocimiento de ellas y a generar interés en el campesinado.

4. Destinación de un porcentaje de los préstamos del F. F. A. P. a programas de vivienda.

La aprobación de los créditos del F. F. A. P. debería condicionarse a que una pequeña proporción del monto del préstamo se destine a la construcción y mejoramiento de la vivienda del trabajador o trabajadores del empresario prestatario, previa revisión de los plazos actuales. En la actualidad - solo se da un plazo de 8 años, el cual podría extenderse a 15.



REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont.... La vivienda rural.

B. PARA LA VIVIENDA CONCENTRADA

1. Autoconstrucción para poblaciones rurales

Se recomienda continuar con los programas de autoconstrucción que la Caja Agraria ha venido adelantando en coordinación con el SENA. Estos programas de autoconstrucción de nuevas viviendas se deben seguir impulsando previa firma de convenios con SENA para garantizar la capactiación que los instructores del SENA deben impartir en las comunidades beneficiarias.

Además, la Caja Agraria o el SENA deben firmar convenios con las instituciones responsables de la entrega de servicios públicos (Insofopal, INS, Caminos Vecinales, etc.) - antes de comenzar los proyectos para evitar demoras en el desarrollo de los planes de vivienda.

2. Autoconstrucción para asalariados agroindustriales.

La Caja Agraria, en coordinación con el SENA y las distintas agroindustrias regionales, debería fomentar la autoconstrucción de vivienda concentrada para trabajadores agroindustriales como se está haciendo en el caso de los azucareros. Eventualmente esta modalidad podría adoptar la forma de convenios entre Caja Agraria, la empresa y/o Fondos de empleados.



REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Cont..... La vivienda rural

Nótese por ejemplo que en el caso de los ingenios azucareros, la empresa ha participado facilitando al trabajador la adquisición del terreno.

C. PARA SUBSIDIAR LA VIVIENDA CAMPESINA

Como parece imposible que el Gobierno Nacional cancele la deuda que tiene con la Caja Agraria, habida cuenta del déficit fiscal actual, es necesario buscar un empréstito internacional con un buen período de gracia y bajos intereses para reforzar el Fondo de Vivienda Rural de la Caja Agraria, especialmente con el propósito de reducir las tasas de interés actuales.

Naturalmente, la reducción buscada en la tasa de interés no dependerá únicamente de los términos del empréstito internacional, sino también del ritmo de la devaluación del peso, factor éste que comienza a hacerse particularmente preocupante en los días que transcurren.

CUADRO No. 2

COMPORTAMIENTO DEL CREDITO DE VIVIENDA RURAL AISLADA Y CONCENTRADA

FINANCIADA CON CEDULAS DEL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO

Semestre	Cupo Asignado	Cupo utilizado	% utilización
A/81	550.000	319.900	57.1
B/81	570.500	348.700	61.1
A/82	623.358	476.600	76.5
B/82 (1)	65.900 (2)	242.105	36.9

(1) A Agosto 27 de 1982

(2) Incluye adiciones por \$ 55.900

FUENTE : Caja Agraria " La vivienda rural en la Caja Agraria " Bogotá, octubre 1982

CREDITO OTORGADO POR EL F.F.A.P. PARA VIVIENDA CAMPESINA. TOTAL AGROPECUARIO

Años	Total crédito agropecuario (\$ millones)	1975 - 1982		S/I	Vivienda Campesina Programa-do	%utiliza do.
		%participación respecto al total agropec.	crédito Aprob. (000)			
1975	6.047.0	.0157	9.500.4			
1976	7.664.5	.0217	16.633.1	15.000		110.89
1977	10.779.0	.0103	11.090.3	20.000		55.45
1978	12.002.9	.0039	4.687.9	15.000		31.25
1979	16.792.2	.0160	26.793.4	30.000		89.31
1980	21.669.2	.0142	30.858.8	30.000		102.86
1981	27.703.0	.0088	24.427.8	46.800		52.20
1982 1/	15.987.7	.0161	25.714.0	100.000		25.71

1/ A Junio 20 de 1982

2/ Utilizando como deflactor el índice de precios al por mayor del comercio en general. FIN DE PERIODO (1970 = 100, 1975 = 310.7 ; 1976 =395.4 ; 1977 = 471.2 ; 1978 = 572.9 ; 1979 = 739.0 ; 1980 = 926.6 ; 1981 = 1144.6 ; 1982 = 1.307.2 cálculo estadística).

06-10-82 / Ras.

FUENTE : OPSA.

SECTOR EDUCATIVO

I. BASE ESTADISTICA PARA EL ANALISIS.

A. Limitaciones

La selección de indicadores para el análisis de las características educativas de las poblaciones rurales tropieza con limitaciones no sólo desde el punto de vista de la cuantificación de los fenómenos, sino también en lo relativo a su pertinencia y su aplicación a la realidad rural. Las mediciones convencionalmente usadas generalmente se refieren al desempeño del sistema formal de educación y se han definido para ilustrar problemas tal como los conciben los técnicos de las oficinas centrales de planeación y presentan, como consecuencia, un sesgo hacia el contexto urbano. Por otra parte, las estadísticas convencionales a partir de las cuales se contruyen los indicadores raras veces captan el impacto de la educación no formal e informal que son mucho más relevantes para las necesidades de los campesinos, más acorde con sus sistemas de organización social y de mucho mayor valor instrumental en la implementación de programas de desarrollo rural.

B. Estado actual de las estadísticas periódicas de educación.

Los registros básicos para la recolección de las estadísticas de educación, en lo tocante al desempeño del sistema formal,

permiten la clasificación de los alumnos matriculados, los establecimientos y los docentes según la zona de ubicación de las escuelas. Además, tanto los consolidados de información entregados por el Convenio celebrado entre el DANE y el Ministerio de Educación Nacional para la oficialización anual de las estadísticas, como los tabulados de la recolección directa del DANE desagregan sistemáticamente la información por zonas. De esta manera la mayoría de los indicadores pueden elaborarse separadamente para cada una de ellas, haciendo así visibles las diferencias que generalmente ocultan las cifras agregativas nacionales en cuanto a la problemática urbano-rural.

Pero si bien las estadísticas educativas están libres de un grave limitante que en mayor o menor grado afecta al resto de las recolecciones periódicas del sector social, como es el caso de las estadísticas de salud y fuerza de trabajo, no obstante esta cualidad están afectadas por serios problemas en cuanto a integridad, calidad y oportunidad. Por otra parte, las irregularidades en la producción de estadísticas de educación entre 1968 y 1978, los artificios con que trató de suplirse la información de primera mano y últimamente las demoras en la entrega de la información oficial proveniente del Convenio DANE-MEN han obligado a los usuarios a fabricarse sus propias cifras creándose un problema de multiplicidad de fuentes con lo cual además se dificulta la comparabilidad intertemporal.

C. Indicadores de Educación.

El análisis del desempeño del sistema educativo formal que se hace a continuación se basa en aquellos indicadores que pueden calcularse con la información disponible en la fecha, relacionándolos, en la medida de lo posible, con los utilizados en la preparación del Plan de Integración Nacional. Por otra parte,

vale advertir que el análisis se centra fundamentalmente en el nivel primario de instrucción no sólo en razón a su impacto social, sino también porque la penetración en el medio rural colombiano de los otros niveles del sistema formal de educación como son el secundario y el universitario es prácticamente nula.

Dado que nuestro interés es el de resaltar las diferencias registradas en los distintos indicadores al introducir la desagregación urbano-rural, las mediciones utilizadas se han seleccionado de acuerdo con la posibilidad de fraccionar las respectivas series básicas según este criterio. Los indicadores presentados se refieren fundamentalmente a la capacidad y la eficiencia del aparato educativo en este nivel, así como a la calidad de la instrucción impartida.

II EDUCACION PREESCOLAR

A. Situación de la familia.

El niño depende para la satisfacción de sus necesidades físicas y afectivas de la atención y el tiempo que le dediquen los adultos. Pero en años recientes los grandes procesos socioeconómicos registrados en el país que han implicado la vinculación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo y la desarticulación de la familia como unidad productiva han tenido como resultado una notable reducción del tiempo que antiguamente los adultos dedicaban exclusivamente al hogar. Se ha creado, en esta forma un vacío en la atención al menor que no parece haber sido llenado plenamente por otros mecanismos sociales.

La situación de la familia tradicional campesina y obrera caracterizada por la plena integración entre unidad familiar y unidad productiva ha sufrido grandes modificaciones. En las

áreas urbanas y aún en buena parte de las zonas rurales la actividad laboral se adelantan hoy en día en forma totalmente desligada de la unidad familiar, en lugares geográficamente distantes de la vivienda y absorbiendo una buena parte de la jornada del adulto. (1)

B. Evolución de la Educación Preescolar.

Los servicios de atención al preescolar fueron asumidos por el Estado en forma definitiva con la expedición de la Ley 27 de 1974.

La evolución reciente de la matrícula en este nivel aparece ilustrada en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

Nivel Preescolar				
Matrícula y Cobertura Total Nacional				
(1979 - 1982)				
	1 9 7 9	1 9 8 2		
	Total	Total	Urbana	Rural
Población entre 0-6 años	4'774.000	4'811.000	3'079.040	1'731.960
Matrícula Total	205.590	268.880	231.584	37.296
Matrícula Sector Oficial	113.238	157.934	126.189	31.745
Matrícula Sector Privado	92.352	110.946	105.399	5.547
Tasa de cobertura	4.3 %	5.6 %	7.5 %	2.1 %

Fuentes: PIN, II, p. 357
 MEN, Oficina Sectorial de Planeamiento.
 ICBF, Informe al Congreso.

(1) PIN, II, P. 354. Este aspecto se tratará con más detalle en la sección correspondiente a fuerza de trabajo.

La cobertura de la educación preescolar en general ha experimentado un crecimiento del 30.2 por ciento en el período 1979-1982. Esto se debe a que mientras la población objeto de este servicio ha crecido en el mismo período en un 0.8 por ciento la matrícula lo ha hecho a un 30.8 por ciento. Las tasas de cobertura permanecen, sin embargo, en un nivel significativamente bajo.

El no disponer de información desagregada por zonas para el año de 1979 impide el análisis de la evolución de la matrícula según este criterio. Sin embargo, las tasas de cobertura calculadas para 1982 evidencian claramente que el servicio de atención al preescolar beneficia en mayor medida las zonas urbanas que las rurales. (2)

Según los datos del Plan de Integración Nacional, en 1979 el sector oficial controlaba, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Ministerio de Educación, el 55.0 por ciento de los centros existentes en el país quedando el 45.0 por ciento restante en manos del sector privado. En el año de 1982 puede verse que la participación del sector oficial se ha incrementado a un 58.7 por ciento. Sin embargo, al fraccionar la matrícula por zonas se encuentra que la participación del sector oficial es mucho más alta en las zonas rurales en donde es de un 85.0 por ciento contra un 45.5 por ciento en las urbanas.

