

ISSN 1684-9469

S E R I E

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

OFICINA DE LA CEPAL
EN BOGOTÁ

Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia

Brechas y políticas públicas

Juan Carlos Ramírez J.
Renata Pardo
Olga Lucía Acosta
Luis Javier Uribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia

Brechas y políticas públicas

Juan Carlos Ramírez J.
Renata Pardo
Olga Lucía Acosta
Luis Javier Uribe



NACIONES UNIDAS



Este informe se ha elaborado en el marco del convenio de asociación técnica 338 celebrado entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el objeto de “desarrollar lineamientos y propuestas de política pública en materia de desarrollo rural y agropecuario que propendan por el cierre de brechas sociales; la provisión de bienes públicos para el campo; el desarrollo agropecuario sostenible y competitivo; y que busquen la consolidación de una institucionalidad rural moderna y eficiente”, en el marco de la Misión para la Transformación del Campo.

Este informe fue preparado por los siguientes autores: Juan Carlos Ramírez J., Director de la Oficina de la CEPAL en Colombia, Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la CEPAL, y los investigadores de la CEPAL Renata Pardo y Luis Uribe. También participaron en la primera parte del trabajo Laura González y Laura Pabón. Se agradecen los aportes de Lucía Mina, Johan De Aguas, Juan Gonzalo Zapata, Tomás Concha y Vicky Colbert. Se benefició también de los comentarios recibidos del Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo y, particularmente, de los aportes y sugerencias de José Antonio Ocampo, Director de la Misión, Natalie Gómez y su equipo técnico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1684-9469

LC/L.4062/Rev.2

LC/BOG/L.33/Rev.2

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00317

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción .

Índice

Resumen	7
I. Políticas para garantizar los bienes de interés social	9
A. Orientaciones estratégicas	12
II. Políticas sectoriales	15
A. Los déficits y las brechas en los bienes de interés social	15
B. La educación rural.....	18
1. Coberturas: tendencia y aceleración.....	18
2. La política	19
3. Educación preescolar	21
C. Salud: acceso y modelos de atención	24
1. Política	24
D. Nutrición	26
E. Vivienda.....	28
1. Tendencia y aceleración.....	28
2. La política	30
F. Agua y saneamiento básico.....	30
1. Tendencia y aceleración.....	30
2. La política	31
3. Recolección y disposición de basuras	33
4. Energía	33
G. Cuidado social y protección al ingreso	34
1. Desarrollo integral y cuidado social en la primera infancia	34
2. Apoyo al ingreso y al consumo en la vejez.....	35
3. Los programas de transferencias monetarias condicionadas.....	35
4. Integración de los subsidios	36
5. Innovaciones y precauciones.....	36
H. Otros déficits característicos de la pobreza multidimensional	37

III. Políticas y estrategias transversales	39
A. Rutas y priorizaciones para la equidad y la igualdad	39
B. El enfoque territorial y la institucionalidad, estructurantes del desarrollo	41
1. Elementos de la institucionalidad.....	42
2. Coordinación.....	43
3. Acercar ofertas públicas y demandas ciudadanas	45
4. Certezas.....	45
5. Incentivos.....	45
6. Tipologías	45
C. Las TIC y los bienes públicos sociales.....	45
IV. Inversión social y financiación para el cierre de brechas en bienes públicos sociales	49
A. Inversión social	49
B. Sistema General de Participaciones (SGP) y financiación.....	52
C. Un fondo social rural.....	54
Bibliografía	57

Anexo Costeo para estimar la inversión adicional requerida para cerrar brechas en coberturas de bienes y servicios públicos sociales	62
---	----

Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá: números publicados	74
---	----

Cuadros

Cuadro 1	Bienes públicos sociales. Déficit y brecha urbano-rural, 2005-2013	16
Cuadro 2	Magnitud e intensificación del esfuerzo.....	17
Cuadro 3	Parámetros de costeo anual de bienes anuales.....	49
Cuadro 4	Inversión pública social para el cierre de brechas en bienes públicos sociales, 2015-2035, por quinquenios, promedio anual	51
Cuadro 5	Inversión anual promedio por fuente de financiamiento, 2016-2035	55
Cuadro A.1	Educación preescolar.....	62
Cuadro A.2	Educación primaria	63
Cuadro A.3	Educación secundaria.....	64
Cuadro A.4	Educación media	65
Cuadro A.5	Educación superior.....	66
Cuadro A.6	Vivienda nueva.....	67
Cuadro A.7	Agua mejorada	68
Cuadro A.8	Mecanismos de eliminación de excretas	69
Cuadro A.9	Provisión de energía eléctrica.....	70
Cuadro A.10	Primera infancia	71
Cuadro A.11	Colombia Mayor	72
Cuadro A.12	Más Familias en Acción	73

Gráficos

Gráfico 1	Incremento esperado en las coberturas netas de educación básica y media, zona rural a 2035	18
Gráfico 2	Disminución esperada de la tasa de analfabetismo funcional, zona rural a 2035	19
Gráfico 3	Afiliación a seguridad social en salud	24
Gráfico 4	Desnutrición crónica en menores de 5 años	27
Gráfico 5	Proporción de hogares rurales con déficits estructurales y de adecuaciones en la vivienda	29
Gráfico 6	Crecimiento tendencial y proyectado de cobertura de hogares rurales con acueducto y fuentes alternativas de agua	31

Gráfico 7	Cobertura de hogares con alcantarillado o mecanismos alternativos de eliminación de excretas	31
Gráfico 8	Cobertura de hogares rurales con servicio de recolección de basuras	33
Gráfico 9	Cobertura de hogares con energía eléctrica	34
Recuadros		
Recuadro 1	Escuela Nueva	20
Recuadro 2	El Proyecto de Educación Rural - PER	21
Mapa		
Mapa 1	Mapa institucional	44

Resumen

La inclusión de pobladores y territorios rurales se debe lograr con propósitos y reglas públicas claras, para que la nación asegure que sus habitantes en territorios rurales tengan los mismos derechos sociales que el conjunto de la población nacional, de modo que las brechas se reduzcan hasta desaparecer, lo que permite mejores condiciones de vida de los pobladores rurales y condiciones de desarrollo para ser cada vez más autónomos.

Las mayores brechas entre el campo y las áreas urbanas se presentan en hábitat (vivienda, servicios domiciliarios). En educación y salud las brechas son significativas pero menores y con reducciones progresivas en las últimas décadas.

En una visión de las políticas, necesidades y metas, en un término de veinte años (2035), los planteamientos se fundamentan en la madurez de las buenas opciones disponibles. Dos enfoques fundamentales para asegurar los bienes y servicios públicos será desplegar innovación en modelos flexibles de operación y en adaptarlos a condiciones territoriales y poblaciones diversas. Las diferencias en ruralidad (dispersión, distancias) y la diferente complejidad de los sistemas, debe orientar la planificación de las acciones, para asegurar logros duraderos, sostenibles, confiables y oportunos.

En educación los mayores esfuerzos deberán concentrarse en los niveles iniciales y en educación superior, así como en un mejoramiento de calidad. En salud el esfuerzo mayor es de organización institucional, y en formas de operación y oferta desconcentrada. En agua y saneamiento se debe invertir para ampliar la cobertura con formas innovadoras y con sostenibilidad de la operación. En apoyos monetarios para condiciones extremas de pobreza, el principal desafío está en la atención a la población mayor. Se propone el desarrollo de un centro de información y análisis de selección que permita y facilite los enfoques territoriales y poblacionales. Una política transversal de tecnologías de las comunicaciones será definitiva en el alcance, calidad e integración del desarrollo social rural.

La magnitud de las brechas es tan significativa que es evidente la necesidad de una inversión social adicional. El cierre de brechas básicas tendrá un costo adicional en inversión pública anual de 0,4% del PIB en 2015-2020, aumentando progresivamente hasta 0,54% del PIB entre 2030-2035; siempre a precios de 2014 y en proporción al PIB de ese mismo año. Se deben introducir algunas reformas al Sistema General de Participaciones SGP que es una gran fuente de financiamiento actual, y cuya asignación ya es progresiva según el nivel de ruralidad y pobreza.

La estrategia de derechos sociales hace unidad con las otras estrategias de desarrollo: inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, institucionalidad y seguridad, que conforman el entorno de funcionamientos para que las capacidades se desarrollen.

I. Políticas para garantizar los bienes de interés social

El propósito central que anima este trabajo es lograr la inclusión de pobladores y territorios rurales en una dinámica y con unas reglas que logren que la nación asegure para sus territorios rurales que sus habitantes tengan los mismos derechos sociales que el conjunto de la población nacional.

Se trata de una nueva onda de integración, social en lo que se desarrolla en este trabajo, pero sobre todo integral. Entre los años 1960 a 1990 en Colombia se pretendió la inclusión de miles de pobladores que migraron intensamente hacia las mayores urbes, las que crecieron en forma significativa. Vivienda urbana, servicios públicos y empleo fueron temas que estuvieron muy presentes en las agendas de desarrollo de aquellos años. Desde 1990 hasta el presente, Colombia avanzó en forma importante en la integración social, con disminución de pobreza y amplias coberturas de los servicios sociales, en forma sostenible. Esos progresos han llegado relativamente menos a las zonas más rurales del país, y por ello la magnitud de la brecha urbana rural incluso ha aumentado. Los años por venir debieran ser los de la integración nacional de esas zonas rurales del país.

Una política de desarrollo humano integra dimensiones, lecturas y políticas que recogen aspiraciones sociales y productivas, tanto en logros como en procesos, en expresiones simples como complejas, en provisión y garantía de derechos sociales, y de activos para el desarrollo, al igual que en la promoción de procesos que generen autonomía económica y sostenibilidad.

Los derechos y los bienes de interés sociales conforman un conjunto de reglas y componentes; algunos con carácter obligatorio y definido por la Constitución y las leyes (años de educación, protección en salud - POS), o con definiciones técnicas y programáticas (nutrición, vivienda y primera infancia); y otros con naturaleza amplia y flexible, que conforman programas de promoción social, que desarrollan complementariedades y mejores condiciones presentes y futuras de inclusión productiva.

Los temas que aquí se abordan son una responsabilidad del Estado, en el que reside la garantía de los servicios y las protecciones sociales que se reconocen legalmente, y que son fundamento del desarrollo. El sentido y derecho de la financiación pública para estos propósitos tiene diversos orígenes y condiciones. La titularidad de los derechos sociales se origina en condiciones individuales, al tiempo que muchos programas sociales se crean en razón de condiciones de los hogares (demográficas, pobreza,

productivas), y otras inversiones públicas significan apropiación e impactos colectivos. Así, los diferentes beneficios individuales y colectivos de las inversiones y los gastos públicos, tienen sentido para crear y garantizar capacidades individuales y sociales.

El propósito de reducir las brechas más significativas en el acceso a los bienes públicos sociales, con seguimientos y programas especiales, debe asegurar las mejores condiciones de vida de los pobladores rurales y condiciones de desarrollo para ser cada vez más autónomos. Al tiempo que cada persona puede disfrutar de los derechos, también el conjunto social tendrá asegurado el disfrute de unos bienes públicos compartidos, como la educación, la salud, el saneamiento.

Como elemento nuclear de una estrategia de desarrollo rural incluyente, el objetivo es la dotación de los bienes de interés social o bienes públicos sociales¹ (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y protección social), que responden a la garantía social de derechos, con un alcance universal, en forma progresiva y cierta, y que responden también al propósito de que la nación colombiana cuente con más capital humano que favorezca la capacidad y la autonomía económica de personas, comunidades y nación. Los programas de derechos y protección generan las capacidades individuales y sociales para la convivencia y el desarrollo².

La estrategia de derechos sociales hace unidad con las otras estrategias de desarrollo: inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, institucionalidad y seguridad. Ellas conforman el entorno de funcionamientos para que las capacidades se desarrollen. Al tiempo que se cierran brechas sociales, en cantidad y calidad, se igualan oportunidades, se superan condiciones de pobreza, se genera transformación productiva con movilidad social, de forma sostenible y legítima.

La vida digna que se pretende, debe buscar la superación de la condición de pobreza, que pasa por la provisión de los servicios sociales, y por una capacidad de consumo para bienes y servicios complementarios e igualmente básicos (transporte, vestido, etc.), en mucho asociado con los ingresos familiares y por tanto con las instituciones sociales de protección al ingreso familiar.

Durante las últimas décadas se han registrado avances en superación pobreza (en términos de ingresos y de derechos) más rápidos y profundos en la zona urbana que en la rural, por lo que persiste el rezago rural. La pobreza multidimensional, representación del acceso a derechos sociales y de barreras indeseables para su logro, ha presentado una reducción entre la población rural (dispersa) en forma más extensa que la dimensión de la pobreza económica (ingresos monetarios).

El objeto central de la política pública es la superación de condiciones de pobreza. La reducción de las brechas en la pobreza económica extrema y en elementos fundamentales de la calidad de vida, en el corto plazo, depende de ingresos (laborales o de trabajo propio), transferencias y precios. En el mediano plazo, tienen influencia positiva la educación y el menor tamaño de los hogares (ya se ha reducido bastante).

La idea y la búsqueda de autonomía (libertades) exigen que se progrese en la sostenibilidad de los logros y la inclusión sociales, que conduzcan y se apoyen en progresivas capacidades económicas, evaluadas en ingresos y consumos (básicos y ampliados). Por lo tanto, cerrar las brechas, en forma más acelerada frente a las tendencias actuales, requiere un importante ajuste a las políticas, integrando la inclusión productiva, lo que comprende los activos de capital humano y la dotación de capital básico (tierra, agua, tecnología), en un universo de unos 2 millones de pequeños productores rurales

¹ “El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales ha cambiado el escenario de la política social. Los bienes y servicios sociales tienen una connotación diferente de otros; son también derechos y bienes de valor social (*merit goods*). Su utilidad es individual y social, y se expresa en variados horizontes temporales, generan y se ven afectados por externalidades especiales, y no son susceptibles de circular económicamente de manera independiente de las personas (con la excepción de las transferencias en dinero y los activos físicos como la vivienda). En esa medida y en tanto resultan esenciales para la vida de las personas o de las sociedad, su exposición a mecanismos de mercado requiere de grados elevados de regulación pública”. (CEPAL - Equidad, desarrollo y ciudadanía. P. 72). Para Musgrave, los *merit goods* son bienes que todo el mundo debería tener independiente de su capacidad o disposición a pagarlos. Su consumo genera mayor utilidad social que individual, su beneficio no se percibe al momento de su consumo, ni se reconocen las externalidades positivas para los demás.

² Son capacidades básicas y combinadas, que liberan a las personas de restricciones para lograr elecciones más libres y ricas, con expresiones colectivas (Nussbaum, 2012).

pobres. El reto global es un proceso progresivo de inclusión doble o combinada, económica y social. Además, un progreso más acelerado en las zonas rurales contribuye a disminuir los altos niveles nacionales de desigualdad³.

Por lo anterior, será necesario desarrollar procesos simultáneos y complementarios de inclusión social y productiva, mediante programas que conduzcan a la superación de la pobreza (económica y de derechos), que apoyen la dotación de activos productivos para los pequeños productores. Si las políticas públicas no redundan en capacidades de creciente autonomía económica en la población, no superan un carácter asistencialista. En ambas y con ambas dimensiones se pueden generar progresivos y acumulables círculos virtuosos y trayectorias sostenibles para los hogares, comunidades y territorios, donde se generan fortalezas y menos vulnerabilidad. Además, el enfoque no puede resignarse a superar el incumplimiento de los derechos o de estándares mínimos, y debe mirar la construcción de capacidades sociales (productivas, creativas).

Los actuales logros, déficits y brechas sociales son el resultado de diferentes problemas, que se pueden sintetizar en: ausencia de compromisos, y por lo tanto de recursos, deficiente institucionalidad (reglas y recursos) y complejidades asociadas a la vida rural de los territorios (tierras, productividad, aislamiento, conflicto). El diseño de la política integral para los territorios rurales del país reconoce que las brechas son amplias, por diferentes razones; además de las técnicas y presupuestales, el menor desarrollo productivo, las políticas económicas globales, la distribución social de los recursos, la estructuración del poder político, la presencia de lo público y nacional, y los conflictos armados por la tierra o los territorios. Sus expresiones y configuraciones son diferentes a través de la nación. La naturaleza rural (fuera de cabeceras, asociada esencialmente a lo agropecuario) pesa más en las diferencias de algunas dimensiones, mientras la naturaleza regional es más significativa en otras.

Son muchas y enormes las tareas a desarrollar, pero la construcción del desarrollo no es solo una lista de provisiones. La forma como se organiza logrará diferentes escenarios de transformación. Los ingredientes pueden organizarse en torno a dinámicas combinadas que favorecen ciertos liderazgos y propósitos. La dimensión social, en la que se pretende integralidad, debe encontrar ejes de dinamismo y estructuración, que ordenen y motiven procesos transformadores. Por su centralidad en un proceso de mediano plazo, la infancia y la juventud actuales serán actores generacionales protagonistas de la transformación del campo. En consecuencia, los programas de educación (la institucionalidad más próxima a los jóvenes), con sus capacidades expansivas y relacionadas, adquieren relevancia estructuradora. También lo pueden ser el agua, como riqueza, recurso y necesidad; la nueva dinámica institucional, o procesos de inclusión combinada.

Las visiones recientes sobre el desarrollo, rural en este caso, se integra con la perspectiva o el enfoque territorial. Una dimensión central del análisis, y de las políticas que se derivan, es lo territorial como unidad de calificación, análisis y estructuración de desarrollo.

Este gran proceso integrador tendrá que innovar en las consideraciones territoriales, con sus diferencias frente a lo urbano y entre las múltiples territorialidades en el país. Este remite a formas institucionales, información, diseño de servicios. El reconocimiento mutuo entre los propósitos nacionales y la vida local es el escenario para construir unidad con diversidad. Esta relación entre lo nacional y lo local será fortalecida en tanto se construyan confianzas y certidumbres.

El éxito de una política depende de variados elementos; como su pertinencia, sostenibilidad, renovación, recursos asegurados y el compromiso de los actores. Hacer realidad las metas propuestas a continuación depende esencialmente de la decisión pública, y su acuerdo social, en asumir las metas y propósitos como objetivos explícitos y reales.

La sostenibilidad es un objetivo deseable, que tiene múltiples dimensiones (bases, miradas). La sostenibilidad es realidad cuando se logran condiciones deseables, en forma virtuosa, y la sociedad desarrolla una estructura programática permanente, sólida y de alcance universal. La sostenibilidad es,

³ El gasto social rural tiene carácter progresivo. A mediados de la década del noventa mejoraba la distribución del ingreso en 14,1%, frente a 7,2% en las ciudades (Vélez, 1996).

de modo particular y simultáneo, social, económica, ecológica, territorial, cultural, institucional y familiar (Sepúlveda, sf). La sostenibilidad no es una regla definida; se va transformando. Allí se reflejarán las estructuras y sus cambios, como entre asistencialismo y autonomías.

Una de las condiciones de sostenibilidad es la seguridad colectiva de que los propósitos son necesarios, deseables y posibles. Los logros no son inmediatos, y es fundamental la seguridad de la población en que su alcance es progresivo y cierto.

El escenario de los próximos veinte años para las zonas rurales también estará acompañado por dos grandes procesos demográficos y territoriales. Es previsible que no haya una ampliación de la frontera agropecuaria, y que la migración hacia zonas urbanas se aminore y predominen las migraciones entre territorios.

A continuación el documento se desarrolla con los siguientes contenidos: i) Orientaciones estratégicas de la política de desarrollo social rural; ii) las condiciones sociales sectoriales con metas y principales elementos de política pública; iii) políticas y estrategias transversales; y iv) una estimación de recursos públicos necesarios para financiar las metas propuestas.

A. Orientaciones estratégicas

Las formulaciones que se presentan a continuación contemplan, una visión de las políticas, necesidades y metas, en un término de unos 20 años (2035). Los planteamientos pretenden la madurez de la mejor opción disponible, que tendría necesarias revisiones y transformaciones periódicas. Hay una serie de iniciativas conocidas que se deben fortalecer, y muchos campos en los que se requieren innovaciones, que darán lugar a nuevas transformaciones.

La sociedad colombiana tomó la trascendental opción de la descentralización (años 1980-1990) con el fin de generar la provisión de bienes públicos sociales, con procesos de igualdad y democracia local. Con grandes resultados, ello ha resultado insuficiente para superar los rezagos rurales.

El primer factor de éxito será un compromiso y un liderazgo público en el conjunto de propósitos y su efectividad. Esto se debe consolidar como un gran hecho social que confirme una transformación creadora y no sólo reparadora. Los criterios generales que deben orientar la política pública en la garantía de los derechos sociales son: acelerar acciones, logros y cierre de brechas, crear una oferta de bienes y servicios de interés social más cercana y adaptada a la actual y diversa vida rural (según ruralidad, antecedentes, costumbres), con modelos de provisión flexibles e innovadores, y con énfasis según diferencias entre territorios y poblaciones.

Dadas las brechas existentes y el objetivo de cerrarlas, será necesario en la mayor parte de los servicios, romper y acelerar los progresos tendenciales que se presentan. Se requiere una acumulación progresiva de satisfacción de derechos sociales más rápida que en el promedio nacional. En los distintos sectores y acciones se requieren periodos también distintos de maduración para logro de las metas y objetivos. En cada caso se deben plantear iniciativas que permitan acelerar su consecución y diseñar mejores rutas.

El objetivo de acercar la oferta implica la producción del servicio social cada vez mejor, con inversiones físicas y recursos para su debido funcionamiento. Implica una organización, con ciertas reglas y propósitos. En términos de costos, las menores densidades y magnitud de la población servida, exigen asumir mayores costos relativos, que resultan de las *deseconomías de escala* (tamaño, diversidad), que se deben asumir socialmente⁴.

En el proceso de provisión de bienes y servicios sociales resulta relativamente natural, en medio de las diferencias en el interior del mundo rural, que se produzcan favorabilidades relativas para poblaciones y comunidades que se encuentren más concentradas. Sin menoscabo de las libertades para

⁴ En algunos casos puede verse como una compensación para poblaciones que viven en ecosistemas para los cuales resulta conveniente que no exista población aglomerada (resguardos y reservas).

la racional ocupación del territorio, la nucleación y agrupación de población resulta deseable para asegurar mejor y más pronto el conjunto de los derechos sociales. Lo anterior no significa desconocer que la institucionalidad debe apropiarse de la obligación de satisfacer los derechos de los habitantes, y no esperar a que ellos se adapten a la institucionalidad. La favorabilidad de las economías de escala no se debe esgrimir como condición para la satisfacción de los derechos sociales. Sin embargo, la forma como se desarrolla la oferta, particularmente en los niveles más complejos (educación más avanzada, atención de salud, acueductos), que requiere de ciertas aglomeraciones, puede convertirse en elemento para cierta atracción que favorezca mayor concentración de población, y que permita acelerar los logros y las coberturas⁵.

Los programas públicos que desarrollan los propósitos de universalidad de los derechos sociales deben esforzarse para contar con las flexibilidades y adaptaciones que aseguren la cobertura de las poblaciones rurales, en materias como: escalas diferentes, metodologías para ofrecer y garantizar los servicios, formas de acompañamiento y formulaciones territoriales diferenciadas.

Estos elementos se desarrollan a propósito de cada sector social en la sección siguiente de políticas sectoriales. Estos temas se deben desarrollar con criterio de integralidad de acciones y sostenibilidad de los logros, y con sólida progresividad.

Con estas orientaciones generales, relativamente comunes a todos los sectores sociales, se deben impulsar algunas políticas transversales. En particular, se refieren a la identificación y la selección territorial y poblacional, y de rutas para la equidad y la igualdad, el enfoque territorial y la institucionalidad para la decisión pública, y los desarrollos tecnológicos. Se presenta posteriormente un análisis de costos y financiación de las responsabilidades públicas.

⁵ Tiene sentido incentivar procesos de concentración de la población rural en núcleos poblacionales (aldeas, centros poblados), como es tradición en otras partes del mundo, como Europa continental, con el propósito de generar progresos más rápidos y sostenibles en la provisión de servicios públicos sociales, en muchos casos debido a los problemas de economías de escala. Para este propósito es central la política de vivienda, y la mejoría notable de los caminos vecinales y los sistemas de transporte en el área de las aldeas y centros poblados.

II. Políticas sectoriales

A continuación se presenta las políticas propuestas en cada uno de los derechos sociales principales y reconocidos. Para cada sector se analiza la tendencia de los déficits hasta 2035 y el ritmo de crecimiento necesario para la disminución de las brechas. Luego se plantean los objetivos de política, y los medios de financiamiento y desarrollo institucional necesarios para la universalización de los derechos sociales.

A. Los déficits y las brechas en los bienes de interés social

Los déficits y las brechas que existen entre las zonas rural y urbana se calcularon a partir de información del Censo del 2005 y otras fuentes. Los déficits rurales más intensos se concentran en los servicios públicos y en educación. En la última década, se evidencia un mayor cierre de brechas relativas en los servicios sociales, frente a menores mejoras y retrocesos en las condiciones de vivienda y en servicios públicos.

A pesar del rezago evidente y general, se ha logrado mayor penetración en la afiliación a salud, y le sigue educación; las mayores deficiencias se presentan en servicios domiciliarios. La tendencia de disminución de la brecha ha sido más intensa en educación primaria (6-10 años), educación secundaria básica (11-14 años), educación media (15-16 años) y afiliación a salud. Por el contrario, la brecha crece más en educación preescolar, acceso a acueducto y recolección de basuras; y no ha mejorado en IPM ni pobreza.

La situación de desigualdad en educación estaría mejorando, pues en 2012 se observa una disminución generalizada en las brechas de asistencia educativa, con excepción de educación preescolar. Esta disminución es más fuerte en los grupos que presentaban mayores diferencias en 2005; la brecha relativa en asistencia de 11 a 14 años pasó de 2,2 a 1,1. También se reduce en forma importante para la asistencia de 6 a 11 años, y para la educación media cuya brecha pasó de 1,9 a 1,5. No siempre el cierre de brechas significa un avance. La asistencia escolar de 6 a 10 años disminuyó, también porque la inasistencia creció en las ciudades.

En servicios de protección social, la brecha en el déficit de afiliación a salud era 1,3 a favor de la zona urbana en 2005. El déficit de afiliación aumenta en las ciudades, y sobrepasa al del campo, invirtiendo la brecha a favor de lo rural. Lo mismo sucede con los recién nacidos vivos con bajo peso al nacer, cuya tasa es mayor en las ciudades. Por el contrario, la prevalencia de desnutrición crónica es mayor en la zona rural aunque la brecha se ha reducido a 1,5 en 2010.

El déficit en atención integral para la infancia en condiciones de pobreza presenta una brecha de 2,6 veces mayor en las zonas rurales, que se explica por el alto nivel de pobreza en los niños en y las dificultades en ampliar la cobertura de los diversos programas de primera infancia.

En las condiciones de vivienda existen grandes disparidades entre los materiales de construcción (pisos y paredes) que se utilizan en las ciudades y en el campo. La reducción de la brecha de viviendas con pisos inadecuados está asociada con un mayor aumento del déficit en las ciudades entre 2005 y 2012. En 2012, la brecha del déficit de material de pisos desciende de 6 a 5,6 veces, y la de material de paredes aumenta de 5,8 a 6,9 veces. La proporción de hogares en hacinamiento crítico disminuye más levemente en el campo que en la ciudad, y la brecha se incrementa.