Los resultados del Censo sobre Atención Integral al Preescolar adelantado en 1979 por el ICBF permiten conformar el cuadro No. 2 en el cual se clasifican los establecimientos de atención al preescolar según la modalidad de atención.

- (2) En lo concerniente a la zona rural, hay que aclarar que los centros de atención están ubicados en pequeños poblados considerados como rurales y que en las áreas de población dispersa no existe ningún centro.

Cuadro No. 2

ATENCIÓN AL PREESCOLAR

Instituciones Según Modalidades por Zonas

Total Nacional
(1979)

CAI P Hogares Infantiles →	%	Casas Vecinal. %	Hogares Inf. Campesinos	%	Otros	%	Total	%
Zona Urbana	724	36	8	25.2	91	97.8	859	86.9
Zona Rural	74	26	23	74.2	1	1.1	124	12.6
Zona Indígena *	4	-	-	-	1	1.1	5	0.5
TOTAL	802	62	31	100.0	93	100.0	988	100.0

* No incluye información de los Territorios Nacionales.

Fuente: ICBF, Censo de Atención Integral al Preescolar, Boletín Estadístico Consolidado, 1979, P. 153.

En dicho cuadro sobresale el que, considerados en su totalidad, un 86.9 por ciento de los centros se encuentran ubicados en la zona urbana, sólo un 12.6 por ciento de los mismos están destinados a los preescolares de las zonas rurales y un reducido 0.5 por ciento está ubicado en zonas indígenas. Resalta también el hecho de que los CAIP, que constituyen la modalidad más costosa de atención al preescolar, están casi en su totalidad destinados a los preescolares de las ciudades y, por otra parte, es la única modalidad al servicio de las comunidades indígenas. (3)

En la modalidad de Casas Vecinales y de Hogares Infantiles la proporción de establecimientos ubicados en la zona rural sube a 42.0 y 74.0 por ciento, respectivamente. No obstante, es importante destacar que, agrupadas todas las modalidades, el número total de establecimientos de atención al preescolar ubicados en zonas rurales es de 124 y sólo existen 5 en zonas de comunidades indígenas. El déficit de establecimientos se hace más notorio si se tiene en cuenta que de acuerdo con las proyecciones del Departamento Nacional de Planeación la población menor de 7 años en la zona rural es para 1982 de 1'731.960.

C. Implicaciones de Política.

Es importante hacer énfasis en la necesidad de buscar alternativas para la atención al preescolar en el medio rural ya que las modalidades más difundidas para brindar este servicio en el área urbana tienen costos elevados.

-
- (3) Se estima que el costo anual de funcionamiento de un CAIP es de 4 millones de pesos por cada 100 niños, de los cuales el 70.0 por ciento se destina a alimentación. La inversión inicial para montar un CAIP se estima entre 7 y 9 millones de pesos.

Por otra parte, la atención institucional puede no ser la más adecuada para áreas de población dispersa. En este caso se impone orientar las acciones hacia el núcleo familiar, adoptando modelos flexibles, ajustados a las características socio-culturales de cada región e involucrando la activa participación de las comunidades beneficiadas.

Las características demográficas de la región deben analizarse previamente antes de implantar un determinado modelo. Así, en las zonas expulsoras de población en donde se han venido reduciendo los grupos de mujeres jóvenes puede ser aconsejable involucrar en los programas quizás a la población adulta, a los adolescentes o a los mismos niños que pueden constituir un recurso abundante.

a. Población Dispersa. La modalidad Institucional de atención no es aplicable en estas áreas. En este caso puede pensarse en dos tipos de acciones. Para los menores entre 0 y 4 años las intervenciones deben dirigirse a dar al núcleo familiar las instrucciones sobre normas de higiene, nutrición y estimulación temprana. Para los preescolares entre 4-7 años que requieren de servicios de aprestamiento escolar, éstos pueden ser asumidos por el Ministerio de Educación Nacional y suministrados a través de las escuelas locales, en donde sea posible por la modalidad de Escuela Nueva.

b. Población asalariada trashumante. Cuando se producen desplazamientos de la unidad familiar, especialmente de las madres, como es el caso de los recolectores de algodón y café se necesita ofrecer servicios de atención al menor en sitios próximos a las zonas de trabajo. En este caso la financiación puede provenir de los gremios agrícolas respectivos. Hay que advertir que en este último se hace indispensable un modelo de atención integral, es decir, que involucre componentes de sa-

lud, nutrición, estimulación, higiene y educación.

c. Población concentrada. En los pequeños centros de las áreas rurales deben buscarse modalidades con participación de la comunidad a través de servicios integrales y no integrales según la situación.

III. NIVEL PRIMARIO

A. Situación Actual

Los indicadores usados con más frecuencia en el análisis del comportamiento del sistema educativo formal permiten identificar significativas mejoras en el transcurso de las últimas décadas especialmente en lo relacionado con su capacidad para absorber la demanda potencial.

Así, el diagnóstico del sector educativo que sustentó la formulación de la política educativa del Plan de Integración Nacional cuatro años atrás puso de manifiesto los notorios avances registrados en lo referente a acceso de la población infantil a la escuela, equidad en cuanto a la participación por sexo y normalización de la edad de ingreso. En base a estos hallazgos se llegó a la conclusión de que el país cuenta con la capacidad física suficiente para atender la demanda por educación, al menos en el ciclo primario. También da testimonio el PIN sobre una moderada mejora en las tasas de retención en el nivel primario entre el comienzo y el final de la década de los 60, aunque constatando también que el nivel de eficiencia interna del sistema primario no permite, para un alto porcentaje de los que ingresan, completar ni siquiera este ciclo.

Como consecuencia de las altas tasas de abandono, el nivel de escolaridad a que puede aspirar la mayoría de la población es aún notoriamente bajo. ya que los alumnos que ingresaron a las escuelas urbanas en 1969 sólo completaron, en promedio, 3.11 grados, cifra que desciende a 1.55 grados en el caso de los que ingresaron a las escuelas rurales en ese mismo año.

Los bajos niveles de escolaridad son atribuidos a la deficiente estructura de las escuelas, gran parte de las cuales, especialmente en el medio rural, sólo ofrecen uno o dos grados; a la baja calidad de la educación impartida; a la inadecuación de sus contenidos en relación con el medio sociocultural y a exigencias de tipo económico que impiden la permanencia de los escolares en las aulas.

B. CAPACIDAD.

1. Evolución de la matrícula y tasa de escolarización.

Al focalizar el análisis del funcionamiento del sistema educativo en la confrontación urbano-rural se hace evidente que a pesar de los progresos registrados en la expansión de la escolarización primaria en el conjunto nacional, todavía subsisten notorias diferencias que colocan a las zonas rurales del país en posición de desventaja, en materia de educación, frente a las zonas urbanas.

Concretamente, los últimos análisis globales han revelado los importantes avances logrados entre 1964 y 1977 en la cobertura de la educación primaria en relación con la población entre 7 y 14 años como resultado de los diferenciales entre el crecimiento de la matrícula y el de la población en di-

cho tramo de edad. Como consecuencia de esta rápida expansión, se calcula que en el año de 1980 aproximadamente 76 de cada 100 niños en edad escolar estaban cubiertos por el sistema. Esta cifra asciende a 87 para las zonas urbanas y desciende a 61 para las rurales. De acuerdo con los análisis del PIN el crecimiento de la escolarización ha sido más acelerado en el área rural que en la urbana dado que la población en edad escolar ha crecido en el primer caso a un ritmo más lento.

Cuadro No. 3

NIVEL PRIMARIO
 Tasas de escolarización según zona
 Total Nacional
 (1978-1980)
 (tasas sobre cien)

	1 9 7 8	1 9 8 0
Total Nacional	73.2	75.9
Zona Urbana	84.3	87.1
Zona Rural	58.4	61.0

Fuente: Elaborado en base a datos MEN y Proyecciones de Población del DNP.

Cuadro No. 4
 Nivel Primario
 Matrícula según zona
 Total Nacional
 1977-1980

	1977	1 9 8 0	
	Total	Urbano	Rural
Matrícula	4'173.234	2'729.898	1'443.336
* Establecimientos	30.498	7.155	23.343
* Docentes	112.851	66.315	46.536

* Sector oficial únicamente.

Fuentes: MEN. Oficina Sectorial de Planeamiento Educativo, División de Estadísticas y Sistemas, cifras provisionales. División de educación - UDS-DNP- Estadísticas básicas para el estudio de la educación primaria, 1964-1977

15

El incremento detectado en las dos últimas décadas se atribuyen en el PIN a políticas expresas dirigidas a ampliar la cobertura tales como el nombramiento de maestros y la construcción de aulas escolares. En efecto, según lo especifica dicho Plan, entre 1964 y 1977 el personal docente oficial se incrementó en un 127.0 por ciento en el área urbana y en un 106.0 por ciento en la rural. A su vez, las aulas aumentaron en el mismo lapso en un 57.0 por ciento en la zona urbana mientras que para la rural el incremento fué del 120.0 por ciento. (4)

C. INGRESO.

Para evaluar la capacidad de enrolamiento del sistema primario se utiliza la tasa de ingreso que indica la relación entre la matrícula de alumnos nuevos en primer grado en un año dado y la población en la edad simple que se acepta como aquella en que normalmente debe producirse el ingreso. En este último caso se ha tomado la edad de 7 años. Estas tasa aparecen en el cuadro No. 5.

El cuadro No. 5 deja ver que la tasa de ingreso experimentó un considerable incremento entre 1964 y 1973 período de gran expansión del sistema. Pero la trayectoria de las tasas también indica que dicha expansión sirvió para recoger buena parte de potenciales escolares que ya habían superado la edad de ingreso pero que no habían contado con la oportunidad de enrolarse en el sistema.

(4) PIN, II, P. 403

Cuadro No. 5
Nivel Primario
Tasas de Ingreso al primer curso por zonas
Total Nacional
1964-1978

	1964 *	1973 *	1978 **
Total	158.1	196.0	152.5
Zona Urbana	158.9	185.2	153.6
Zona Rural	157.2	211.1	151.2

Fuentes: * PIN, II, P.404

** Cálculo en base a información del convenio DANE/MEN y proyecciones de población del DNP.

Este ingreso tardío, por otra parte, ocasionó un problema de extraedad en la composición de la matrícula primaria que ha sido, según lo indican las tasas del año 1973, de mayores proporciones en las zonas rurales que en las urbanas.

Sin embargo, parece que al menguarse la fase expansiva las tasas de ingreso tienden a normalizarse en las dos zonas tal como parecen demostrarlo las cifras correspondientes a 1978, lo que indica que el ingreso al sistema se está aproximando a la edad normal.

El que no hayan grandes diferencias en las tasas de ingreso correspondientes a las zonas urbanas y rurales, entre las cuales sí existen sensibles disparidades en la tasa de escola-

15

rización, indica que la permanencia de los escolares en el sistema es el factor más importante para explicar los niveles diferenciales de escolaridad de acuerdo con la zona de residencia¹⁴ (en otras palabras, la capacidad de retención del mismo con sus múltiples causas).

D. COMPOSICION POR EDADES DE LA MATRICULA.

Las tasas de ingreso pueden proporcionar indicios muy gruesos acerca de la edad de incorporación al sistema educativo. Sin embargo, para tener mejores apreciaciones conviene complementar su análisis con el de la composición de la matrícula según grupos de edad. (5)

Los datos del Cuadro No. 6 correspondientes a la matrícula en primer grado, permiten observar que en el año de 1979 todavía un 16.0 por ciento de los escolares de las zonas rurales inscritos en ese nivel tenían una edad superior a los 10 años, mientras que para su contraparte en el área urbana esta proporción fué del 7.0 por ciento. De otro lado, esta magnitud ha venido decreciendo a un ritmo más rápido en las zonas urbanas en donde el porcentaje se ha reducido en un 45.0 por ciento en el lapso de 20 años y lo ha hecho más lentamente en las áreas rurales en donde el descenso, en el mismo período, ha sido del 21.0 por ciento.

(5) La información sobre edades de los escolares proviene de los tabulados del DANE que a su vez tienen como fuente la recolección anual de estadísticas de educación.

Esta recolección está afectada por un nivel de omisión que se aproxima al 15.0 por ciento. Hasta ahora no se ha investigado la dirección del sesgo de este subregistro.

En este análisis hemos partido de la suposición muy aventurada de que el subregistro se distribuye aleatoriamente entre zonas urbanas y rurales.

Cuadro No. 6
Nivel Primario

Matriculados en primer curso por zonas, según edades. Sector Oficial
Total Nacional
1960-1979
(Porcentajes)

Sector y Zona	1 9 6 0 *			1 9 7 9 **		
	Menos de 10 años	Más de 11 años	Total	Menos de 10 años	Más de 11 años	Total
Oficial Urbano	87.4	12.6	100.0	93.1	6.9	100.0
Oficial Rural	80.0	20.0	100.0	84.2	15.8	100.0
No oficial	93.4	6.6	100.0	98.4	1.6	100.0
Total	84.1	15.9	100.0	89.6	10.4	100.0

Fuente: * DANE, Anuario General de Estadística, 1960

** DANE, Recolección de Estadísticas de Educación, 1979
tabulados.

Adicionalmente, los datos del cuadro No. 7 que se refieren a la matrícula total en primaria dejan ver que la participación de escolares con una edad mayor de diez años en 1979 es bastante similar en las dos zonas, en ambos casos cercana al 40.0 por ciento. Si se tiene en cuenta que, como se verá luego, la deserción o el abandono escolar es mucho mayor en la zona rural que en la urbana y que en la primera buena parte de las escuelas no ofrece el ciclo completo, este último dato es un indicio de que por razones aún no bien determinadas el problema de la extraedad afecta todavía la educación primaria rural.

Cuadro No. 7
 Nivel Primario
 Matrícula total por zonas según edades. Sector Oficial
 Total Nacional
 1960-1979
 (Porcentajes)

Sector y Zona	1 9 6 0 *			1 9 7 9 **		
	Menores de 10 años	Más de 11 años	Total	Menores de 10 años	Más de 11 años	Total
Oficial Urbano	60.5	39.5	100.0	61.4	38.6	100.0
Oficial Rural	68.1	31.9	100.0	60.6	39.4	100.0
No oficial	62.9	37.1	100.0	77.8	22.2	100.0
Total						

Fuentes: * DANE, Anuario General de Estadística, 1960
 ** DANE, Recolección de Estadísticas de Educación, 1979, tabulados.

Para explicar este fenómeno podrían avanzarse dos hipótesis una sería que las tasas de repitencia son aún elevadas en el campo y la otra sería que los escolares una vez han agotado las posibilidades que ofrece la escuela local se matriculan en el mismo curso, prolongando así su permanencia.

E. Eficiencia Interna.

Según lo demuestra el análisis de dos cohortes de escolares adelantado en el Departamento Nacional de Planeación para los periodos 1961-1966-1969 y 1974⁽⁶⁾, la tasa de retención del nivel primario, entendida como la proporción de estudiantes que logra culminar este ciclo de educación, ha venido mejorando lentamente. El análisis de la última cohorte indica que mientras para la zona urbana 53 de cada 100 escolares han llegado hasta el quinto grado, en las zonas rurales sólo 11 de cada cien logran completar el ciclo. Cuadro No. 8.

Cuadro No. 8
Nivel Primario
Tasas de Retención por zonas
Total Nacional
1969-1974
1976-1980
(Tasas por ciento)

	Cohorte* 1969-1974	Cohorte** 1976-1980	Cohorte*** 1976-1980
Total	32.0	-	40.1
Zona Urbana	53.1	55.6	60.1
Zona Rural	10.9	15.3	16.7

Fuentes: * DNP. Estudio de la Eficiencia Interna del Nivel Primario.
** DNP-UNICEF. Proyecto Indicadores Sociales
*** MEN. Plan de Desarrollo Educativo para áreas rurales.

(6) DNP, Estudio de la Eficiencia Interna del Sistema Educativo a nivel primario; 1961-1974. Documento UDS-DE-08, Octubre 1977

A la ineficiencia del aparato escolar pueden atribuirse los dramáticamente bajos niveles de escolaridad que alcanzan los que ingresan al sistema. Según los últimos cálculos que han podido hacerse la escolaridad máxima que alcanzan los que ingresan al nivel primario es de 3.11 grados para las escuelas oficiales urbanas y de 1.55 para las rurales. (7)

Los datos sobre retención del nivel primario presentados en el Plan de Integración Nacional indican que dicha tasa ha venido mejorando a un ritmo más acelerado en la zona rural que en la urbana, aunque obviamente, se ha partido de niveles más bajos en el primer caso.

Un cálculo hecho recientemente para medir la capacidad de retención del nivel primario basado en un sistema bastante burdo de estimaciones y ajustes a las estadísticas básicas para conformar una cohorte, permite tener información sobre retención para los matriculados en las escuelas oficiales urbanas y rurales es de 55.6 por ciento y para los segundos de 15.3 por ciento. (8)

F. Participación del último curso en la matrícula total.

Las generalizadas deficiencias de las estadísticas educativas periódicas y sus frecuentes interrupciones impiden en muchas ocasiones el análisis de cohorte. Ante esta limitación,

(7) PIN, II, P.406

(8) DNP-UNICEF, Proyecto de Indicadores Sociales. El Ministerio de Educación ha estimado para la misma cohorte una tasa de retención del 60.1 por ciento en la zona urbana y del 16.7 por ciento en la rural. MEN, Plan de Desarrollo Educativo para áreas rurales y centros menores de población. (1982-1991), Bogotá, 1981.

que parece ser propia de la mayor parte de los países en desarrollo, se ha optado por recurrir como una medición burda de la capacidad de retención a la participación porcentual que en un año dado tiene el último curso sobre la matrícula total. Este estimativo corrobora lo ya encontrado en relación con los diferenciales en la tasa de retención según zona. Así en 1978 en el área urbana la matrícula en el último grado conforma un 15.0 por ciento del total mientras que en el área rural sólo un 7.0 por ciento del total de matriculados estaba cursando quinto grado.

Un sinnúmero de factores situados tanto del lado de la oferta como de la demanda de educación, concurren a explicar la reducida capacidad de retención de la escuela primaria en Colombia, especialmente en el área rural. En el primer caso pueden citarse la baja capacidad de las escuelas en cuanto a la oferta de cursos, la preparación del profesorado y la desarticulación de los contenidos de la educación impartida con el medio sociocultural rural. Entre los condicionantes externos se encuentran los problemas de salud y nutrición, la disponibilidad de servicios complementarios y la vinculación de los menores a la actividad productiva, especialmente en períodos de cosecha.

Es muy difícil asignar un peso específico a cada uno de tales determinantes. Sin embargo, vale la pena llamar la atención sobre uno de ellos cual es la estructura por cursos de las escuelas ya que es obvio que cuando el mismo sistema no brinda la posibilidad de cursar el ciclo completo no puede esperarse que los escolares se mantengan dentro de él.

En Colombia según los tabulados del DANE, en el año de 1979 sólo el 34.0 por ciento de los establecimientos oficiales rurales ofrecía los cinco cursos de educación primaria; esta misma proporción era del 70.0 por ciento en el caso de los es-

tablecimientos oficiales en la zona urbana. Si se repara en que para los primeros tal proporción se estimaba en un 31.0 por ciento en el año de 1972, es fácil concluir que en el transcurso de casi una década la situación no se ha modificado. Por consiguiente buena parte del abandono escolar en el campo se debe sencillamente al hecho de que no existe la posibilidad de cursar el ciclo primario completo.

G. Calidad de la Educación.

El único indicador de calidad de la enseñanza que puede calcularse con las estadísticas disponibles es el nivel de preparación académica de los docentes. En este caso se utilizará el porcentaje de docentes con formación académica y pedagógica. (9)

Las estadísticas del DANE correspondientes al año de 1978 indican que entre los docentes del sector oficial urbano un 81.2 por ciento tenía este tipo de preparación; para la zona rural esta proporción fue del 60.3 por ciento. Vale la pena destacar que la situación actual denota un apreciable progreso con respecto a los comienzos de la década pasada ya que en 1972 la proporción de docentes de las escuelas oficiales rurales con educación académica y pedagógica completa fue de 41.7 por ciento con respecto al total. Que la preparación del personal docente asignado al medio rural se está aproximando a un nivel satisfactorio lo demuestra también el hecho de que el porcentaje de docentes que tienen como mínimo de educación formal el nivel secundario completo superaba en 1978 el 70.0 por ciento.

(9) Docentes tanto con educación normalista completa como con educación superior en pedagogía completa o incompleta.

H. Otros indicadores para el nivel primario.

1. Equidad por Sexo.

Se ha detectado a través de las dos últimas décadas una tendencia creciente en cuanto a la participación del sexo femenino en la matrícula, llegando a estabilizarse alrededor del 50.0 por ciento al finalizar la década de los setenta.