En servicios públicos, las brechas también son mayores que en educación. El déficit relativo entre la zona rural y la urbana, en acueducto, fuente de agua mejorada, alcantarillado, recolección de basuras y energía eléctrica es la mayor de todas. La mayoría de las brechas aumentan entre 2005 y 2012 con excepción de saneamiento cuando se consideran pozos sépticos. En la recolección de basuras y en alcantarillado se desatiende a más de la mitad de la población rural. El servicio de energía eléctrica muestra la mayor brecha entre el campo y las ciudades (50 veces mayor dada la alta cobertura urbana), aunque con unas tasas de cobertura rural más altas que en los otros servicios.

Cuadro 1
Bienes públicos sociales. Déficit y brecha urbano-rural, 2005-2013
(En porcentajes)

Variable	Déficit cobertura rural	Brecha relativa ^a		Tasa anual promedio de reducción de brecha	
		Déficit rural/urbano 2012	2005		
Educación	Déficit de asistencia 3 a 5	45,2	3,6	1,4	14,6
	Déficit de asistencia 6 a 10	10,1	0,4	1,9	-18,7
	Déficit de asistencia 11 a 14	38,4	1,1	2,2	-9,9
	Déficit de asistencia 15-16	69,5	1,3	1,9	-5,6
	Déficit de asistencia 17 a 20	94,2	1,3	1,4	-1,3
	Alumnos 5° en nivel desempeño insuficiente, lenguaje (ICFES)	21,3	1,2	--	--
	Alumnos 5° en nivel desempeño insuficiente, matemáticas (ICFES)	39,9	1,1	--	--
	Alumnos 9° en nivel desempeño insuficiente, lenguaje (ICFES)	19,9	1,3	--	--
	Alumnos 9° en nivel desempeño insuficiente, matemáticas (ICFES)	25,8	1,1	--	--
	Alumnos 11° en el 40% inferior del puntaje SABER11 (ICFES)	50,9	1,4	--	--
	Tasa de analfabetismo funcional	25,1	3,0	2,8	0,9
Salud	Desnutrición crónica (ENSIN 2005, 2010)	17,0	1,5	1,8	-3,6
	N.V. con bajo peso al nacer (Estadísticas Vitales, 2013)	7,9	0,8	0,8	--
	Déficit de afiliación a salud	8,9	0,9	1,3	-4,7
Infancia	Primera infancia (DNP, 2013)	59,0	2,6	--	--
Vivienda	Déficit de material de pisos	25,8	5,6	6,1	-1,3
	Déficit de material de paredes	14,8	6,9	5,8	2,5
	Hogares en hacinamiento crítico	24,5	1,9	1,4	4,1
Servicios públicos	Déficit de acueducto	46,7	15,6	8,3	9,4
	Déficit de fuente de agua mejorada	34,2	11,4	10,6	1,0
	Déficit de alcantarillado	84,4	10,8	8,2	4,0
	Déficit de mecanismo de eliminación de excretas	23,7	3,0	3,9	-3,5
	Déficit de recolección de basura	78,3	26,1	18,1	5,4
	Viviendas sin energía eléctrica	10,0	50,0	1,8	--
Pobreza	Incidencia de pobreza multidimensional (ECV 2003, 2012)	48,3	2,3	1,9	2,4
	Pobreza monetaria moderada (GEIH 2005, 2013)	42,8	1,6	1,4	1,7
	Pobreza monetaria extrema (GEIH 2005, 2013)	19,1	3,2	3,1	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2005 y la base ECV 2012, con excepción de información proveniente de GEIH, ECV, ENSIN, ICFES, MSPS y Estadísticas Vitales.

^a Cociente entre el déficit de la zona rural y el de la zona urbana.

Intensidad baja. Intensidad media. Intensidad alta.

Si bien la intensidad de los déficits es mayor en la zona rural-dispersa que en las cabeceras, incluso que en las pequeñas, los niveles relativos de las brechas son bastantes similares en forma independiente de diversas definiciones de ruralidad⁶; lo que evidencia las carencias en los territorios más rurales, incluso en sus cabeceras próximas. Además, los déficits de bienes sociales presentan alto nivel de significancia estadística con el grado de ruralidad en los territorios, lo que evidencia restricciones (diversas) que han hecho que en estas zonas se produzcan ausencias de estos bienes sociales.

La superación de los distintos déficits presenta desafíos de diversa complejidad para las políticas públicas y para el ritmo de sus inversiones; por los diferentes tiempos de decisión y maduración, tomará diversas temporalidades para expresarse como logros. Además, según la tendencia que se trae y la magnitud de los déficits, las acciones públicas deben tener diferentes grados de aceleración en sus ejecuciones y resultados.

En educación se deben mantener las tendencias de reducción de las brechas, mejorando condiciones; este desarrollo presenta una complejidad mediana. En vivienda se requiere acelerar los logros dadas las amplias brechas; su ejecución afronta una complejidad mediana. En servicios domiciliarios se deben acelerar los logros en forma importante, en especial en agua y saneamiento, con niveles de complejidad medianos. La atención en salud afronta la mayor complejidad en su dimensión institucional. En nutrición se deben acelerar en forma importante los logros, y combinar elementos de complejidad baja (provisión) y alta (seguridad alimentaria). En infancia se deben hacer mayores esfuerzos en ampliar la cobertura de la atención integral a niños, que dependerán a su vez de los niveles de pobreza para este segmento de la población rural. Los programas de transferencias y apoyo al ingreso familiar deben acelerar sus coberturas; este reto enfrenta una mediana complejidad.

Cuadro 2
Magnitud e intensificación del esfuerzo
(En porcentajes)

	Reducción anual del déficit (1997-2013)	Propuesta reducción anual del déficit (2015-2035)	Aceleración
Educación	4,8	5,1	Mayor, sostener
Salud	5,8	-	Consolidar
Infancia	NA	3,9	Mayor
Nutrición	1,1	4,6	Alta
Apoyo al ingreso	NA	4,1	Completar, sostener
Vivienda	2,3	10,3	Alta
Agua	0,3	2,5	Alta
Alcantarillado	1,5	2,5	Mayor
Basuras	4,3	5,8	Mayor, sostener
Energía	1,0	1,0	Mantener

Fuente: Elaboración propia con base en ECV, 1997 a 2013. Nutrición, Infancia y Apoyo al ingreso a partir de información de la ENSIN y el DNP.

El proceso de selección, inclusiva y universal en el tiempo, también tiene que ver con secuencias deseables, posibles y necesarias, y expresa una serie de prioridades, unas técnicas e institucionales, y otras sociales. Por ello las políticas deben considerar las acciones y los logros en el corto y en el mediano plazo. Así por ejemplo, parece razonable intensificar la búsqueda de logros más rápidos y sustanciales, como los que se pueden alcanzar en vivienda, donde las brechas son mayores, y cuyas complejidades son menores en algunos casos.

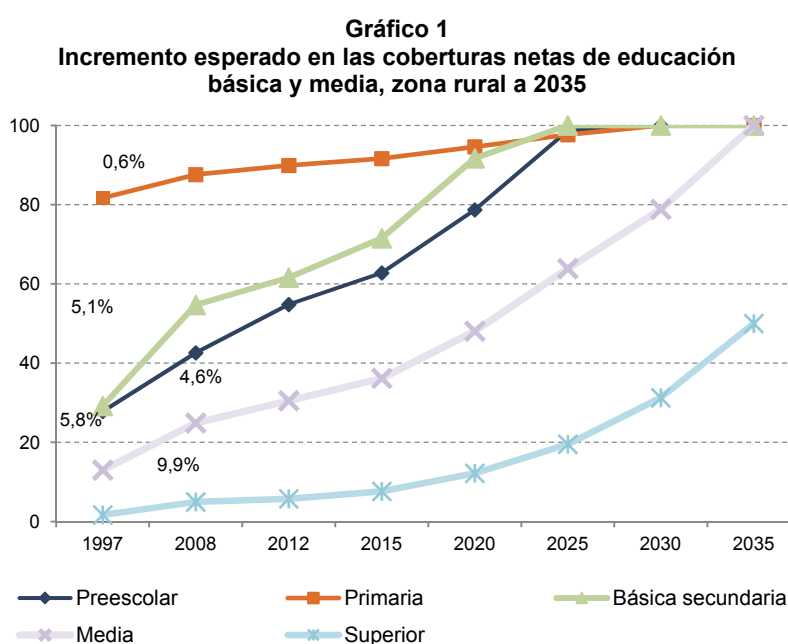
⁶ Esto se debe a que la provisión de servicios y bienes públicos es mayor en las cabeceras del país; mientras que la categoría rural-disperso es más intensamente rural que el conjunto rural versión Misión (comprende ciertas cabeceras de los municipios de hasta 30.000 habitantes).

En el corto plazo uno de los criterios prácticos es considerar la capacidad institucional y técnica de ejecución disponible. Si no existiera, se vuelve urgente el propósito de construirla. En algunos casos, las condiciones de organización y escala marcarán rutas de acción.

B. La educación rural

1. Coberturas: tendencia y aceleración

Con base en las tasas de crecimiento anual de las coberturas netas de educación básica y media, que se observan para la zona rural entre 1997 y 2012 según las Encuestas de Calidad de Vida, se esperaría que en 2035 se haya alcanzado universalidad en todos los niveles. La cobertura neta de educación preescolar, de mantener su incremento de 4,6% anual, alcanzará la universalidad en 2025. La cobertura neta primaria con un crecimiento lento de 0,6% la alcanzará en 2029; la básica secundaria, con un crecimiento anual de 5,1% la alcanzará en 2022, y la media lo haría en 2033 (véase el gráfico 1).



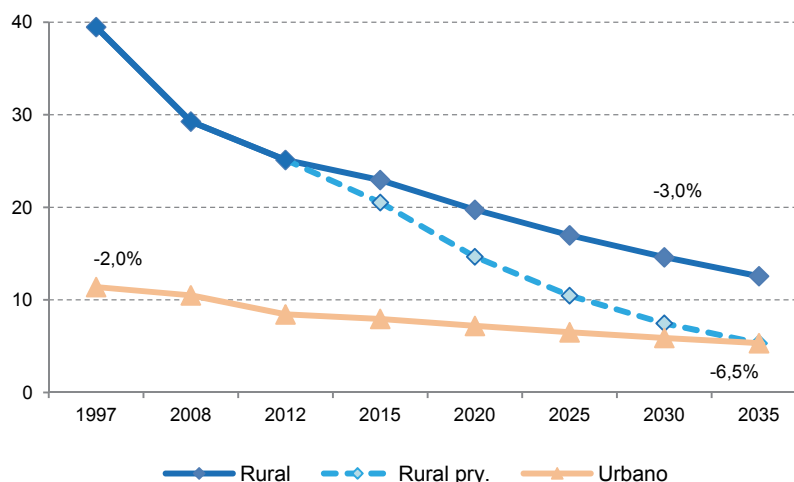
Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

La tendencia de crecimiento de la cobertura neta de educación superior en la zona rural es 8,6% anual entre 1997 y 2012. De mantenerse esta tendencia, en 2035 se alcanzaría una cobertura de 38%. Un crecimiento superior de 10% anual de la cobertura permitiría alcanzar el 50% en veinte años.

Con base en la disminución anual en la tasa de analfabetismo funcional⁷ (3% anual) en la zona rural entre 1997 y 2012 (ECV), se esperaría que en 2035 la tasa llegara a 12,6%. Bajo un escenario de eliminación de la brecha entre zona urbana y rural, la disminución anual tendría que incrementarse a 6,5%, con lo cual se lograría una tasa de analfabetismo funcional de 5% en las zonas urbanas y rurales en 2035.

⁷ Este indicador, apropiado para el diagnóstico y magnitud, debe ser reformulado para propósitos de seguimiento, ya que un *adulto alfabetizado*, seguiría careciendo de los años de educación básica formal.

Gráfico 2
Disminución esperada de la tasa de analfabetismo funcional,
zona rural a 2035



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

2. La política

El objetivo de la política es brindar educación con calidad y pertinencia para la población rural, aumentando el logro educativo hasta la universalidad, incluso en los niveles de educación media y vocacional, y alcanzando niveles bastante extendidos en técnica y superior.

Los mayores esfuerzos sectoriales tendrán que concentrarse en grandes apuestas nacionales en educación preescolar, secundaria y media en las zonas rurales, porque allí se registran los mayores déficits. Para ello se requiere formular el programa de desarrollo de infraestructura y operación, con el objetivo simultáneo de mejorar la calidad que se ofrece en todos los niveles educativos. En primaria, Escuela Nueva demostró importantes logros en calidad.

Además, un elemento central de la estrategia sectorial es la retención de los estudiantes en el sistema educativo, centrada en una organización institucional territorial, que siga a los alumnos, que se encargue de ellos, planee las transiciones necesarias⁸ y ordene la oferta ajustada a condiciones de la demanda (niños y jóvenes).

Un elemento central es la generación de oferta adicional y adecuada. Un elemento dinamizador público debe ser acercar la oferta, mediante la construcción de infraestructura necesaria, financiación de los servicios y facilidad para el acceso. Esta estrategia debe convertirse en innovadora y generar impactos y externalidades mayores.

Con impactos al cabo de unos 3 a 5 años, se debe desarrollar un programa de construcción y dotación de infraestructura en zonas rurales, particularmente orientada a incrementar la cobertura en educación secundaria y media. Comprende tanto la nueva infraestructura, como desarrollos y mejoramientos de espacios y dotaciones. La infraestructura educativa a desarrollar puede ser de distintos tipos: colegios de talla apreciable e instalaciones flexibles. Las instalaciones educativas mayores, además de ofrecer cupos, tendrían la función de articular la oferta de educación secundaria y media con programas de educación técnica y tecnológica en su zona. Algunas de estas instalaciones podrían tener actividades para promoción de la vocación agrícola. Además, será posible configurar infraestructura de

⁸ Las transiciones entre niveles educativos, primaria a secundaria, y más aún entre secundaria y media, y aún más entre media y superior, constituyen momentos críticos para la continuidad escolar de los alumnos.

propósito múltiple, donde la educación sea una actividad central y agrupadora, pero que también sirva y se convierta en espacios de desarrollo social y comunitario (deporte, reuniones y participación comunitaria, cultura, etc.).