Según se desprende de los tabulados del DANE, para el año de 1978 la participación femenina fué del 50.9 por ciento para zona urbana y del 48.0 por ciento para la rural. Al respecto, sería mucho más relevante calcular las tasas de escolarización por sexo, pero, las dificultades para fraccionar las proyecciones de población por edades según esta variable no permiten, por el momento, elaborar este indicador.

2. Recursos.

Uno de los más álgidos temas de discusión en lo pertinente al sector educativo gira en torno a la capacidad actual del sistema para atender con los recursos disponibles la demanda por educación primaria. La idea predominante es que los recursos -humanos, físicos y financieros- existen pero lo que se necesita es racionalizar su utilización. El actual Ministro de Educación ha enfatizado que "es evidente que el sistema educativo creció más que ningún otro en las últimas décadas... y que no es propiamente la falta de recursos económicos lo que causa los problemas, sino la falta de capacidad administrativa". (10)

(10) El Tiempo, 15 de octubre/82, pág. 15B.

Durante el último cuatrienio la educación representa un 25.0 por ciento de los gastos de la Nación. Esta cifra es en promedio para los países de América Latina del 16.0 por ciento. El presupuesto de funcionamiento fué en 1981 de \$49.441'000.000 de pesos, lo cual significó un incremento del 500.0 por ciento en una década. ⁽¹¹⁾ Se estima que un 45.0 por ciento de los recursos se dirigieron a la educación primaria, un 25.6 por ciento a la secundaria, y un 23.0 por ciento a la superior. ⁽¹²⁾ Desafortunadamente la información sobre el gasto en educación no puede desagregarse según se haya destinado a zonas urbanas o rurales.

No se ha progresado en el sector educativo en el diseño de indicadores que ofrezcan una idea clara sobre el nivel de utilización de los recursos físicos y humanos al estilo de los que existen para la atención a la salud. Por otra parte las mediciones que convencionalmente se usan no sólo son débiles como indicadores sino que no hay precisión acerca de las normas o los patrones para evaluarlos.

I. Descentralización Administrativa.

Con la expedición del Decreto No. 181 de 1982 el Gobierno institucionalizó el programa de Mapa Educativo. Se espera que una vez se termine la conformación de los núcleos y los distritos escolares en todo el país, el programa proporcione los criterios para ajustar, dentro de una perspectiva local, los re-

(11) Turbay Ayala, Memorias de un Cuatrienio, II, Pág. 74

(12) Idem.

1

cursos disponibles -aulas y maestros- a las necesidades específicas en materia de educación. Administrativamente el Mapa Educativo facilitará el control sobre la asignación del personal docente cuya ^{movilización} será supervisada por los Jefes de Distrito. También permitirá éste instrumento complementar la capacidad de los establecimientos educativos de un distrito evitando la innecesaria construcción de aulas. El apoyo informativo de este programa permitirá mejorar la base estadística del sector y ofrecerá elementos de primera mano para profundizar en el análisis de problemas como el del abandono escolar en el área rural y proceder, en consecuencia, a introducir los correctivos necesarios para buscarle solución al que parece ser un serio obstáculo al progreso de la educación en el campo.

La conformación de núcleos y distritos servirá también para identificar con precisión aquellas áreas -generalmente de poca concentración poblacional- en donde pueda entrar a operar la modalidad de Escuela Nueva que se considera como estrategia fundamental para atacar comprensivamente muchos de los problemas de la educación rural.

IV EDUCACION SECUNDARIA

La penetración de la educación secundaria en el medio rural es muy reducida en Colombia. Consecuentemente quienes terminan el ciclo primario en las escuelas rurales se ven en su mayoría forzados a desplazarse hacia centros urbanos si desean continuar sus estudios.

Según los tabulados del DANE del año 1979 el 4% de la matrícula secundaria corresponde a las zonas rurales. La matrícula, por otra parte, está compuesta de un 54.0 por ciento

de hombres y un 46.0 por ciento de mujeres. Dado su limitado papel en el área rural no nos extenderemos en el análisis de este nivel educativo.

V ANALFABETISMO Y SITUACION EDUCATIVA DE LA POBLACION

A. Tasas de Analfabetismo.

Según el Censo de Población de 1973 la tasa de analfabetismo para la población de 15 y más años fué de 12.1 por ciento en las cabeceras de los municipios y del 34.7 por ciento, o sea, tres veces mayor, en el resto de las localidades. El cuadro No. 9 indica la magnitud del fenómeno según grupos de edad para los años 1964 y 1973.

Los niveles de analfabetismo del grupo entre 15 y 19 años sirven para evaluar el funcionamiento del sistema educativo así como para preveer lo que será en un futuro la situación de la población adulta, si se supone que en este intervalo de edad puede darse por finalizado el ciclo educativo en las áreas rurales.

Lo que puede predecirse a partir de los datos del cuadro No. 9 es que comenzando la década de los 80 todavía aproximadamente 20 de cada cien personas en su período de máxima actividad productiva en las zonas rurales serán analfabetas.

Cuadro No. 9
 Tasas específicas de Analfabetismo según grupos de edad
 Total Nacional
 1964-1973
 (Tasas por ciento)

	1 9 6 4		1 9 7 3	
	Cabecera	Resto Localidades	Cabecera	Resto Localidades
15 y más años	15.0	41.3	12.1	34.7
7 - 9	44.0	73.8	39.0	67.0
10 - 14	12.1	38.0	9.6	29.4
15 - 19	8.1	29.2	6.4	22.1
15 - 29	9.5	32.4	6.8	24.6
20 - 29	10.5	34.5	7.2	26.5
30 - 39	14.0	41.3	11.7	34.7
40 y más años	23.9	53.2	20.8	48.0

Fuente: DIES/DANE, Documentos sin título sobre Indicadores de Educación, cuadro No. 4.

B. Nivel Educativo de la Población.

El cuadro No. 10 permite ver con más detalle las dramáticas diferencias que se detectan en los niveles educativos de la población dependiendo de su ubicación, o lo que es lo mismo, el desempeño diferencial del aparato educativo según la zona. (13)

Cuadro No. 10

Población de 15-19 años y de 15 y más años por zonas según el máximo nivel de instrucción alcanzado.

Total Nacional

1 9 7 8

(Porcentajes)

	Zona Urbana			Zona Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
<u>15 - 19 años</u>						
Sin instrucción	2.9	2.9	2.8	13.1	14.2	11.7
Primaria	30.8	29.7	31.7	69.4	69.1	69.9
Secundaria	63.9	64.6	63.3	17.5	16.7	18.4
Universitaria	2.4	2.8	2.2	0.0	0.0	0.0
Sub-total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Algo más que primaria	66.3	67.4	65.5	17.5	16.7	18.4
<u>15 y más años</u>						
Sin instrucción	9.8	7.9	11.4	31.6	29.8	33.5
Primaria	46.4	45.4	47.2	60.2	62.5	57.7
Secundaria	37.7	38.2	37.3	8.0	7.4	8.7
Universitaria	6.1	8.5	4.2	0.2	0.3	0.1
Sub-total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Algo más que primaria	43.8	46.7	41.5	8.2	7.7	8.8

Fuente: Elaborado en base a DANE, Encuesta Nacional de Hogares, junio de 1978, Resultados Demográficos, pgs. 58-59

De acuerdo con el Cuadro No. 10, basado en la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1978, llama la atención el que en las zonas rurales aproximadamente una tercera parte de la población de 15 y más años no haya recibido ningún grado de instrucción. Por otro lado, las mujeres parecen estar en este caso, en peor situación que los hombres. Contrariamente, en las ciudades, sólo una décima parte de la población puede decirse que nunca ha tenido acceso al sistema educativo. Analizando los logros educativos, el cuadro No. 10 indica que mientras casi un 45.0 por ciento de la población de las cabeceras municipales ha superado el umbral del nivel primario, en las localidades rurales esta cifra es inferior al 10.0 por ciento. En este último caso, sin embargo las mujeres parecen haber disfrutado más los beneficios del sistema educativo que los hombres, cosa que no sucede en las áreas urbanas.

Los progresos de las dos últimas décadas en la prestación de los servicios de educación, se reflejan como es lógico en la población más joven y esto se comprueba si se compara la situación educativa del tramo de edad entre los 15 y los 19 años con la que presenta en su conjunto el grupo de 15 y más años.

La situación educativa es indudablemente mucho mejor entre los jóvenes especialmente en cuanto al acceso a la educación si se comparan dentro de la zona rural el porcentaje de población que no tiene ningún grado de instrucción en el grupo de 15-19 con el de la población mayor de 15 años.

(13) Con algunas variaciones esta misma situación se detecta en el caso de la población económicamente activa. Véase PIN, II, Pág. 419, Cuadro No. 9.

19

Sin embargo, en la comparación de estas dos distribuciones se evidencia que aún para la población más joven del área rural la primaria marca el límite de las posibilidades de educación. Similarmente al caso del grupo de 15 y más años las mujeres de este grupo, han superado en mayor proporción que los hombres el límite de la primaria.

Pero de otro lado, la comparación con los logros educativos de su contraparte urbana indica que, como un reflejo de los diferenciales en la oferta de servicios educativos, un 13.1 por ciento los jóvenes entre 15 y 19 años del área rural no han tenido la oportunidad de estudiar, frente a un mero 3.0 por ciento de los jóvenes del área urbana. Análogamente sólo un 17.0 por ciento de los jóvenes de la zona rural ha logrado en alguna forma avanzar más allá del nivel primario, en tanto que este porcentaje asciende al 66.0 por ciento para su contraparte urbano.

Las últimas cifras presentadas reflejan pues claramente las limitaciones en la oferta de oportunidades para la educación en el campo, especialmente de educación secundaria que como ya se ha visto es muy reducida en las áreas rurales del país.

La persistencia del fenómeno del analfabetismo en las áreas rurales y los bajos niveles de educación a que puede aspirar su población no son solamente una formidable barrera a las aspiraciones de superación individual en un medio cada día más complejo, sino también un severo limitante en cuanto a la receptividad por parte de la población rural hacia programas y proyectos de desarrollo. Es obvio que las acciones de capacitación y de asistencia técnica con que se busca reforzar las acciones dirigidas a incrementar la producción y la productividad agropecuarias encontrarán respuesta más rápida si la población cuenta con las nociones básicas que le permitan

asimilar y poner en práctica los contenidos que el extensionista, el promotor o el trabajador de campo les trasmite.

FUERZA DE TRABAJO

I BASE ESTADISTICA PARA EL ANALISIS

Los Censos de Población y las Encuestas de Hogares son las principales fuentes de información para el análisis de la ocupación y el desempleo ya que por su estructura solamente estos dos sistemas de recolección de estadísticas consideran para el universo de la población o para una muestra del mismo el registro sistemático de sus atributos socioeconómicos.

Sin embargo, el análisis detallado de la situación en el área rural del empleo se dificulta por las razones siguientes:

- a) Los censos de población sólo se realizan, en el mejor de los casos, cada diez años y sus resultados tardan mucho en difundirse.
- b) Las definiciones básicas y los períodos de referencia utilizados en la indagación sobre el empleo en el Censo son diferentes a los utilizados en las Encuestas de Hogares lo cual dificulta su comparabilidad.
- c) Sólo muy pocas de las Encuestas de Hogares tienen cobertura nacional y abarcan el área rural.
- d) Aquellas que cubren el área rural no son perfectamente comparables entre sí ya que la fecha de levantamiento de

la encuesta, las definiciones y conceptos básicos han cambiado entre una y otra y además cada una de ellas se basa en muestras independientes^{1/}.

- e) Hay dudas sobre la calidad de los parámetros implícitos elegidos para expandir la muestra o ^{extrapolarla} ~~extraerla~~ en el tiempo. Muchos de estos problemas se deben a la falta de información demográfica.
- f) Uno de los más graves problemas sobre el cual se ha reflexionado mucho sin que parezca que se hayan aplicado los correspondientes correctivos es el de la inveterada incapacidad de los sistemas convencionales de indagación para captar todas las dimensiones de la ocupación. La estructura de las encuestas que se levantan en el país parece haber copiado el molde seguido en países industrializados con mercados de trabajo organizados en donde la medición periódica del desempleo abierto es un buen termómetro de la situación laboral. Pero la proliferación del trabajo informal en las ciudades y la persistente vinculación de los menores ^a ~~en~~ la actividad laboral, entre otros fenómenos, dan prueba de la inadecuación del enfoque del desempleo abierto con respecto a la situación real en los países en desarrollo^{2/}. Da la impresión que los sistemas de indagación vigentes ignorasen la ocasionalidad y la multiplicidad de las ocupaciones marginales urbanas, así como la temporabilidad del trabajo rural o la ^{o actividades culturales} ~~valoración subjetiva~~ del trabajo de las mujeres y los niños^{3/}.

- 1/ El mismo significado de cubrimiento nacional de las encuestas es muy variable y poco comparable a través del tiempo ya que es muy cambiante el número de municipios seleccionados en cada encuesta. A partir de la etapa 19 de junio del 78 hay una ruptura severa con respecto a la primera serie de encuestas nacionales.
- 2/ Se estima que por otros sistemas de indagación diferentes a los seguidos en la Encuesta Nacional de Hogares, entre un 10.0 y un 20.0% adicional de personas

- g) Pero si existen dificultades en la captación del empleo urbano este proceso es aún más difícil en el área rural dado el tipo extensivo de participación laboral en dichas áreas en donde los problemas de supervivencia para vastas capas de la población trabajadora se solucionan a nivel familiar. Por consiguiente, no sólo se necesitan cambios en la forma como se averigua la participación de cada persona, sino también la adopción de la perspectiva familiar para la medición y el análisis^{4/}.
- h) Otro problema que dificulta la comparación de las pocas encuestas nacionales con cobertura rural es el de la "estacionalidad" ya que los niveles de actividad pueden variar según la época del año en que se realiza la encuesta.

Pero a pesar de las limitaciones anteriores, el análisis que se hace a continuación se basa en los resultados de las Encuestas Nacionales de Hogares con cobertura rural, aún conscientes del riesgo de incurrir en lo que se ha dado en llamar "comparaciones ingenuas". El no disponer en el momento de otras fuentes más confiables de información que ilustren con algún detalle el problema del empleo rural nos obliga a recurrir a lo inmediatamente disponible. Por consiguiente, todo lo

entrevistadas quedarían clasificadas como trabajadoras. Véase Ulpiano Ayala "Comparaciones intertemporales de estadísticas sobre fuerza laboral", Bogotá, CEDE, agosto 1981. También Ayala y Marulanda Empleo y Pobreza, Bogotá, CEDE, 1978, Tomo I.

3/ La captación de la Fuerza de Trabajo... parece estar dejando de lado empleo ejecutado bajo relaciones laborales muy atrasadas, irregulares, o vinculadas a la actividad doméstica, aún en casos donde la remuneración y la jornada no son pequeños". Ayala, Op. cit., p. 2.22

4/ Ayala, Op. cit., p.

que aquí se afirme debe tomarse con la cautela que imponen la debilidad e imperfecciones de la fuente.

Los cambios en las definiciones que se han producido entre las diferentes encuestas pueden afectar la comparabilidad de algunas mediciones basadas en volúmenes tales como las tasas de participación o desempleo. Las distribuciones de frecuencia están menos afectadas por los sesgos de la muestra y creemos que pueden utilizarse con una cierta seguridad para ilustrar tendencias muy marcadas ~~y generales~~ en la evolución de la fuerza de trabajo rural.

Las comparaciones se harán preferencialmente entre dos encuestas nacionales: la etapa 4 de julio de 1971 y la etapa 19 de junio de 1978. Ocasionalmente se utilizarán las etapas No. 3 de Abril de 1971 y la etapa No. 5 de Noviembre del mismo año.

Se notará que la información varía entre las diversas etapas del conjunto de encuestas de 1971 quizás por factores estacionales. Buscando controlar este efecto, las comparaciones se hacen preferencialmente entre las etapas 4 y 19.

Hay que reconocer que en el último quinquenio han ocurrido fenómenos importantes en el sector agropecuario que han transformado la estructura ocupacional rural y que por consiguiente constituye una desventaja tener como último período de referencia el año de 1978; pero desafortunadamente no ha sido posible conseguir estadísticas recientes a nivel nacional con los cuales hubiéramos podido presentar el panorama actual.

En cuanto a fuentes secundarias, es cierto que se ha producido, en los últimos años una copiosa documentación en relación con el problema agrario del país, fundamentalmente dentro de una perspectiva

histórica. Pero la mayoría de los trabajos se concentran en una área de cultivo de especial impacto en la economía nacional o se refieren a una particular región del país, por lo cual a pesar de su riqueza y profundidad no pueden aportar los elementos que necesitaría una primera descripción panorámica del problema del empleo rural tal como es el propósito de este diagnóstico.

Sin embargo, dentro de esta situación de abundancia relativa de estudios ^{centrales} en los problemas del agro, hay que destacar que los análisis periódicos de la estructura ocupacional rural parecen tener menos tradición y regularidad que los que se hacen para el área urbana. Esto quizás sea debido a la endémica carencia de estadísticas o quizás a que para los estudios de estos fenómenos la problemática urbana tiene más atractivo o sencillamente debido a que con los indicadores convencionales el análisis de la ocupación rural no deja de ser superficial.

También se ha generado ^{un} ~~un~~ acervo importante de información en la implementación de los grandes programas sociales como son el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Alimentación y nutrición (PAN) así como en desarrollo de muchas otras intervenciones a cargo de distintas agencias gubernamentales o privadas, dentro y fuera del sector agropecuario. Gran parte de esta información es recogida y procesada en el nivel local y sirve fundamentalmente a los propósitos de evaluación y control de las acciones programadas dentro de proyectos específicos, más que ofrecer indicadores descriptivos sobre los atributos de la población a la cual se refieren. Por esta razón no se ha utilizado en este diagnóstico. Creemos, no obstante, que estos esfuerzos de recolección no deben quedar desaprovechados y que es imperativo que en el plazo más corto posible se emprenda el proceso de organización y sistematización de tal información lo cual

aportará sin duda importantes elementos de análisis de la problemática rural que no pueden extraerse de las estadísticas convencionales. Otras posibles fuentes no se han consultado por presiones de tiempo.

Por lo tanto, en este campo hay que tener presente que todo análisis de la situación laboral rural es demasiado complejo como para que pueda evacuarse con la presentación de unos cuantos indicadores convencionales a la manera seguida en las áreas urbanas. La problemática rural por su estrecha relación con un factor de producción tan importante como es la tierra se vincula orgánicamente a su historia, a la evolución de la tenencia y de las formas materiales de producción, a las leyes agrarias y a los movimientos campesinos. La apreciación de esta compleja interrelación de fenómenos requeriría de un prolijo análisis con otras metodologías y enfoques, así como de la juiciosa sistematización de los hallazgos de un gran número de estudios regionales que centrados sobre la estructura agraria han perseguido objetivos específicos diferentes pero que pueden aportar los elementos necesarios para ^{iniciar} una caracterización regional del país que con tanta urgencia parece necesitarse^{5/}.

II EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO RURAL

El sector Primario que en 1951 tenía una participación del 54.0 por ciento en el empleo total, bajó a 47.0 por ciento en 1964 y a 31.0 por ciento en 1973. ~~En valores absolutos~~ El número de trabajadores agrícolas se incrementó en el periodo intercensal 1951-1964, disminuyó en un 7.0 por ciento entre 1964 y 1973, cuando expulsó aproximadamente a 645.000 trabajadores, y aparentemente se ha estabilizado desde entonces^{1/}. ~~Para 1980 se estima que el empleo agropecuario constituía un 33.6 por~~

^{5/} La actividad económica rural depende en gran medida de las condiciones naturales de las distintas regiones... y aún dentro de una misma región es muy variable de acuerdo con las condiciones climáticas, las características del suelo, la disponibilidad de aguas... De tal forma que la estructura ocupacional del sector rural presenta condiciones diversas y de gran complejidad que limitan su estudio cuando éste se adelanta siguiendo patrones diseñados para condiciones diferentes (urbanos). Ayala, op. cit., P. 2.36

^{1/} Fedesarrollo, pp. 158-159.

La comparación de los resultados de las Encuestas de Hogares realizadas a comienzos de la década del 70 con lo de la Encuesta de junio de 1978 permite afirmar que en breve síntesis los hechos que más se destacan por la fuerza de trabajo en esa década son: un incremento en la tasa de actividad de la población en casi todas las edades; un menor nivel de participación de las mujeres en comparación con su contraparte urbana y con los hombres del área rural; una clara tendencia hacia la concentración de la ocupación rural en actividades agropecuarias; indicios de un proceso de proletarización de los ocupados y un bajo nivel de desempleo. A continuación se analiza con algún detalle cada uno de estos fenómenos.

A. Oferta de trabajo

La comparación de la Encuesta Nacional de Hogares, etapa 4 de julio de 1971 con la etapa 19 de junio del 78, que se hace en el cuadro No.1, permite constatar en los dos sexos un incremento en su participación en la actividad económica, incremento que ha sido más pronunciado entre las mujeres^{3/}. Así la tasa general de actividad que de acuerdo con los datos de la encuesta de julio del 71 estaba en 48.1 por ciento ascendió al 53.0 por ciento en junio de 1978. La tasa de participación masculina pasó de 79.2 a 84.4 por ciento y la femenina de 16.5 a 19.4 por ciento. ●)

2/ Idem., p. 161

3/ Entre 1971 y 1978 la tasa global de participación femenina creció en un 17.6% frente a un 6.6% de la correspondiente tasa para hombres. Hay que aclarar que debido a las diferentes definiciones de la PEA utilizadas en las dos encuestas fue necesario uniformar la base de información para proceder a hacer comparaciones. Así, de la PEA de la encuesta de julio de 1971 se sustrajeron todos los menores de 12 años y de la PEA de la encuesta de ^{junio} julio de 1978 se sustrajeron todos los ocupados y desocupados entre 10 y 11 años.