Más aún, las innovaciones tecnológicas de comunicación e información llaman a una gran renovación del concepto de infraestructura educativa, de la idea de edificación, a la de centros y redes de conectividad, que generan formas de presencialidad y virtualidad nuevas, lo que demanda características nuevas de infraestructura. Esta nueva perspectiva y contenidos puede incluso generar costos inferiores a los tradicionales. En conexión, vale indicar que los canales de transmisión comprenden los más modernos (satelitales, pequeños instrumentos —tabletas, teléfonos inteligentes), así como los medios masivos de comunicación tradicionales (radio, televisión).

Para el proceso pedagógico se deben aprovechar los desarrollos de modelos flexibles, continuando y construyendo desde lo que años atrás han sido los desarrollos de *escuela nueva*⁹. Existen distintos modelos educativos flexibles en operación, entre los que se deben privilegiar los que resulten más convenientes, atendiendo a los objetivos de cobertura, calidad y pertinencia¹⁰. Las iniciativas locales exitosas constituyen referencias para escalar modelos pedagógicos en distintas zonas rurales del país¹¹.

El aseguramiento de la calidad exige superar la precariedad del servicio, tanto en calidad de los docentes, infraestructura y materiales. La calificación de los maestros, el diseño de programas de maestros itinerantes e incluso la organización de maestros por agrupaciones disciplinarias en la secundaria, son necesidades y alternativas para asegurar la mayor oferta de educación rural. En muchos casos se ha logrado que la ampliación del rango de niveles en la escuela flexible produzca mejores logros de calidad.

Recuadro 1 Escuela Nueva

El programa Escuela Nueva fue iniciado en Colombia en 1975 como respuesta a diversos problemas en la educación primaria rural. Este programa fue escogido como modelo para las zonas rurales en la política de universalización de la primaria que se desarrolló en el país desde 1986, y con prioridad hasta 1995.

Escuela Nueva está basada en los principios del aprendizaje activo y cooperativo, provee a los niños con oportunidades para avanzar a su propio ritmo, con un currículo modularizado adaptable a las características socio-culturales de cada región y a las condiciones de las familias y de los alumnos. También promueve el desarrollo de una relación fuerte entre la escuela y la comunidad.

El programa fue diseñado para escuelas multigrado, donde uno o dos maestros se encargan de los cinco grados que corresponden al ciclo de primaria, para enfrentar tanto los retos de la enseñanza multigrado y de la repitencia; y desarrolló estrategias pedagógicas que permitieron cambiar en forma extendida paradigmas tradicionales de enseñanza.

El desarrollo integral de este modelo ha demostrado mejoramiento en la retención escolar, ha disminuido las tasas de repetición y ha logrado mejoramientos en logros académicos, así como en la formación de comportamientos democráticos y de convivencia pacífica.

En las décadas de 1980 y 1990, Escuela Nueva tuvo un impacto sobre el mejoramiento de la calidad de la educación, permitiendo que Colombia se caracterizara por lograr la mejor educación rural primaria en América Latina, después de Cuba; siendo el único país donde la escuela rural obtuvo mejores resultados que la escuela urbana, exceptuando las megaciudades.

En 1989 Escuela Nueva fue seleccionada por el Banco Mundial como una de las tres reformas más exitosas en los países en desarrollo. El informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2000 la seleccionó como uno de los tres mayores logros del país.

⁹ Como la escuela nueva rural, Fosinar, SAT, aceleración del aprendizaje, telesecundaria, etc.

¹⁰ Hacia mediados de 2015 se tendrán los resultados de una evaluación (DNP).

¹¹ Uno de los modelos pedagógicos exitosos es implementado por la Gobernación de Caldas en alianza con la Federación Nacional de Cafeteros, que utiliza la metodología de escuela nueva e integra todos los ciclos de formación, desde primaria hasta educación superior. Incluye competencias laborales (liderazgo, habilidades comunicativas, auto-eficiencia, etc.), emprendimiento, proyectos productivos (Escuela y café) y seguridad alimentaria. Escuela y café ha mostrado impactos positivos en generación de ingresos, asociatividad y éxito de emprendimientos futuros (CRECE, 2006). También ha mostrado externalidades positivas en asistencia técnica de los jóvenes a sus padres y a otros miembros de la comunidad (FNC, 2011). Los egresados formulan sus proyectos productivos que permiten una mayor inversión y generan empresas familiares, o son una fuente alternativa de ingresos.

Recuadro 1 (conclusión)

La Fundación Escuela Nueva fortalece el modelo de Escuela Nueva y lo adapta a contextos como educación básica secundaria, las zonas urbanas y poblaciones desplazadas. Ha producido manuales para la formación continua de los docentes, guías de aprendizaje para estudiantes de primaria y secundaria, y ha innovado en desarrollos curriculares que promueven el aprendizaje cooperativo, la educación para la paz y el emprendimiento pedagógico, acordes con requerimientos contemporáneos.

Fuente: Villar, Rodrigo. El Programa Escuela nueva en Colombia. Revista Educación y Pedagogía Nos. 14 y 15; ¿Qué es Escuela Nueva?, Fundación Escuela Nueva. Volvamos a la gente. Página Web <http://www.escuelanueva.org/portal/es/modelo-escuela-nueva.html>. Consulta 08/12/2014. Primer Estudio Internacional Comparativo realizado por el LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación), UNESCO, 1998.

Una estrategia indispensable es un impulso centralizado a las iniciativas de educación, estructurando un gran programa, que continúe el Programa de Educación Rural (véase el recuadro 2). Se deben contemplar en forma importante los criterios de ubicación geográfica que consulten las distintas condiciones de ruralidad¹², teniendo en cuenta la densidad poblacional.

Recuadro 2
El Proyecto de Educación Rural - PER

A través del PER, el Ministerio de Educación Nacional se propone brindar una educación pertinente a los niños y jóvenes en el área rural y en sitios de difícil acceso del país. El proyecto tiene como líneas de acción: i) la adopción de modelos pedagógicos a través de los cuales se apunta a aumentar la cobertura, y mejorar la calidad; ii) el fortalecimiento institucional del cual participan municipios y departamentos, los cuales reciben orientación para adoptar las soluciones sostenibles a sus necesidades educativas; iii) acciones tendientes a mejorar la convivencia escolar; y iv) la implementación de la educación media técnica en el sector rural.

El proyecto que se financia con recursos de crédito, aportes del Gobierno Nacional, de departamentos y de privados en algunos casos. Se desarrolla en 26 departamentos con una cobertura de 490 municipios.

Se han logrado impactos en la cobertura y la calidad de la educación del nivel rural; sin embargo no se cuenta con cobertura universal. Se encuentran niveles más altos de eficiencia interna entre las instituciones educativas rurales que se beneficiaron del proyecto; tasas de aprobación más altas y de deserción más bajas, comparadas con los centros educativos que no se beneficiaron del proyecto.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82776.html>, consulta 08/12/2004. Rodríguez et. al. (2010).

3. Educación preescolar

La educación preescolar comprende a los niños entre 3 y 5 años (primera infancia), en servicios y logros asociados a los cursos de pre jardín, jardín y transición; solo el curso transición es obligatorio en el sistema educativo nacional.

Los programas de desarrollo integral en primera infancia y la estrategia “de cero a siempre” han tenido efectos importantes en el aumento de las coberturas y los niveles de calidad de este ciclo de educación, bajo el concepto de “educación inicial”.

La cobertura de la educación preescolar es bastante baja en las zonas rurales; cubre un poco más de la mitad de los niños y niñas de 3 a 5 años. La educación preescolar es uno de los ciclos con menores coberturas en las zonas rurales y la mayor brecha con respecto a la asistencia en territorios urbanos.

¹² Población por atender, ubicación de instalaciones en centros poblados o municipios próximos, según nivel educativo y demanda potencial, requerimientos docentes; acceso: vías de comunicación y transporte escolar.

Los programas sociales se enfrentan a la complejidad de aumentar las tasas de cobertura de la educación preescolar en zonas de alta dispersión poblacional, especialmente para los cursos de pre jardín y jardín, cuando los niños requieren mayores cuidados. Así mismo, existen dificultades para transporte; también la fuerte presencia de las madres en la vivienda se traduce en menos incentivos para llevar los niños a otros espacios de cuidado. Por esto, se ha generado con fortaleza modalidades de formación con escenarios familiares en las zonas rurales, centrados en logros de hablar, leer y comprender.

Los retos en la educación preescolar radican en aumentar la cobertura en las zonas con los más altos niveles de ruralidad (el déficit de la cobertura está relacionado significativamente con los territorios más rurales). Así mismo, se debe profundizar las campañas de sensibilización sobre los beneficios de la educación preescolar, de manera que los padres opten por participar en los programas en las modalidades familiar o institucional. Mayores opciones de transporte pueden incidir en este tipo de elecciones.

EL PGN y el SGP financian a nivel territorial los programas, en su desarrollo institucional y en la capacitación de talento humano. Adicionalmente, programas que se implementan de manera paralela a la educación preescolar (alimentación, nutrición, sensibilización) son financiados por instancias públicas de nivel municipal o departamental, y diversas iniciativas privadas.

La apuesta para reducir sustancialmente el analfabetismo contempla formas distintas por grupos de población: personas entre 15-30 años y para los adultos mayores de 30 años. Se pueden desarrollar cursos cortos de alfabetización ligados a certificación de competencias y educación continuada, o ligada a la nivelación de educación básica¹³, incluso con tecnología a distancia.

Calidad y Pertinencia. En todos los casos, además de la ampliación cuantitativa, se debe adelantar acciones conducentes a la disminución de la brecha de calidad de los logros educativos. En los niveles superiores se debe enfatizar el enfoque de formación en competencias laborales generales y proyectos productivos, para una mejor inclusión productiva de mediano plazo, con mayor productividad, y procesos de aprendizaje continuos. Este enfoque puede resultar crucial en la disminución de la deserción y en atenuar los desincentivos que genera el rezago escolar, mayor en las zonas rurales. La educación media y superior (especialmente las carreras técnicas y tecnológicas) pueden integrarse a renovados canales de difusión tecnológica¹⁴.

El MEN debe orientar cómo entregar los lineamientos para los contenidos y formas pedagógicas en las escuelas rurales, contando con visiones multidisciplinares. Como parte del currículo en los colegios rurales, en particular durante la educación secundaria, media y vocacional, se pueden desarrollar contenidos básicos adaptados, con énfasis en conocimientos y habilidades prácticas para la vida rural en los distintos espacios territoriales.

En forma asociada, la mayor equidad en la calidad hace necesaria la implementación de incentivos que promuevan la mejora progresiva de la calidad de los docentes (programas de capacitación y formación)¹⁵, con énfasis en metodologías de los modelos flexibles; que incluya la producción y disponibilidad de materiales y procesos, como guías, tutoriales, círculos de calidad y otros, lo que se ha revelado como uno de los mayores déficits en la educación rural en los últimos años.

El servicio educativo contiene un conjunto de elementos integrados, para asegurar el logro. En primer lugar, se debe aumentar hasta la universalidad la cobertura del programa de alimentación escolar en la zona rural. Además, en la zona rural, y con el sentido de acercar la oferta y facilitar el acceso de la población a los establecimientos educativos, se debe establecer un programa de transporte escolar¹⁶. Estos dos elementos integrados deben aplicarse rápidamente, con impactos muy importantes en relativo corto plazo.

¹³ El MEN cuenta con ciclos lectivos especiales - CLEI de educación para adultos.

¹⁴ Los Proyectos Pedagógicos Productivos - PPP, ligados con los componentes de seguridad alimentaria o con las apuestas productivas de los territorios, mejoran en el corto y mediano plazos los conocimientos individuales y colectivos sobre técnicas de producción. Son muy importantes los soportes gremiales o asociativos para este propósito.

¹⁵ Como la formación situada de docentes (actualmente, el Programa Todos a Aprender y el Programa de Educación Rural).

¹⁶ En transporte escolar también hay campo para diversas innovaciones, de medios de transporte (bus, bicicletas) y en su organización (comunitaria, municipal, etc.).

También resultará importante impulsar algunos programas de subvención para los alumnos que quieran y deben desplazarse a otro lugar de residencia para continuar sus estudios. Preferiblemente, se debe considerar la extensión de subvenciones a estudiantes que se desplazan (semanal o mensualmente) de sus domicilios a una vivienda cercana al centro educativo¹⁷. En algunos casos se pueden apoyar o construir internados, especialmente en aquellas zonas aisladas o con altas dificultades de transporte, y con altísimos niveles de dispersión poblacional, que impiden que los alumnos se desplacen diaria o frecuentemente entre sus domicilios y el establecimiento educativo.

La vida rural ofrece múltiples obstáculos que frenan en ocasiones la demanda por los servicios y derechos educativos. Tratándose de un bien de interés social, es importante continuar y reforzar los incentivos a la demanda, y su sostenibilidad, como Más Familias en Acción. En igual dirección, es necesario escalar el programa Jóvenes en Acción¹⁸ en la zona rural, para incentivar la retención en la transición entre niveles educativos.

La financiación contempla: infraestructura, dotación, alimentación, escolar, actividades extra curriculares y transporte escolar. La financiación de la construcción de colegios y centros educativos, se hará con recursos del PGN (un gran proyecto de inversión) y de las entidades territoriales. En algunos casos se pueden lograr alianzas público privadas (con subsectores que sean dinamizadores de la actividad económica regional). En el gran eje de financiación establecido, el SGP, se debe considerar con relevancia la actualización del reconocimiento por estudiante, que incluya los costos puramente educativos, la alimentación y el transporte escolar.

Por su parte, la financiación de la operación debe provenir del SGP, que para este propósito puede incluir un factor de ruralidad más intenso, al menos durante los próximos 20 años.