Cuadro N° 1
Tasas Globales de Participación según zona^{1/}

	Z O N A R U R A L			Z O N A U R B A N A		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
EH-3 Abril 1971*	48.3	80.0	15.5			
EH-4 Julio 1971*	48.1	79.2	16.5	45.5	66.1	28.6
EH-5 Noviembre 1971*	52.5	82.1	21.2			
EH-19 Junio 1978**	53.0	84.4	19.4	48.6	69.4	31.6

1/ Se tomó como población en edad de trabajar la población de 12 y más años.

* Se sustrajeron de la PEA los ocupados menores de 12 años.

** Se sustrajeron de la PEA los ocupados y desocupados menores de 12 años.

Por otro lado, y en contraposición a lo que comunmente se afirma, los niveles de participación rural sólo aparecen más bajos que los urbanos en el caso de las mujeres ya que son notorias las disparidades, siempre a favor de la zona rural, en el caso de las tasas globales de participación masculina. Veáanse cuadros N°s: 1 y 3^{4/}.

Continuando con el análisis de la evolución de las tasas, tal como se ve en el cuadro N° 2, los incrementos en la tasa de actividad encontrados para la zona rural se han presentado

4/ Al hacer esta comparación debe tenerse en cuenta que el período de referencia y los métodos de indagación son diferentes para las dos zonas en la misma Encuesta Nacional de Hogares-19.

en todos los grupos de edad del agregado de hombres y mujeres y son especialmente pronunciados entre la población menor, en los grupos de 12-14 y 15-19 años; en las edades de mayor capacidad productiva en los grupos de 25-29, 30-39 años, y también hay que destacar el aumento en la participación laboral de las personas con 60 y más años.

Sin embargo, la tendencia de los niveles de participación es diferente en los dos sexos. Al comparar la etapa 4 con la 19 éstos han aumentado prácticamente entre los hombres de todas las edades. En el sector femenino, sin embargo, el incremento parece ser claro en los grupos de 12-14 y en los demás tramos de edad a partir de los 25 años. En los grupos entre 15-19 y 20-24 la tendencia parece inclinarse hacia el descenso. Sería importante al respecto tener otra pauta de comparación para tener apreciaciones más exactas sobre esta tendencia.

El pronunciado incremento de los niveles de participación masculina en las edades jóvenes lo mismo que los de las mujeres adultas puede ser una consecuencia de la transmisión del jefe de familia de agricultor independiente en su parcela a jornalero de la agroindustria ya que al producirse este hecho los demás miembros del hogar y prioritariamente aquellos que se consideran habilitados para el trabajo de campo, como son los hombres jóvenes, deben ocuparse en la actividad agrícola de subsistencia. Los crecientes niveles de participación de los mayores de 60 años, hombres y mujeres, podrían también explicarse en estos términos.

Por otra parte, la expansión del sistema educativo que en el medio urbano actúa como un desestímulo a los niveles de participación de los jóvenes tiene muy poco efecto en el área rural, al menos en el caso de los hombres, ya que su impacto es débil en el nivel primario y prácticamente nulo en el secundario, tal como se demostró en el aparte de este diagnóstico correspondiente al sector educativo. Vistas desde otro ángulo las altas tasas

Cuadro N° 2

ZONA RURAL

Tasas específicas de participación por grupos de edad y sexo
1971-1978

Grupos de edad	T O T A L				H O M B R E S				M U J E R E S			
	EH3 Abr. 1971	EH4 Jul. 1971	EH5 Nov. 1971	EH19 Jun. 1978	EH3 Abr. 1971	EH4 Jul. 1971	EH5 Nov. 1971	EH19 Jun. 1978	EH3 Abr. 1971	EH4 Jul. 1971	EH5 Nov. 1971	EH19 Jun. 1978
Menores de 12	0.5	0.4	0.6	-	0.8	0.7	1.1	-	0.1	0.1	0.2	-
12-14	20.2	16.3	25.6	25.7	32.0	28.5	37.6	40.4	6.8	3.5	11.4	9.0
15-19	42.2	44.9	53.4	51.9	67.2	68.8	77.7	80.3	16.9	20.5	27.3	19.8
20-24	54.8	59.3	60.8	60.0	91.6	92.1	95.2	94.3	20.2	28.4	28.5	22.3
25-29	54.3	55.3	58.9	60.2	97.7	97.0	97.7	98.3	16.2	18.0	24.4	23.6
30-34	54.8	52.8	59.5	60.7	98.6	96.0	97.7	99.8	14.5	15.5	21.4	21.7
35-39	55.4	52.0	59.8	62.1	98.0	97.4	98.6	99.0	14.0	14.2	20.8	21.8
40-44	60.3	59.2	58.4	61.3	98.7	98.5	99.3	98.4	19.1	18.0	18.6	23.3
45-49	60.3	59.0	58.3	60.3	97.3	95.6	96.1	97.0	17.9	14.8	20.4	19.9
50-54	60.2	61.7	62.5	60.8	96.5	94.3	96.2	97.7	16.6	18.3	19.8	24.9
55-59	58.3	55.6	56.6	57.4	92.2	93.9	93.0	94.5	19.8	11.8	16.7	16.2
60 y más años	46.9	47.9	44.5	50.6	74.0	75.5	67.7	81.4	13.7	14.8	14.9	16.4

de participación de los jóvenes actúan negativamente sobre la permanencia de los escolares rurales dentro de la escuela y sobre ^{su} asistencia regular a la misma.

En las edades de mayor potencial productivo o sea entre los 25 y los 59 años las tasas de participación masculina si bien se han incrementado en casi todos los grupos simples de edad no lo han hecho tan sensiblemente como en el caso de las mujeres. Esto último puede ser un reflejo de que la mujer adulta de las zonas rurales que tradicionalmente se mantuvo al margen de las actividades agrícolas propiamente tales, se ha visto forzada por las circunstancias a vincularse ya sea a la producción en la parcela para proveer a la subsistencia de la

familia

hogar o a incorporarse como jornalera en las fincas modernas o en la agroindustria para complementar el ingreso del hogar^{5/}.

B. Comparación de los niveles de participación según zona urbano-rural.

Frecuentemente se afirma que los niveles de participación laboral son más bajos en el campo que en la ciudad^{6/}. Sin embargo, tal afirmación no podemos confirmarla en este diagnóstico; todo lo contrario la información que se ha manejado nos indica algo bastante diferente. En ninguno de los dos períodos para los cuales se han calculado las tasas globales de participación -que aparecen en el cuadro N° 1- puede decirse que estos sean superiores en el área urbana cuando se considera el agregado de hombres y mujeres o el grupo masculino por separado. Sin embargo, la afirmación parece tener validez en el caso de las mujeres ya que las tasas globales calculadas para el área urbana, lo mismo que las tasas específicas en la mayoría de los grupos de edad, son mayores que las presentadas por su contraparte rural. Veáanse cuadros N°s: 1 y 3. Pero entre los hombres del área rural tanto las tasas globales como las específicas son más altas que en el área urbana y en algunos tramos de edad son notoriamente ^{mejores} mejores.

5/ Vale anotar que debido a la subestimación del trabajo femenino que caracteriza a las encuestas de hogares, con sistemas más sutiles de indagación las tasas de actividad de las mujeres rurales serían aún mayores. Muchos estudios de caso focalizados en el trabajo de la mujer campesina han evidenciado la subestimación del trabajo femenino en las estadísticas convencionales. Ver Magdalena León, "Mujer y Capitalismo Agrario", ACEP, Bogotá, 1980.

6/ ~~El estudio de recursos humanos del SENA ha calculado para 1980 una tasa de participación urbana del 45.5% y del 40.3% para la zona rural.~~

Cuadro N° 3
Tasas específicas de participación por grupos de edad
según zona
1978

GRUPOS DE EDAD	T O T A L		H O M B R E S		M U J E R E S	
	Z. Urbana	Z. Rural	Z. Urbana	Z. Rural	Z. Urbana	Z. Rural
10 - 11	1.5	11.6	1.5	19.3	1.6	3.2
12 - 14	8.7	25.7	11.2	40.4	6.4	9.0
15 - 19	33.1	51.9	41.8	80.3	25.9	19.8
20 - 29 ✓	65.5	60.1	87.1	96.0	47.8	22.9
30 - 39 ✓	67.2	61.4	98.2	99.3	42.2	21.8
40 - 49 ✓	64.0	60.8	97.6	97.7	34.6	21.7
50 - 59	54.8	59.4	88.1	96.3	27.1	21.4
60 y más	34.4	50.6	58.0	81.4	11.3	16.4
10 - 14	6.1	19.8	7.5	31.7	4.7	6.6

Fuente: DANE, ENH, etapa 19, junio 1978.

En el cuadro N° 3 se confrontan de acuerdo con la desagregación urbano-rural las tasas específicas de participación por grupos de edad, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares, etapa 19. Un primer vistazo a los datos totales de dicho cuadro nos dice que sólo en los grupos de 20-29, 30-39, 40-49 años se han calculado tasas de participación abiertamente mayores en las zonas urbanas^{7/}.

Pero tanto en los grupos de edades jóvenes como entre los mayores de 50 años los niveles de participación son más elevados en las áreas rurales. Un hecho resaltante es que mientras sólo un 6.1 por ciento de los escolares urbanos entre 10 y 14

^{7/} Fue necesario agregar los grupos de edad de la zona rural para compararlas con la zona urbana, según la presentación que éstos últimos tienen en los tabulados del DANE.

años de hecho trabajan o se encuentran buscando empleo un 20.0 por ciento de su contraparte rural se encuentra en esa situación. Se ve claramente que las presiones económicas en el campo ^{desestimulan} desestimulan la asistencia a la escuela, especialmente de los hombres. En el grupo de 15-19 años las diferencias también son resaltantes en el caso de la población masculina en donde la proporción de jóvenes de la población rural que se encuentran incorporados a la actividad laboral es casi el doble de la presentada por su contraparte urbana.

En todas las edades de máxima actividad productiva los hombres del área rural tienen mayores niveles de actividad que los de las ciudades. Pero con las mujeres sucede todo lo contrario y en este periodo de máximo potencial productivo las mujeres de las ciudades participan más en la actividad económica que las del campo. Sin embargo, es muy dable esperar que con el acusa proceso de incorporación de la mujer a la actividad propia productiva especialmente en calidad de jornalera en la agroindustria el trabajo femenino en el campo se hará más visible y sus niveles de participación acortarán la brecha que los separa de los perfiles urbanos. De todas formas hay que anotar también que la subestimación diferencial del trabajo femenino ^{según estadísticas} en las estadísticas convencionales puede estar dando cuenta de una buena parte de la diferencia encontrada en los niveles de participación por zona de este sector de la población _{de acuerdo con sus variaciones.}

C. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA OCUPACION RURAL (minúsculas)

Otro aspecto sobresaliente de la ocupación rural es su tendencia a concentrarse en actividades netamente agropecuarias tal como puede apreciarse en el cuadro No. 4. De los datos correspondientes a 1971 ^{se} puede deducirse que la estacionalidad del _{empleo}

incide en su distribución sectorial ya que para fin de año se nota que a pesar de que las actividades agropecuarias aunque generan el mayor volumen de empleo su participación porcentual decrece en comparación con otras épocas del año. Consecuentemente, al finalizar el mismo, otros sectores como la industria, el comercio y los servicios presentan un dinamismo mayor al que han exhibido en otros períodos del año.

Comparando la distribución por sectores^{d.} la ocupación según el sexo, en todas las etapas analizadas se ve que la ocupación masculina está mucho más concentrada que la femenina. Entre los hombres el grueso de la ocupación se ubica en el sector agropecuario y después de éste sólo son relativamente importantes la industria manufacturera y el comercio. Entre las mujeres otros sectores como la industria manufacturera, el comercio, los servicios tradicionales y aún la Minería, sobre todo los tres primeros, han tenido una importancia hasta equiparable al sector agropecuario en la generación de empleo.

Pero lo más resaltante al comparar en el cuadro No. 4 los resultados de las dos encuestas de los períodos seleccionados para el agregado de hombres y mujeres es el incremento de la participación de las actividades agropecuarias en la generación del empleo rural que ha pasado del 76.3 por ciento en julio de 1971 a 82.1 por ciento en junio de 1978.

En cuanto a otros sectores que tienen relevancia dentro del área rural la ^{minería} vivienda no ha experimentado cambios notables y la participación del sector de la construcción parece haber decrecido.

Pero los descensos más sobresalientes en la estructura de la ocupación por sectores parecen haberse dado en la industria manufacturera, el comercio y los servicios tradicionales. (serviciales, comunales, sociales, personales).

ZONA RURAL - CUADRO No. 4

Ocupados por sexo según ramas de actividad

EH-3; EH-4; EH-5; EH-19

Porcentajes

	TOTAL					HOMBRES				MUJERES			
	Marzo 1971	Julio 1971	Novbre 1971	Junio 1978	Censo 1973	Marzo 1971	Julio 1971	Novbre 1971	Junio 1978	Marzo 1971	Julio 1971	Novbre 1971	Junio 1978
Agropecuaria	76.8	76.3	70.4	82.1		85.0	83.8	80.5	88.2	29.7	28.6	21.0	50.6
Minas y Canteras	2.6	1.2	1.6	1.5		0.8	0.7	0.5	1.1	13.1	4.2	6.9	3.8
Industria Manufacturera	7.0	8.2	11.2	5.4		4.2	4.8	6.6	3.5	23.2	29.4	33.7	15.5
Elect. Gas Agua	0.2	0.1	0.1	0.2		0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	-
Construccion	2.2	2.1	2.2	1.2		2.5	2.4	2.6	1.4	0.8	-	-	-
Comercio	4.5	4.6	6.1	3.5		3.8	3.6	4.5	2.4	8.3	11.5	13.7	9.2
Transporte	1.2	1.6	1.7	1.2		1.2	1.8	2.0	1.4	0.7	0.7	0.1	0.1
Servicio Financ.	0.1	0.2	0.1	0.2		0.2	0.1	0.1	0.2	-	0.3	0.4	0.2
Servicio com. Soc, SD	5.2	5.4	6.7	4.5		2.0	2.5	3.1	1.4	24.1	24.5	24.1	20.3
No Especifica	0.1	0.2	0.0	0.1		0.1	0.2	0.0	0.1	-	0.6	-	0.1
T O T A L	100.0	99.9	100.1	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0

En cada uno de los sexos, con ligeras variaciones, la tendencia es muy similar a la encontrada en el agregado general, aunque la intensidad de los cambios parece ser diferente.

En ambos sexos el que más ha ganado en dinamismo es el sector agropecuario y aquellos que lo han perdido han sido la industria, el comercio y los servicios personales. La concentración masculina en actividades agropecuarias según se deduce del cuadro No. 4, parece ser un fenómeno antiguo; pero la fuerte tendencia de las mujeres a concentrarse en este sector da la impresión de ser un fenómeno reciente ya que la distribución por sectores de la ocupación femenina parece haberse modificado ^{sensiblemente} ~~sensillamente~~ en el transcurso de la década del 70.

* Aunque la división del trabajo por sexo tiene características diferentes en las diversas regiones del país de acuerdo con la cultura, la estructura agraria y el nivel de penetración de la agricultura moderna, puede decirse que las tareas tradicionales de la mujer han sido ~~la~~ la prestación de servicios domésticos en las grandes haciendas tales como cocinar para los obreros, lavar ropa etc o las actividades artesanales dentro del hogar. La participación de las mujeres en las faenas propiamente agrícolas ha sido más bien escasa y culturalmente se considera como una ayuda al marido. Existen excepciones como en el caso de la industria manufacturera, especialmente la de procesamiento de ciertos productos como el tabaco que han empleado tradicionalmente mano de obra femenina.

Pero a medida que la agricultura se ha modernizado se han ido sucediendo una serie de fenómenos que han inducido cambios en la división sexual del trabajo y empujado a la mujer a vincularse directamente a la producción agrícola.

y la desaparición de viejos "arreglos" mediante los cuales se ataba mano de obra a la tierra. En efecto parece ser que en las etapas iniciales de modernización de la agricultura la vinculación de la mujer a la fuerza de trabajo se da en los trabajos domésticos de las haciendas o de las fincas modernas especialmente cocinando para los trabajadores, pero en etapas posteriores cuando se acentúa la desaparición de los "arreglos" tradicionales las mujeres quedan relegadas a suministrar una reserva de mano de obra barata pronta a entrar en acción temporalmente cuando escasea la mano de obra masculina o en los periodos de máxima actividad.

La pérdida de dinamismo en la generación de ocupación en el campo que se nota en el sector de la industria manufacturera en los dos sexos es un hecho para el cual no se puede dar en el momento una explicación plausible. Quizas los cambios pueden atribuirse a modificaciones en los sistemas de clasificación usados en la encuesta. En el caso de las mujeres podría por otro lado, reflejar el decaimiento de alguna actividad artesanal casera, ^{o bien} cambios en los sistemas de reclutamiento de las industrias procesadoras etc, aunque todas estas afirmaciones son meras suposiciones que quizás sólo son aplicables a algunas regiones del país y a otras no.

C. Ocupación rural según categorías ocupacionales

Los resultados del análisis hecho al comparar la distribución de la ocupación según categorías ocupacionales coincide en parte con los resultados de otros trabajos. Así en el cuadro No. 5 al comparar la distribución de julio de 1971 con la de junio

Cuadro No. 5

certificados
OCUPADOS POR SEXO SEGUN POSICION OCUPACIONAL

	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Julio 1971	Junio 1978	Julio 1971	Junio 1978	Julio 1971	Junio 1978
Asalariados	43.8	45.6	45.0	47.0	36.6	38.4
Obreros	36.7	38.6	40.3	42.6	13.7	17.8
Empleados	7.1	6.3	4.7	4.4	22.9	16.2
E. Domésticos		0.7		0.0		4.4
Empleador	8.8	6.4	9.5	6.9	4.3	3.5
Cuenta Propia	31.5	29.0	29.3	28.1	46.0	34.1
Ayudante Familiar	15.5	18.9	16.1	18.0	12.2	24.0
S. I	0.3	-	0.2	-	1.0	-
TOTAL	99.9 100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

de 1978 se detecta que a través de la década se ha venido produciendo lo que se ha llamado un fenómeno de modernización ocupacional en forma gradual. En efecto, la porción asalariada de la población ocupada se ha incrementado ligeramente, han disminuido relativamente los patronos y los trabajadores por cuenta propia, pero se ha incrementado la participación relativa de los ayudantes familiares que no reciben remuneración.

La evolución de la estructura de la ocupación rural en términos de las categorías ocupacionales coincide con las transformaciones que se han señalado en cuanto a su composición sectorial.

La penetración de las formas capitalistas de producción ha traído consigo un fenómeno de proletarización de la mano de obra rural a la vez que el sector tradicional de pequeños y medianos propietarios ha venido decreciendo. La mayor participación relativa de los ayudantes familiares sin remuneración refleja la incorporación creciente, mediante esta modalidad de trabajo, de población joven, especialmente masculina y de mujeres adultas a la producción agrícola de subsistencia. En este sentido el proceso ha sido sustancialmente diferente al ocurrido en las áreas urbanas en donde la modernización gradual, tal como se califica el engrosamiento del sector asalariado, ha sido acompañado por un crecimiento de magnitud comparable en la categoría de trabajadores por cuenta propia la cual es claramente asimilable a lo que se conoce como sector no-organizado, tradicional e informal de la economía.

La distribución del empleo ^{rural} según categorías ocupacionales presenta diferencias según el sexo. De acuerdo con los datos de la encuesta de Hogares de junio del 78, ^{el} en 47.0 por ciento de los hombres ocupados en

el área rural se concentra en la categoría de asalariados, la ^{mayor} ~~mujer~~ parte de ellos, o sea, un 42.6 por ciento de la ocupación total masculina, como obreros y jornaleros en tanto que sólo un 4.4 por ciento son empleados. Entre las mujeres si bien un 38.4 por ciento aparecen clasificadas como asalariadas su distribución entre las subcategorías de obreros y jornaleros y empleados es más pareja que en el caso de los hombres: un 17.8 por ciento en el primer caso y un 20.6 por ciento en el segundo (1).

Un 9.5 por ciento de los hombres se desempeña como empleadores, pero sólo un 3.5 por ciento de las mujeres trabajan como tal⁴⁵. En cambio las categorías de trabajadores por cuenta propia y de ayudantes familiares tienen más peso relativo en la ocupación femenina que en la masculina: 34.1 por ciento vs. 28.1 en el primer caso y 24.0 por ciento contra 18.0, en el segundo.