Institucionalidad. El MEN debe establecer los lineamientos y estrategias para la planeación de corto y mediano plazos de la educación rural y gestionar la financiación necesaria, en forma continua y sostenible. Las secretarías de educación, principalmente las departamentales¹⁹, juegan un papel primordial en la operación del sistema, como en la definición de oferta pertinente; en la definición e implementación de los componentes vocacionales (según demanda laboral y apuestas productivas de los territorios). La dinámica de reorganización de sedes e instituciones educativas es esencial tanto para la eficiencia administrativa, como para que las rectorías de las instituciones sean realmente gestoras de la educación en sus territorios, planificando las transiciones de los alumnos, entre niveles y sedes educativas, asegurando concluir el ciclo completo hasta el grado 11. En adición, el mejoramiento de todos los procesos de registro es condición necesaria para la planeación y la eficiencia de las decisiones públicas en este campo.

En la educación superior (técnica y tecnológica, y formación profesional) para la zona rural, la nueva oferta debe contemplar alternativas innovadoras, según los territorios. En la ampliación de la oferta es fundamental la participación del SENA (Agrosena y otros) y la formulación de alianzas público privadas, en particular con universidades²⁰. El diseño y la oferta de programas de educación superior para la población rural deben hacer énfasis en la pertinencia. Los grandes colegios y todas las instalaciones educativas deben ser aprovechados para este nivel educativo. Un punto crítico será incentivar la demanda, para lo cual la implementación del programa Jóvenes en Acción en zonas rurales resulta crucial; en muchos casos también se podrá impulsar un programa importante de crédito educativo sin interés real, para jóvenes con capacidades financieras y en formaciones diversas.

¹⁷ Hay experiencias exitosas de subvenciones entre \$ 50.000 y \$ 70.000 mensuales.

¹⁸ Cubre costos de la asistencia y de algunas oportunidades laborales.

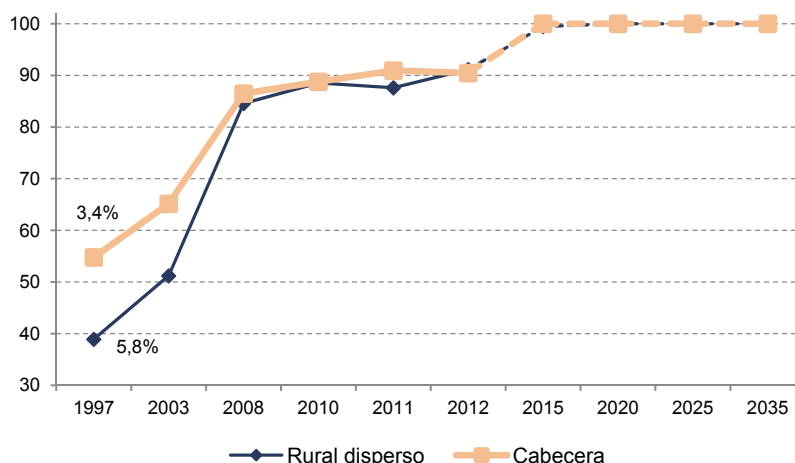
¹⁹ Después de casi 25 años de descentralización en el sector, solo se encuentra certificadas unas 80 secretarías de educación municipal, por lo que la educación en más de mil municipios, y en consecuencia la mayor parte de la educación rural del país, sigue estando en cabeza de las administraciones departamentales.

²⁰ La estrategia Universidad en el Campo en Caldas ha mostrado éxitos en aumento de cobertura en este nivel y actúa como incentivo a la permanencia en la educación básica. Tres universidades diseñaron la oferta técnica y tecnológica en el modelo pedagógico flexible de escuela nueva y ofrecen los programas directamente en las escuelas rurales. El modelo Utopía en Yopal (Universidad de la Salle) fomenta carreras específicas (ingeniería agronómica) y forma jóvenes líderes en centros de alta calidad (internados) que retornan a sus comunidades.

C. Salud: acceso y modelos de atención

En salud no hay brechas significativas en la afiliación (aseguramiento económico) en seguridad social en salud entre la zona rural y urbana, gracias al aumento de cobertura: 91,3% de la población rural se encuentra afiliada (vs. 90,5% en lo urbano). La diferencia más importante es que solo 19% de los afiliados en la zona rural está en el régimen contributivo (vs. 55% en las cabeceras), y el resto al régimen subsidiado. Además, se presentan brechas en acceso, uso y calidad de los servicios²¹.

Gráfico 3
Afiliación a seguridad social en salud



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

1. Política

En primer lugar, es necesario progresar en la afiliación del 10% de la población que no se encuentra afiliada, para tener asegurada su financiación.

La normatividad e institucionalidad del sector implica que los problemas de financiación no son el obstáculo mayor para el acceso a la atención en salud. Por lo tanto, el reto de la política pública es más de gestión y organización de los servicios, que de financiación.

En las zonas dispersas y de baja aglomeración, para la mayor parte de los servicios no se dan las condiciones de escala para que exista más de un oferente y, por lo tanto, no se dan las condiciones para la competencia entre oferentes, e incluso los costos per cápita para un único oferente pueden resultar más altos para asegurar la disponibilidad de atención. Esta situación obliga a que la oferta pública sea en la práctica la que puede asegurar la existencia de los servicios. Por ello se debe decidir (regular) la escala que permita la existencia de uno o de varios oferentes por grandes tipos de servicios; y asegurar la integralidad de la cobertura mediante sistemas de remisión seguros o de atención descentralizada, según distancias a distintos centros que cuentan con atención de mayor complejidad²².

²¹ Los problemas de acceso más significativos para la población rural, a diferencia de la urbana, son: la distancia, aspecto más crítico para la población en condiciones de mayor dispersión y aislamiento, la falta de dinero y los trámites para la cita.

²² Para propósitos de su política sectorial, el Ministerio de Salud ha elaborado una clasificación municipal según la ruralidad y las características de los servicios. Agrupa los municipios en urbanos (190), intermedios (800) y rurales (110).

Las familias rurales enfrentan más intensamente particulares barreras de acceso. Para superarlas es necesario avanzar en el rediseño de formas de operación del sistema de salud en zonas rurales, en particular los mecanismos de oferta²³. Dadas las barreras de acceso reveladas y las condiciones de atención en zonas rurales, la política se debe concentrar en acercar la oferta y desarrollar modelos de atención y organización institucional alternativos. En el desarrollo de modelos de atención flexibles, será necesario adaptar los actuales modelos de aseguramiento en zonas dispersas²⁴. La experiencia de algunas EPS, como las indígenas y algunas que gestionan el régimen subsidiado, muestran innovaciones y operación sostenible, de cuyo análisis se pueden obtener modelos para ser replicados.

Especial atención habrá de acordarse a la afiliación de los niños, que encuentran problemas adicionales debidos a carencias de documentos de identidad, trámites difíciles y regulaciones excluyentes²⁵.

Las condiciones generales del sector están en revisión, después de veinte años de la transformación sectorial (leyes 60 y 100 de 1993). En esta revisión deberán entrar elementos que surgen de la desprotección particular de poblaciones rurales, dispersas y aisladas, en razón de costos, acceso y particularidades epidemiológicas. De allí debe derivar la organización institucional para favorecer estas necesidades, distinta a la existente, y regulada para el efecto.

Este desarrollo debe tener variaciones, según las condiciones de dispersión de distintas zonas rurales (rurales, o muy rurales y aisladas). Uno de los aspectos regulatorios críticos es la vigente segmentación institucional de la (poca) población afiliada al régimen contributivo en zonas rurales y en pequeñas cabeceras. Parece razonable que se limite el número de EPS que pueda actuar en territorios según la magnitud de la población, tanto para reducir costos de transacción innecesarios, como para tener una mejor distribución de los riesgos entre ellas.

Para acercar la oferta, se requiere de desarrollos públicos de infraestructura, equipamientos y servicios públicos (o privados)²⁶, con nuevas y renovadas instalaciones, multifuncionales, donde se pueda mejorar la capacidad de remisión por complejidad, incrementar la capacidad resolutive en los niveles más locales, así como procesos para una atención más oportuna.

El déficit de disponibilidad de camas²⁷ hospitalarias se encuentra más asociado a la capacidad resolutive asociada a la cama. Naturalmente se presenta un déficit en equipamiento cuya solución tiene que estar asociada a la capacidad del recurso humano para aprovechar nuevas tecnologías; por ello resulta crucial el desarrollo de diversas habilidades profesionales para el personal de salud en zonas más rurales²⁸.

Un enorme salto se puede originar con la expansión del uso de las tecnologías de comunicación. Se reconocen las enormes apuestas de telesalud o salud electrónica. Estas nuevas condiciones tecnológicas permitirían aumentar la oportunidad en el acceso, condición significativa de la calidad y pertinencia del servicio y la protección. Este tipo de nuevos servicios también se organizan en redes, que bien pueden ser únicas o múltiples. Ahora, para lograr mejor calidad de la atención, es deseable la referencia hasta los hospitales universitarios, por su mayor capacidad para manejar nuevas tecnologías (TIC y médicas).

Algunos operadores (EPS) del régimen subsidiado expresan que no cuentan con la disponibilidad de suficiente oferta de servicios de alta complejidad para la remisión de pacientes rurales a zonas urbanas. Por eso también puede ser importante el impulso público de esta infraestructura y servicios que, ubicados en zonas urbanas, atiendan habitantes rurales.

²³ En particular se presentan ausencia de competencia y restricciones de oferta por la inexistencia de economías de escala para atenciones especializadas.

²⁴ El Ministerio de Salud adelanta una experiencia de atención en salud en Departamento de Guainía, que corresponde a una zona rural simultáneamente dispersa y aislada.

²⁵ La permanencia acordada a algunos beneficiarios en su nivel de Sisben, como los receptores de vivienda social, no se otorga a los nuevos miembros del hogar (nuevos hijos).

²⁶ Para algunas actividades se puede acudir a la figura existente de subsidio a la oferta, de forma que sea explícita la compensación económica evidentemente necesaria para asegurar el acceso a atenciones. En esta materia se encuentran razones para adelantar alianzas público privadas APP.

²⁷ La brecha de disponibilidad de camas por cada 1.000 habitantes es de 3 en 2014, en la que se dispone de menos de una cama (0,7) en las zonas rurales.

²⁸ Se reconoce la disponibilidad de más de 50 pruebas rápidas que pueden ser practicadas por personal auxiliar, y que bien pueden incorporarse en los reconocimientos clínicos, aumentando la oportunidad de la atención y reduciendo los costos. Deben ajustarse las regulaciones de operación de los equipos, para que puedan ser utilizados por los profesionales de la salud en zonas rurales.

La sostenibilidad financiera de las instituciones prestadoras de servicios de salud no pareciera presentar condiciones estructurales diferentes en razón de la ruralidad de su ubicación, sino que depende en mayor medida de condiciones de gestión. En todo caso, hoy cuentan a favor de ellas los cambios normativos hacia el giro directo de pagos al prestador, desde un único pagador (Fosyga), con lo que se logrará mayor autonomía, celeridad y sostenibilidad financiera. Además, hoy el régimen subsidiado está obligado a contratar al menos 60% de su operación con prestadores públicos.

La portabilidad del derecho es uno de los puntos importantes para facilitar el acceso, de modo que el sitio de atención y la comprobación del derecho no sean un obstáculo. Esto es muy importante para la población de las zonas rurales y de pequeños poblados, por un desplazamiento obligado en muchos casos. Un mecanismo de verificación de derechos y posterior cruce de cuentas entre responsables de la afiliación y los prestadores redundará en beneficios extendidos y menores restricciones y barreras al uso de los servicios.

Las características de dispersión y las epidemiológicas de las comunidades exigen que el componente de atención primaria y preventiva en salud sea muy relevante²⁹. Una forma tradicional y efectiva puede ser la recuperación de la tradición de los promotores de salud (enfoque familiar, comunitario y territorial), integrado como forma sustancial del modelo de atención en zonas rurales, y reconocido en sus costos; que además se preocupa tanto por la salud como por la enfermedad. Esto cobra mayor sentido en una orientación del servicio, donde se busca a las personas, y no que tenga un rol pasivo, a la espera de ser consultado. Por las características de dispersión y distancia, el sistema debe buscar aproximarse activamente a las personas y comunidades, para prevenir y anticiparse a situaciones críticas de salud. Estas actividades extramurales, pueden ser realizadas por el oferente público local. Esta actividad es central en una orientación de gestión del riesgo por parte del agente que busca la salud.

Es importante revisar la canasta de costos de la salud rural, para ajustar la Unidad de pago por capitación (contributiva y subsidiada) teniendo en cuenta los costos de transporte y acompañamiento, las actividades extramurales de promoción y prevención, y la prestación de incapacidad por motivos de salud. La UPC también tendrá que incorporar indicadores de intensidad de uso y logros en salud. Otro de los aspectos importantes son los incentivos económicos para los profesionales de la salud que se desempeñen por periodos apreciables en zona rural, y que pueda ser tenido en cuenta en los costos unitarios de la UPC. La revisión de la regulación sobre el año rural de los profesionales de la salud debe revisarse para lograr un aprovechamiento mayor, mutuo entre profesionales, prestadores y pacientes. Incluso se podrían asignar algunos recursos nacionales para este propósito.

La separación que produjo la ley 100/93 entre la gestión del sistema (en las secretarías de salud) y la dirección de la prestación de servicios (hospital o centro de salud, según el caso), razonable a escalas apreciables, en las pequeñas escalas ha producido un aumento de costos administrativos y dilución de responsabilidades. Una reintegración de funciones parece pertinente, diferenciando por tamaño de municipios, donde ello sea relevante.

D. Nutrición

Uno de los derechos fundamentales es la nutrición, primero por su conexión al derecho a la vida, y segundo, asociado con los derechos sociales y su aprovechamiento. En 2010 (ENSIN), 42% de los hogares colombianos presentaban condiciones de inseguridad alimentaria³⁰; 57,5% de los hogares rurales y 38,4% de los urbanos, lo que significa una brecha de 1,5.