Pero las transformaciones ocurridas en el agro en el último decenio han tenido un impacto diferencial de acuerdo con el sexo en términos de formas de vinculación a la fuerza de trabajo. Así, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres^{*} ha aumentado el peso relativo de los asalariados o sea que unos y otros han sufrido un proceso de proletarización hacia la categoría de obreros y jornaleros. Pero mientras en el caso de los hombres no ha habido pérdidas sensibles en la subcategoría de empleados, entre las mujeres si se han presentado.

* en el período entre Julio de 1971 y Junio de 1978

(1) La categoría de empleados incluye maestros y algunos grupos considerados como semiprofesionales: promotores, auxiliares de enfermería, mejoradores del hogar etc. pero es probable que un gran componente corresponda a servicio doméstico.

La caída del peso relativo de los empleadores y refleja, en el caso de los hombres, la contracción de los medianos propietarios y en el de las mujeres el languidecimiento de cierta actividad artesanal que seguramente se desarrollo bajo su dirección en pequeños talleres familiares. Esta última explicación puede también darse para la actividad femenina por cuenta propia cuya participación relativa en la ocupación de este grupo ha descendido pronunciadamente. También puede dar cuenta de este fenómeno la reducción de ciertas actividades de servicios que desempeñaban las mujeres independientemente.

Entre los hombres, el leve descenso de la participación de los trabajadores por cuenta propia que se observa en la pasada década indica que el proceso de contracción de la agricultura tradicional con la consecuente desaparición de una buena parte de los pequeños propietarios que se dió con fuerza en el segundo quinquenio de los años sesenta, aún continúa, aunque a un ritmo moderado.

Pero el dramático incremento en la participación relativa de la categoría de ayudantes familiares entre las mujeres, reforzado por el alza de los niveles de actividad femeninos que ya se han señalado corrobora la idea expuesta de que la incorporación de las mujeres a la actividad agrícola, forzada por el proceso de proletarianización masculina, se hace, en una primera etapa del proceso de modernización, a través del trabajo en la parcela familiar para procurar la subsistencia del hogar,

aunque el fenómeno de proletarización directa puede también ser importante (1)

El proceso de modernización y la expansión del mercado de tierras ha afectado también a los medianos propietarios tal como parece demostrarse en el cuadro No. 5 al verificar entre los dos períodos considerados la pérdida de peso relativo de la categoría patronos y empleadores, fenómeno que se ha presentado tanto en el sector masculino como en el femenino de la ocupación.

(1) Un estudio sobre el trabajo femenino en cuatro regiones típicas del país ha encontrado que el proceso de proletarización femenina varía de acuerdo con el nivel de penetración de la agricultura capitalista moderna. Así es más intenso en aquellas regiones en donde esta forma de explotación se ha consolidado y se ha perdido el acceso a la tierra por parte de los campesinos tal como es el caso de la zona aldonera en los valles del Tolima. La mujer constituye una mano de obra de reserva para el trabajo temporal en los períodos de máxima actividad o en ciertas etapas del procesamiento en las zonas cafeteras del país. En la costa atlántica en las zonas de antiguos latifundios ganaderos que hoy caminan esta actividad con cultivos, de algodón, caña, tabaco... la vinculación femenina a la actividad agrícola no es fenómeno frecuente. Las mujeres en esta región cuando trabajan lo hacen en pequeñas empresas de tipo artesanal o en los trabajos de servicios en los pequeños poblados en donde residen. El trabajo en la parcela familiar sólo se da en casos de ausencia temporal o definitiva del marido. Finalmente, en las regiones montañosas del país de agricultura tradicional la participación de la mujer en la actividad agrícola es proporcional al tamaño de la parcela y su trabajo se intensifica en épocas de gran demanda y cuando la ausencia temporal o definitiva del jefe del hogar lo exige.

Ver Magdalena León de Leal. Mapa y Capitalismo Op.Cit., y Las trabajadoras del Agro., ACEP, 1982.

D. EL SECTOR INFORMAL RURAL

Categorías que lo componen :

-Servicio doméstico

-Ayudantes familiares

-Cuenta propia

E. DESOCUPACION

Es muy difícil seguir la trayectoria del desempleo rural debido a que

Cuadro No. 6

Zona Rural

OCUPADOS POR CATEGORIA OCUPACIONAL SEGUN SEXO

	EH - 4 Julio 1971			EH - 19 Junio 1978		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Asalariados	88.8	11.2	100.0	86.3	13.7	100.0
Obreros y jornaleros	95.0	5.0	100.0	92.4	7.6	100.0
Empleados	56.7	43.3	100.0	58.2	41.8	100.0
E. Domésticos	-	-	-	2.6	97.6	100.0
Empleados + E. Domes	-	-	-	52.4	47.6	100.0
Empleadores	93.4	6.6	100.0	91.0	9.0	100.0
Cuenta Propia	80.3	17.7	100.0	80.9	19.1	100.0
Ay. Familiar	89.5	10.5	100.0	79.4	20.6	100.0
S. I.	52.6	47.4	100.0	-	-	-
T O T A L	86.5	13.5	100.0	83.7	16.3	100.0

los cambios introducidos en la metodología para su indagación impiden la perfecta comparación de las cifras arrojadas por las encuestas de hogares de la década del 70.

La encuesta de hogares de junio de 1978 introdujo algunos cambios en la sección del formulario correspondiente a este tema relación con el sistema seguido en encuestas anteriores con cubrimiento rural y también en relación con el sistema de indagación aplicado en el medio urbano en la misma etapa (1).

Una de estas innovaciones ha sido la presentación del desempleo rural en dos categorías: desempleo abierto y desempleo oculto. En este último caso se trata de aquellos trabajadores que habiendo trabajado en el año anterior si bien no han buscado trabajo activamente en el período de referencia, se encuentran disponibles para trabajar en el momento en que los llamen a hacerlo (2).

Según esta última encuesta el nivel general de desempleo (abierto + oculto) en el área rural se ubica alrededor del 3.0 por ciento. En cuanto a la diferenciación por sexo, a los hombres corresponde una tasa de desempleo del 1.7 por ciento mientras que en el caso de las mujeres esta magnitud sube a 9.6 por ciento.

(1) A partir de la etapa 19 se diseñaron formularios especiales para el sector rural que en las primeras etapas se trataba con los mismos formularios del sector urbano, aunque estos formularios siguieron basándose en las categorías que se usan para la zona urbana. Ayala, Op. Cit., pp. 2.34 y 2.35.

(2) Definición suministrada telefónicamente por DICEPRO-DANE, Bogotá
Novbre 26/82.

Hay un ligero predominio del desempleo abierto (51.6 por ciento) sobre el oculto (48.4 por ciento) dentro del total de la desocupación. Este patrón se repite en cada uno de los dos sexos, si bien entre las mujeres el desempleo abierto tiene una mayor participación relativa (52.2 por ciento) que la observada en el agregado de los dos sexos.

En cuanto a la composición por sexo del desempleo, un aproximado 55.0 por ciento del mismo corresponde al sexo femenino tanto en el volumen total como en cada una de las dos categorías utilizadas en la presentación de la desocupación, ~~en la etapa 19 de la Encuesta de Hogares.~~

Tal como se aprecia en el cuadro No. 6 en el sector masculino el desempleo abierto no parece tener importancia en ningún grupo de edad. Entre las mujeres las tasas oscilan entre un mínimo de 0.9 por ciento en el grupo de 50-59 años y un valor máximo de 11.2 por ciento en el grupo de 15-19 años (3)

Cuadro No. 6

Zona Rural

TASAS ESPECIFICAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGUN EDAD Y SEXO
1978

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
10 - 11	1.2	0.5	5.8
12 - 14	1.5	1.2	3.1
15 - 19	3.0	1.2	11.2
20 - 29	2.1	1.1	6.4
30 - 39	0.9	0.7	2.2
40 - 49	0.6	0.0	3.6
50 - 59	0.5	0.4	0.9
60 y más	1.4	1.2	2.4
10 - 14	1.4	1.0	3.6

FUENTE: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, Etapa 19, junio de 1978
tabulados

El nivel de desempleo femenino es también relativamente apreciable en el grupo de edad de 20-29 en donde llega al 6.4 por ciento y en los grupos 10-14 y 40-49 en donde es del 3.6 por ciento. Es importante destacar la magnitud del desempleo femenino, en el grupo de 15 - 19 años en donde la tasa de actividad es relativamente baja comparada con otros grupos de edad y en donde el análisis histórico indica una tendencia hacia el descenso. Parecería ser que la persistencia de altos niveles de desocupación en este grupo de edad actúa aún como un estímulo para la migración de las mujeres del campo hacia las ciudades.

Desafortunadamente no se haⁿ producido tabulados con la ubicación del desempleo total según sectores de actividad o categorías ocupacionales. Debido a esta limitación de información no nos adentraremos en el análisis de este fenómeno. Sin embargo, con fines ilustrativos se presenta en los cuadros No. 7 y 8 la distribución del desempleo oculto según sectores de actividad y categorías ocupacionales, respectivamente.

-
- (3) Las tasas específicas de desempleo según edades que aquí se presentan corresponden únicamente al desempleo abierto. Por cualquier razón para la cual difícilmente se puede encontrar una explicación lógica no se ha producido un tabulado en donde clasifique el desempleo oculto según grupos de edad. Esto hace imposible el análisis del desempleo total de acuerdo con esta variable.

Cuadro No. 7

Zona Rural

DESEMPLEO OCULTO POR SEXO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD 1978

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Agropecuaria	66.3	80.3	54.7
Minas y Carteras	-	-	-
Industria Manufacturera	12.1	13.1	11.3
Electric. gas, agua.	-	-	-
Construcción,	1.4	3.1	-
Comercio, Dest, Hotéles.	5.5	0.8	9.4
Transportes, Comunicación.	-	-	-
Establec. Financieros	-	-	-
Servic. Com. Soc. Pers.	13.1	2.6	21.9
Serv ^{su} x Información	1.4	-	2.6
T O T A L	99.8 ^{100.0}	99.9 ^{100.0}	99.9 ^{100.0}

Fuente: DANE, ENH, etapa 19, Junio 1978, Tabulados.

Cuadro No. 8
Zona Rural

DESEMPLEO OCULTO POR SEXO SEGUN CATEGORIAS OCUPACIONALES, 1978
(porcentajes)

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Obreros jornaleros	40.6	47.0	35.2
Empleados	13.8	1.7	23.9
Empleado Doméstico	3.8	-	7.1
Cuenta Propia	22.6	33.0	13.9
Patron	-	-	-
Ayudante Familiar	19.1	18.3	19.8
T O T A L	100.0	100.0	99.9 100.0

FUENTE: DANE, ENH, etapa 19, junio 1978, tabulados

IICA-CECIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia

1172-10101A
TECA
Luz de Colombia