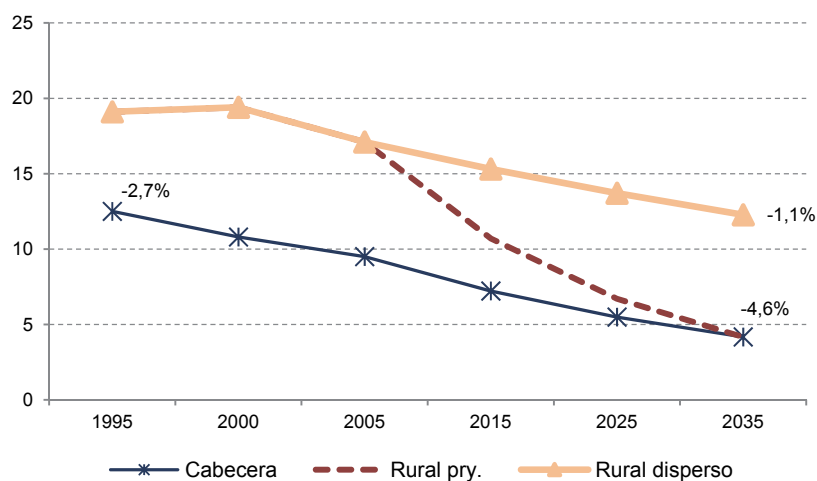
El umbral de pobreza extrema monetaria (que representa la posibilidad de comprar al menos la canasta mínima de alimentos, si todos los ingresos del hogar se utilizaran en alimentos) muestra niveles menores (19,1% de la población rural dispersa vs 6% en la urbana en 2013), pero una brecha aún mayor en 2013: 3,1 veces la rural frente a la urbana.

²⁹ Se estima que en el primer nivel de atención (incluida la promoción de la salud) se solucionan 80% de las necesidades de atención de las personas.

³⁰ Indicador de disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y su consumo oportuno y permanente en cantidad, calidad e inocuidad, para llevar una vida saludable y activa.

En 2010, la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años fue 1,5 veces mayor en las zonas rurales. Entre 1995 y 2010, la disminución de la desnutrición crónica avanzó más rápido en las ciudades. Se requiere que el retraso en crecimiento disminuya a una tasa anual de 4,1% para que se cierre la brecha en 2035 (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Desnutrición crónica en menores de 5 años



Fuente: Cálculos propios con base en la ENSIN 1995-2010.

Garantizar y promover la nutrición y la seguridad alimentaria implica varias estrategias. Primero, las integrales y sostenibles que buscan capacidades productivas de los hogares (generación de ingresos), que en algunos casos puede estar asociadas a autoconsumo, los programas de acceso a mercados y la suficiencia de la producción local o externa³¹. Se complementan con programas educativos acerca de patrones de consumo y hábitos alimentarios. En forma subsidiaria, se debe contar con programas de provisión directa (maternas, infantiles, alimentación escolar), o en formas indirectas como las transferencias y ayudas al ingreso familiar. Esta combinación de instrumentos depende de las características de las comunidades, y las familias y territorios. Este enfoque tiene implicaciones para selección de hogares, y para la selección y las condiciones de territorios (productivas, espaciales, culturales).

Los programas tendrán que hacer diferencias entre los orientados a la población más dispersa y alejada, con baja posibilidad de escala, con énfasis en autoconsumo y seguridad alimentaria básica, y los que se pueden desarrollar en territorios con mayor integración y mercados (capacidades, infraestructura y cercanía, con cadenas de producción y distribución).

Hoy existen diferentes planes y programas nacionales y locales en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria PNSAN 2012-2019. Se debe hacer una integración programática entre los programas de promoción de nutrición del ICBF, de seguridad alimentaria familiar y comunitaria (RESA-DPS) y los de agricultura familiar. Esto significa que los programas deben combinar los enfoques individuales, familiares, comunitarios y territoriales, con planes locales de seguridad alimentaria por territorios.

³¹ También comprende la inocuidad y la utilización biológica.

Las condicionalidades e intenciones del programa de transferencias Más Familias en Acción, en su componente de salud, ha mostrado resultados positivos en la nutrición de los niños de las familias beneficiarias en zona rural³², contenido y meta que pueden ser fortalecidos (orientación, hábitos saludables e integración con otros apoyos³³). Esta estrategia se debería escalar para todas las zonas rurales. Igualmente, se debe aumentar hasta la universalidad la cobertura del programa de alimentación escolar en la zona rural dispersa.

Institucionalidad. Fortalecer la comisión intersectorial y la articulación con las gobernaciones y municipios. Se requiere de una fuerte asociación entre ICBF, DPS y MADR.

Financiación. El fondo de inclusión productiva para la generación de ingresos del hogar, y los recursos de PGN (ICBF y DPS) para los programas subsidiados de provisión y transferencias condicionadas. El MEN y el SGP para la universalización del programa de alimentación escolar en la zona rural.

E. Vivienda

1. Tendencia y aceleración

A 2013, 42,5% de los hogares rurales presentaron alguna carencia³⁴ relacionada con pisos, paredes o hacinamiento³⁵ (más de 1,2 millones de viviendas). El mayor porcentaje de hogares (11%) presentó problemas de pisos inadecuados y de hacinamiento conjuntamente, le siguen los que tuvieron únicamente pisos inadecuados (8,8%) y hacinamiento (7,9%). Sólo 5,2% de los hogares presentaron problemas con paredes inadecuadas y 2% sufrieron los tres tipos de carencias (pisos y paredes inadecuados, y hacinamiento). Estos indicadores son expresiones de la calidad de la vivienda, y no los únicos aspectos a considerar como elementos de una vivienda digna.

Se considera que, dentro de los hogares con viviendas inadecuadas, aquellos que presenten un déficit de paredes inadecuadas, además de otros, deben recibir cambios estructurales, que se traducen en la construcción de una vivienda nueva. Por otro lado, los hogares que presenten otros déficits (pisos o hacinamiento, o ambos), deben recibir adecuaciones o reformas en las estructuras de las viviendas en las que habitan.

En total, los hogares rurales con vivienda inadecuada presentan una tasa de disminución anual de 2,6%, pero se requiere un esfuerzo adicional, para aumentar la disminución en cerca de 10% anual para eliminar en 2035 la brecha con la zona urbana.

El porcentaje de hogares rurales con déficits estructurales de vivienda ha venido creciendo 1,6% anualmente. Para disminuir este déficit hasta 2% de los hogares rurales, sería necesario acelerar la disminución de hogares con este tipo de déficit, a un ritmo anual de 8%.

La disminución en la proporción de hogares rurales que requieren solo de adecuaciones en su vivienda avanzó en forma importante en los últimos 15 años, sin embargo no es suficiente. Se requiere una disminución anual cercana a 11%, 6,6 pp mayor a la presente, para que en 2035 sólo 3% de los hogares tengan requerimientos no estructurales.

³² Aumento en la estatura para los niños de 9 años (1,3 cm) y los niños de 12 años (1,5 cm) (Econometría, 2010). Los impactos son mayores cuando se accede al programa de alimentación escolar.

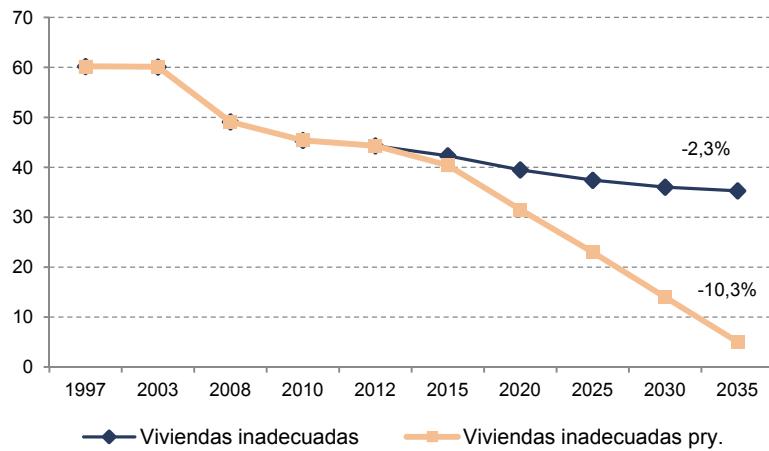
³³ El DPS lidera un piloto de Calidad de la nutrición que atiende de manera conjunta las familias beneficiarias de MFA con RESA.

³⁴ Estos indicadores han sido tradicionalmente seleccionados, porque, además de expresar la carencia explícita que mide, son los que mejor reflejan las condiciones de la vivienda y la habitabilidad. No por ello indican el conjunto de necesidades de la vivienda (sanitario, cocina, techo, etc.).

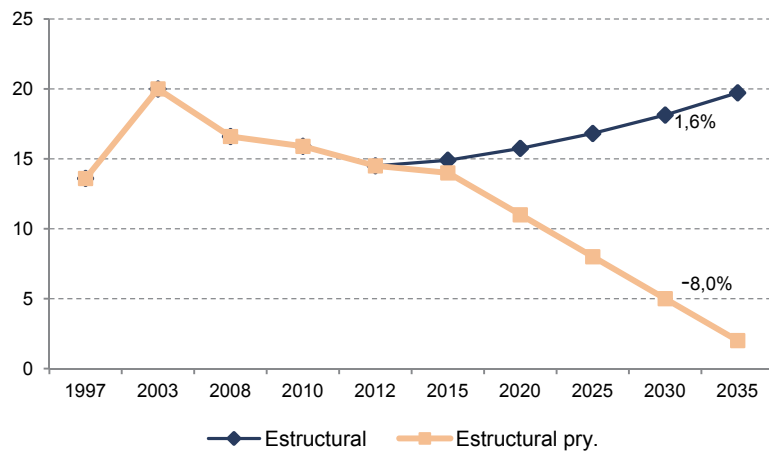
³⁵ Más de 3 personas por dormitorio en zona rural.

Gráfico 5
Proporción de hogares rurales con déficits estructurales y de adecuaciones en la vivienda

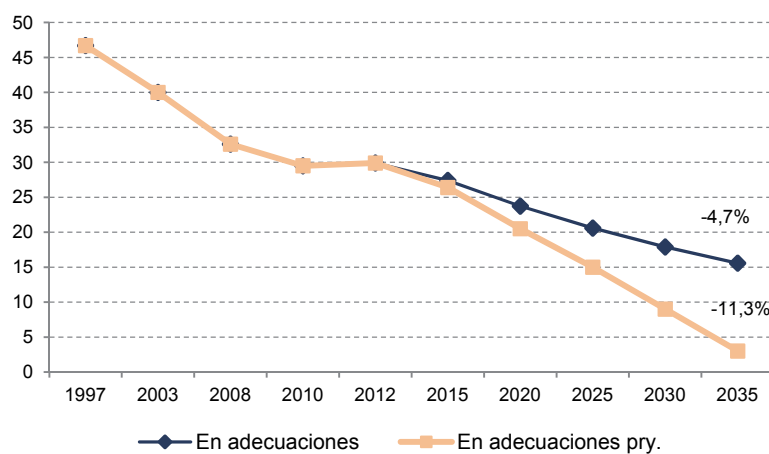
A. Viviendas inadecuadas (déficit)



B. Déficit estructural en vivienda



C. Déficit en adecuaciones en vivienda



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

2. La política³⁶

En vivienda, el objetivo es garantizar el acceso a una vivienda digna. Resulta clara la necesidad de invertir en la calidad de la vivienda de los hogares rurales, particularmente en calidad de las paredes y pisos, dormitorios que disminuyan el hacinamiento, y en instalaciones sanitarias (baños) y de preparación de alimentos (cocinas).

Las viviendas que requieren reubicación por riesgos físicos o calidad constructiva, significan una inversión de mayor envergadura por unidad. La formalización de la propiedad del suelo es un aspecto integral para que no impida mejoramientos importantes y poco costosos.

En las zonas rurales, se debe llegar a la unidad existente para su mejoría o sustitución, mediante el otorgamiento de subsidios directos (en dinero o en especie), para ser ejecutados mediante actividades de autoconstrucción o de provisión intermediada.

Dada la gran demanda de recursos que exigiría la dotación de vivienda nueva y completa, es posible avanzar en forma significativa en un amplio programa de mejoramiento (pisos, dormitorios, aseo y alimentos).

Los programas combinarán la financiación de vivienda nueva y mejoramiento, así como soluciones agrupadas o dispersas. En lo posible, toda la provisión de vivienda nueva debe asegurar la adecuada provisión de agua.

La financiación para el programa de vivienda debe provenir de recursos propios de municipios y departamentos, y del PGN (Fondo de Desarrollo Rural o Ministerio de Agricultura).

F. Agua y saneamiento básico

Los déficits y las brechas en acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado son muy altas y no se han reducido recientemente.

1. Tendencia y aceleración

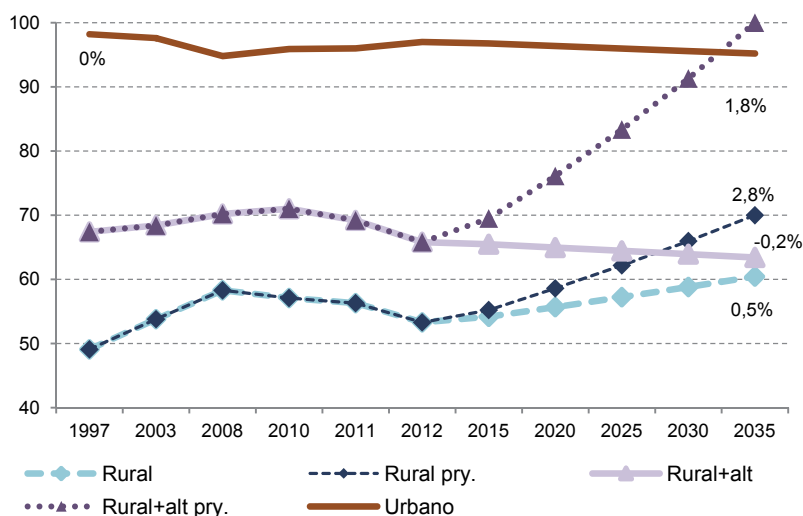
La cobertura de acueducto en la zona rural es de 53,3%; considerando fuentes alternativas adecuadas, la cobertura actual llega a 66%. La cobertura de hogares rurales con acueducto esperada en 2035 sería del 60%, de mantenerse la tendencia casi nula de crecimiento entre 1997 y 2012 (0,5% anual). Un incremento anual de 2,8% en la cobertura permitiría alcanzar 70% de hogares rurales con acueducto en 2035. De otro lado, es necesario revertir la tendencia decreciente de disposición de alternativas adecuadas de fuentes de agua para la zona rural. Con un crecimiento anual de 1,8%, en veinte años todos los hogares rurales contarían con fuente de agua adecuada (véase el gráfico 6).

Calidad y sostenibilidad del servicio. Entre 1997 y 2012 se observa una disminución en el porcentaje de hogares rurales con suministro permanente de agua, de 67% a 60%. Para alcanzar el nivel de la zona urbana (90% en 2035) sería necesario que la cobertura con suministro permanente tenga una tasa de crecimiento anual de 1,7%.

En alcantarillado la cobertura es de apenas 15,6%; si se incluyen alternativas flexibles (inodoro conectado a pozo séptico), la cobertura presenta un aumento importante (76,3% en 2012 vs. 50,6% en 1997). La cobertura de hogares rurales con mecanismos alternativos de eliminación de excretas, presenta una tendencia de crecimiento de 2,8% anual que, de mantenerse, significará alcanzar cobertura del 100% de los hogares en la zona rural en 2022. Sin embargo, la tendencia de crecimiento de la cobertura de hogares con alcantarillado tendrá que incrementarse 5,2% anual, para alcanzar 50% en 2035 (véase el gráfico 7).

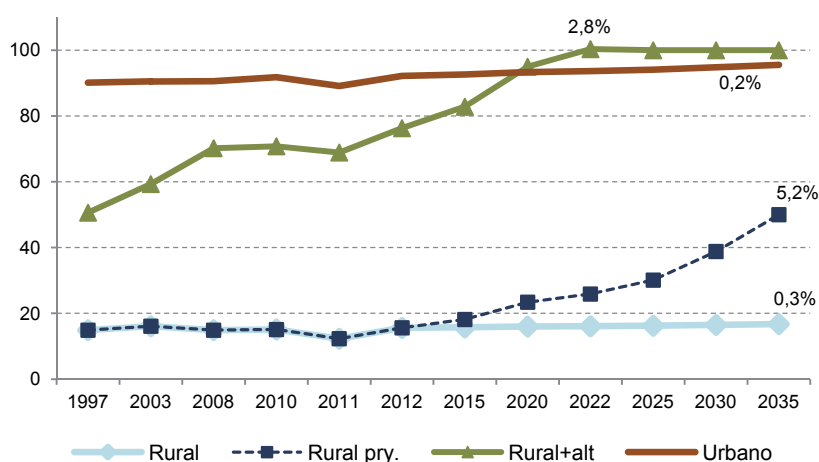
³⁶ Una presentación detallada ha sido preparada por DNP-MADR-Misión.

Gráfico 6
Crecimiento tendencial y proyectado de cobertura de hogares rurales con acueducto y fuentes alternativas de agua



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

Gráfico 7
Cobertura de hogares con alcantarillado o mecanismos alternativos de eliminación de excretas



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

2. La política

En este campo será importante adelantar esfuerzos diferenciados. Primero, un programa de inversión en infraestructura en redes de acueducto y alcantarillado, y el desarrollo de la institucionalidad para su operación, en las zonas donde la concentración de la población en el territorio lo hace posible³⁷. Segundo, continuar con progreso en la cobertura de soluciones innovadoras, adecuadas, unitarias y mejoradas para la población dispersa. Tercero, lograr la sostenibilidad de la operación; el diseño de

³⁷ La actual clasificación reconoce como pequeños prestadores a las instalaciones-empresas que sirven menos de 2.500 usuarios. En este grupo, se pueden diferenciar al menos tres grupos (entre 1.000 y 2.500, entre 300 y 1.000, y menos de 300).

tarifas y subvenciones es importante para acueductos de buena calidad y alcantarillados con bajo número de usuarios. Este aspecto es definitivo, porque se estima que estos sistemas requieren de subvención a la operación que supera el 50% de los costos corrientes.

El documento CONPES 3810 de 2014, establece lineamientos de política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales del país. Son alternativas flexibles para el uso y acceso de agua, y formas de saneamiento básico, con impulso de prácticas efectivas de gestión sanitaria y ambiental. Se contemplan proyectos de inversión con tecnologías que tengan en cuenta el contexto geográfico, económico y social.

En los casos en que en los municipios de tamaño mediano y pequeño se hicieran concesiones del servicio a operadores privados, particularmente en sus cabeceras, se deben establecer o incorporar coberturas y servicios en zonas rurales, considerando aportes de capital públicos y privados para la inversión. Algunas inversiones podrían hacerse para un grupo de acueductos relativamente cercanos, como los sistemas de control de calidad y laboratorio. La territorialidad e integralidad de este servicio obliga a que la planificación y operación se haga por cuencas, en formas individuales y agrupadas, y que se integren el manejo ambiental de las cuencas con los servicios ambientales (el agua en este acaso), e incluso con servicios de riego.

El líder institucional de este sector, el Vice Ministerio de Agua del Ministerio de Vivienda, debe integrar las actuaciones con las autoridades ambientales (Ministerio, CAR, SSP), y favorecer activamente la ventanilla única para que los planes departamentales de agua tengan adecuada consideración y prioridad para zonas rurales, con el debido apoyo técnico para asistir con diseños, asegurar capacidades de las fuentes de agua, las especificaciones y las innovaciones.

Dada la importante fuente de financiación a través del SGP, la reforma que se hará en 2016 puede determinar una proporción de los recursos sectoriales que en forma obligatoria se destinen a las zonas rurales de los municipios, para evitar que los recursos se orienten casi que exclusivamente a financiar los acueductos en las cabeceras.

Una de las barreras más importantes es la sostenibilidad financiera de la operación de los acueductos. Para ello es importante poder asegurar que la contribución de los usuarios cubra una proporción apreciable de esos costos variables (se considera razonable, según la experiencia, que cubra cerca de 25%), y también que los recursos de los municipios contemplados en el SGP alcancen una participación equitativa entre los habitantes y usuarios de las cabeceras y las veredas. La experiencia demuestra que resulta más eficaz que la inversión pública asuma los costos de la infraestructura, mientras los usuarios asumen parte más importante de la operación. También pareciera mejor apoyar la conformación y profesionalización de empresas de usuarios, antes que convertirlas en empresas públicas municipales, que producen muchas inflexibilidades para la gestión. En general, es conveniente una revisión del marco institucional rural y regulatorio del sector en la perspectiva de las necesidades y condiciones del sector rural. Es una prioridad tan importante como los recursos.

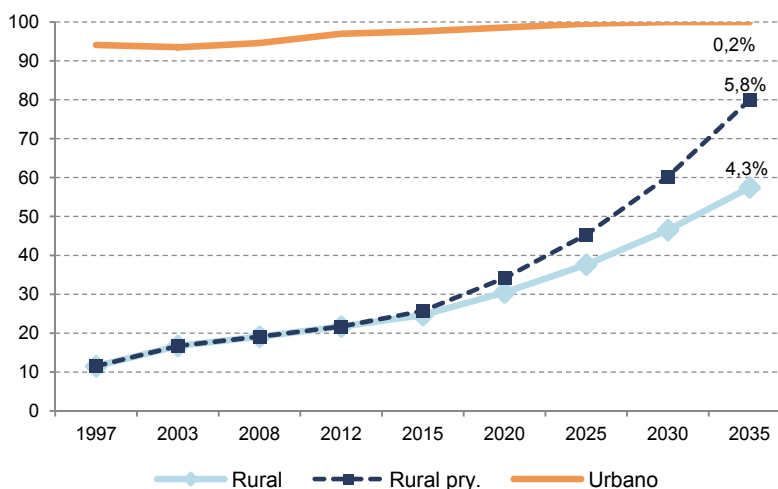
En diferentes campos de este sector y servicios hay espacios especiales para las innovaciones sociales y técnicas (tratamiento de aguas, provisión de energía (solar) para funcionamiento de instalaciones y asegurar la continuidad, etc).

Esta es una de las estrategias que puede incrementar con mayor fuerza ciertas decisiones que favorezcan una mayor concentración de población, lo que naturalmente tendrá que estar asociado a la política de vivienda. Además, para los programas de vivienda que se realicen con algún grado de concentración territorial, se deben prever atenciones y política conjunta de habitación y entorno.

3. Recolección y disposición de basuras

La tendencia de crecimiento anual en la cobertura de hogares rurales con servicio de recolección de basuras entre 1997 y 2012 (4,3%), permitiría alcanzar en 2035 una cobertura de 57% de los hogares. Con un crecimiento de 5,8% anual, se alcanzaría una cobertura del 80% de hogares rurales en 2035.

Gráfico 8
Cobertura de hogares rurales con servicio de recolección de basuras



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

Este es uno de los servicios en los que es posible avanzar en forma rápida y benéfica. Los márgenes para progresar son amplios, el dinamismo comunitario puede ser importante, y las soluciones de tecnologías conocidas o innovadoras son posibles. La conformación de empresas comunitarias, y el desarrollo de infraestructura pública adecuada no significan costos desbordados, y sí tienen importantes impactos de mediano plazo.

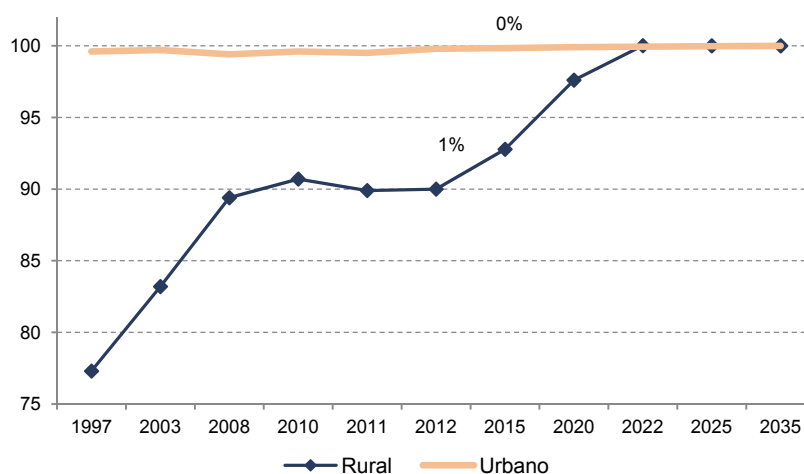
De acuerdo con el grado de aglomeración de los habitantes, así como el nivel de vecindad de los municipios, algunas inversiones en sistemas de disposición e instalaciones (rellenos sanitarios y otros) podrán hacerse en forma regional y no exclusivamente municipal.

De otra parte, el problema más crítico son las basuras no biodegradables (metales y plásticos) a las que puede brindarse un tratamiento de reciclaje, así como materiales o sustancias tóxicas. Esto indica que las necesidades en frecuencia y magnitud de la recolección y disposición son bastante menores que las de zonas urbanas. Los desechos orgánicos tienen un tratamiento *in situ*, incluso con aprovechamientos (abono, energía).

4. Energía

El déficit actual de energía alcanza el 10% de los hogares rurales. La tendencia de crecimiento en la cobertura de hogares rurales con servicio de energía eléctrica (1% entre 1997 y 2012) permitirá alcanzar cobertura universal en 2022 (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Cobertura de hogares con energía eléctrica



Fuente: Cálculos propios con base en las ECV 1997-2012.

G. Cuidado social y protección al ingreso

1. Desarrollo integral y cuidado social en la primera infancia

En la primera infancia se construyen las oportunidades futuras de las personas. La inversión social en esta etapa de la vida resulta la de mayor impacto en la vida económica y social de las personas; las desigualdades que se viven en esta etapa se reproducen a lo largo de la vida. Por eso es tan importante en la construcción de igualdad y oportunidades.

El objetivo de la política nacional de primera infancia establece responsabilidades públicas en el desarrollo integral de los niños y niñas de hasta 6 años como un derecho universal³⁸. Los niños deben recibir una atención integral que responda a especificidades territoriales y poblacionales, con el fin de lograr un mayor grado de inclusión y equidad social.

La estrategia “de cero a siempre” articula diferentes instituciones públicas (Presidencia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, DPS, ICBF y DNP) bajo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia para lograr la integralidad de la atención. La estrategia ofrece un paquete de servicios públicos en dimensiones de salud, nutrición, controles de crecimiento y desarrollo, educación, identificación, acceso a cultura, protección de los niños, y educación y salud de las madres. Los programas todavía no llegan hasta contar con servicios estandarizados e integrados.

Existen diferentes mecanismos de implementación de la estrategia en los territorios del país. En las zonas rurales se han desarrollado las modalidades familiares, en las que se proveen los diferentes servicios por medio de profesionales y el apoyo de las familias de los niños, dado el alto nivel de dispersión de la población. Se estima que cerca de 400 mil niños rurales se benefician por esta modalidad.

Como política, se debe afianzar y consolidar la actual estrategia “de cero a siempre” en todo el territorio nacional, para la integralidad de la atención a los menores y cerrar las brechas entre las modalidades de atención existentes. El énfasis en áreas rurales es necesario. Es importante continuar fortaleciendo la Ruta Integral de Atenciones y dar relevancia a incrementar la calidad, tanto para la atención en centros que llegan hasta los centros poblados, como en las modalidades familiares para la población más dispersa y distanciada. Se debe garantizar mayor articulación y aprovechamiento con Familias en Acción.

³⁸ Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia (artículo 29).

La financiación de este programa procede de diferentes fuentes, ya que la implementación de la estrategia depende del territorio, del tipo de necesidades específicas de los niños, y de la posibilidad de oferta de servicios desde entidades públicas y privadas. La financiación de este programa ha estado básicamente a cargo del presupuesto nacional, a través del ICBF, MEN, MinSalud y DPS. La expansión de este programa debe contar con recursos importantes del SGP y del PGN para infraestructura. Adicionalmente, varios programas son realizados con la participación de las cajas de compensación familiar. Así mismo, los territorios destinan recursos para estos programas.

2. Apoyo al ingreso y al consumo en la vejez

La cobertura de pensiones para adultos mayores en zonas no supera el 10%. En este inciden principalmente las restricciones que impone un sistema de protección a la vejez ligado al régimen salarial. Dada la primacía en el sector rural de la ocupación por cuenta propia (campesinos e independientes), entre 1997 y 2012 la proporción de población rural ocupada que cotiza el sistema de pensiones pasó de 6,3% a 10% (39% en las cabeceras). Con esta tendencia se alcanzaría 20% de cotizantes en 2035³⁹. Además, los ahorros financieros o en activos productivos de la población rural son muy pocos, lo que redundará en gran desprotección sobre sus ingresos en el último tramo de vida.

El apoyo en dinero debería ser subsidiado ante situaciones de desprotección y vulnerabilidad. Las exiguas coberturas en el sistema pensional en las zonas rurales, sumado a los mayores niveles de pobreza, hace que los apoyos directos constituyan un componente estructural durante varias décadas para la protección de la vejez.

Colombia Mayor es un programa de transferencias, no condicionado a algún logro social, que apoya a personas mayores de 55 años en zonas rurales que no tienen ingresos suficientes. En la selección se prioriza la calificación Sisbén, la mayor edad y los ingresos actuales. En la actualidad proporciona un beneficio de \$65.000 mensual⁴⁰ para 1.250.000 personas en todo el país. Se estima que 40% de los hogares en pobreza extrema con adultos mayores son beneficiarios del programa.

Avanzar hacia la universalidad de la protección al ingreso en la vejez en zona rural, requiere un componente financiado con recursos públicos para los adultos mayores sin ahorros ni capacidad de ingreso, cuya vinculación a la seguridad social hoy es precaria o inexistente.

La protección a la vejez puede y debe ir más allá de proteger el consumo vía transferencias monetarias. Incluye otras actividades como recreación y participación en actividades ciudadanas. En muchas circunstancias familiares resulta crucial apoyar a los cuidadores que aseguran la calidad de vida de los mayores.

La financiación nacional debe estar a cargo del PGN. La contribución de los gobiernos locales es significativa.

Este programa está a cargo del Ministerio de Trabajo. Es indicado buscar su integración con el conjunto de programas de transferencias monetarias a cargo del DPS.

3. Los programas de transferencias monetarias condicionadas

Estos tienen como objetivos ayudar a los ingresos de familias en condición de pobreza, evitar las trampas para la reproducción generacional y familiar de la pobreza⁴¹, y favorecer mercados internos en las comunidades. Apunta al corto y al largo plazo, a la estructura y a la coyuntura.

³⁹ En forma complementaria, la afiliación a riesgos profesionales es de 9% de los ocupados rurales, frente a 34% en las cabeceras (Merchán, 2014).

⁴⁰ Este valor equivale en 2014 a 46% de la línea de pobreza individual mensual, y a 81% de la línea de pobreza extrema. Las asignaciones pueden ser diferenciadas según si las personas son atendidas o no en centros.

⁴¹ La asignación familiar se hace según necesidades de educación y de cuidado de la salud.

La actual cobertura del programa Más Familias en Acción MFA para zonas rurales alcanza, al finalizar 2014, unos 1.110.800 beneficiarios; 85.600 más son elegibles pero no cuentan con la documentación completa o no cumplen con las condicionalidades establecidas para recibir la transferencia. Esto significaría una cobertura de 91,5% de las familias rurales en pobreza⁴².

Las coberturas de MFA por grado de ruralidad de los territorios son bastantes similares, lo que muestra una distribución equitativa entre territorios rurales, independientemente de la ruralidad del municipio⁴³.

Alcanzar la universalidad de este programa requiere de pocos esfuerzos financieros, más aún con perspectiva de disminución de la pobreza rural en el tiempo. Por ello, los recursos invertidos en este programa no tendrían incrementos proporcionales significativos.

En contraste, un aumento del monto la transferencia generará mayores efectos en las familias más pobres vinculadas al programa. También, se pueden contemplar mayores incentivos para cumplir las condiciones y evitar la reproducción de la pobreza. Se estima que actualmente una familia pobre recibe en promedio 100.00 pesos mensuales. Un aumento plausible de la transferencia sería hasta el valor de una línea de la pobreza rural per cápita (140.000 pesos), que para un hogar de cuatro personas representaría una cuarta parte de una línea de pobreza rural.

Otros programas de transferencias condicionadas tienen otros objetivos específicos. Es el caso de la transferencia para los jóvenes que continúan estudios de nivel superior (Jóvenes en Acción). Este programa no cuenta con coberturas en zonas rurales. Un programa para cubrir a jóvenes en zonas rurales debe desarrollarse, aceptando modalidades de formación más diversas, en formalidad, contenidos y tiempos. Ingreso para la prosperidad es otro pequeño programa (unas 6.000 familias beneficiarias), condicionado a procesos de capacitación e inserción laboral, pero prácticamente no tiene cobertura en zonas rurales.

4. Integración de los subsidios

La configuración de distintos programas de transferencias a cargo de diferentes instituciones, e incluso de operadores diferentes, llama a la necesidad de integrar todos los programas de transferencias. Estos programas utilizan algunas bases de información y decisión similares, y algunas particulares. En una primera etapa se debe avanzar en la integración de la información.

Ello permite seguir en el camino hacia un sistema único de transferencias, registro y seguimiento. De otra parte, permite progresar en el sentido de una seguridad al ingreso familiar más integral, en forma permanente o temporal, e incluso poder ofrecer paquetes de beneficios adaptables a condiciones familiares.

5. Innovaciones y precauciones

Son múltiples las innovaciones que se pueden desarrollar en estos programas. Algunas corresponden a las condicionalidades según objetivos. Por ejemplo, razonar en torno al trabajo infantil, según características de la vida rural. También se conoce de experiencias muy interesantes cuya condicionalidad es el trabajo con propósitos comunitarios (Programas de empleo rural en India).

Otra innovación sería considerar beneficios colectivos (comunitarios) y no individuales. Esto permitiría compensar procesos de debilitamiento de la participación social y productiva que se observa en algunos casos, provocada por el excesivo individualismo en las asignaciones.

Las críticas a estos programas también llaman a considerar algunas preocupaciones, mediante atento monitoreo y evaluación. Inquietan los casos en que las transferencias desincentivan la participación laboral.

⁴² Con base en múltiples factores de información (Unidos, Sisbén, censos, etc.), el DPS estima una población potencial de 1.521.200 familias beneficiarias, superior en unas 300.000 estimadas con base en GEIH. Con la referencia mayor, la cobertura actual sería de 78,6%.

⁴³ Sólo los territorios predominantemente urbanos (concentrados en Caldas y Quindío) muestran una característica de menor atención relativa a su población rural pobre.

H. Otros déficits característicos de la pobreza multidimensional

Si bien en casi todos los bienes sociales disminuye la brecha entre zonas urbanas y rurales, y el déficit mismo en zonas rurales, en los indicadores sintéticos (IPM) aumenta la brecha. Ello sucede porque la brecha relativa en los otros indicadores de IPM distintos a los estudiados debe ser mayor.

Tres indicadores reflejan otras dimensiones para el diseño de políticas contra la pobreza: el trabajo infantil, el desempleo de larga duración y la informalidad. El trabajo infantil, definido en forma taxativa, tiene ambigüedades ante formas de vida sociales y culturales, en particular en la participación de los menores en labores de la agricultura, o de la unidad económica familiar, o la participación de escolares en proyectos productivos de formación. Las dimensiones laborales, contempladas en el IPM, se examinan vinculadas al sistema de protección social pensional, en el documento “Protección Social Rural” (Acosta, O., et al., 2015)

III. Políticas y estrategias transversales

A. Rutas y priorizaciones para la equidad y la igualdad

Una dimensión central de la estrategia de universalización de acceso a los bienes y servicios de interés social son los procesos de la selección de los beneficiarios de los programas sociales públicos, la llamada selección o focalización. El desarrollo rural integral con enfoque territorial, significa reconocer en forma simultánea la interacción de personas y comunidades en un territorio⁴⁴; por ello, la selección de las acciones, inversiones y metas deben contemplar tanto personas como comunidades y territorios. Ello significa avanzar en una focalización cruzada.

Una de las líneas gruesas de la focalización debe ser planteamientos diferenciados en territorios e integralidad de las acciones. Tanto por condiciones logísticas, como porque la magnitud de las transformaciones tomará un tiempo (por recursos, organización y secuencias necesarias), la focalización también implica selección de acciones y territorios en el tiempo, teniendo en cuenta tanto necesidades como posibilidades institucionales.

Los distintos análisis recientes sobre definiciones de ruralidad, con propósitos analíticos o de formulación de políticas o programas (generales o sectoriales), son criterios válidos para decisiones de asignación, prioridad o delimitación. Pudiera ser una clasificación particularizada por grandes programas. La razón práctica llama a que se utilicen complejidades metodológicas hasta donde pueda desarrollarse la complejidad del aparato público. Esto llama a clasificaciones gruesas, al menos desde el nivel nacional.

Un elemento de diseño deberá ponderar dilemas como los que se enfrentan cuando se intenta garantizar la universalidad o logros significativos de los objetivos y los asuntos de eficiencia económica. Al considerar las aceleraciones necesarias, se deberán graduar decisiones que permitan avanzar con impactos sustantivos donde hay escala y donde hay mayores déficits. Ciertos avances más complejos, porque dependen de acumulaciones previas (educación media) o de condiciones de asentamiento (acueducto), que en buena medida se suman (cabeceras, municipios intermedios), hacen que se deba

⁴⁴ El territorio comprende delimitaciones geográficas, políticas y poblacionales, que pueden ser diferenciados por políticas y sus alcances. Mientras el territorio para programas de acueducto está centrado en cuencas, pasa salud y educación, puede diferenciarse en función de cercanías a centros de referencias.

reconocer que el logro de los objetivos tendrá tendencias diferenciadas, aunque progresivas, donde los habitantes rurales en condiciones relativamente mejores se benefician de los logros también relativamente a mayores niveles y complejidades, con la certeza, para quienes cuentan con menores condiciones, que los logros de derechos y desarrollo son incrementales y sostenidos; y que será implementados en condiciones flexibles y adaptadas.

El desarrollo de los programas requiere de procesos de selección para las acciones, tanto en el tiempo, como por la atención diferenciada, para hogares más pobres y vulnerables como para los territorios que más lo requieren. Esto significa combinaciones de elementos de selección, por territorios, por condiciones de los hogares, por objetivos sectoriales. La focalización territorial debe reforzar el propósito de una atención integral.

Los objetivos de la focalización responden a la necesidad de asegurar la protección social de alcance obligatorio y universal (como educación, salud, vivienda digna y nutrición) al tiempo que se maximiza el gasto público en los objetivos sociales (Ocampo, 2008). La focalización entonces depende de la privación e inequidad que buscan reducir cada programa, y de la disponibilidad de recursos.

Otros programas públicos pretenden enfrentar otras privaciones y objetivos, que son diferentes entre individuos y familias, o entre regiones, y pretenden otros objetivos del desarrollo, porque tienen el propósito de generar activos y dinámicas sociales y económicas deseadas (autoconsumo, compensaciones, reconocimientos, formación profesional, permanencia escolar, inclusión social y productiva). Estos programas también requieren de mecanismos de selección públicos, documentados y legítimos.

Distintas agencias y sectores públicos adelantan programas de interés social. En general, cada una de ellas construye sus propias reglas, procedimientos, diagnósticos, proceso de selección y asignación. Esto ha conducido a ineficiencias y desarticulación. Con el fin de seleccionar, seguir, integrar y evaluar el conjunto de servicios y transferencias (condicionadas o no) dirigidas a las personas, familias y comunidades, se debe constituir un centro nacional de decisión e información. Para este propósito se debe crear la capacidad de una plataforma de focalización territorial y poblacional, que debe partir de los principales instrumentos y registros actuales: SISBEN⁴⁵ (calidad de vida), ficha Unidos (pobreza extrema, DPS), PILA (seguridad social, MinSalud), Registraduría (identidad), estratificación (servicios públicos, DANE y municipios), y los registros sectoriales de los programas y servicios de educación, salud, Familias en acción, ICBF, víctimas, Colombia Mayor (MinTrabajo) y otros⁴⁶. Un sistema integrado de registros también debe permitir procesos de análisis y verificaciones.

Este sistema nacional de información, que centraliza información de los programas sociales y sus beneficiarios, permite articular la oferta, unificar esfuerzos, llegar de manera más integrada a las familias, identificar las mejores combinaciones, hacer seguimiento, y definir y anticipar trayectorias y transiciones entre programas. El sistema debe estar enfocado en la selección de personas, familias y territorios. También se contaría con las capacidades para identificar acciones y territorios, acordando las prioridades de diferentes programas (aceleraciones, déficits) y a sus interrelaciones. Este sistema debe permitir analizar, planificar y verificar las distintas condiciones, tipologías y gradualidades, e integrar (al menos de manera virtual) el conjunto de bienes públicos sociales (y productivos), buscando mayor eficacia en los esfuerzos públicos. Además, es posible lograr algunos ahorros institucionales cuando se eliminan dobles esfuerzos (de oferta y de demanda). También, permitiría integrar los objetivos sociales con inclusión productiva y generación de ingresos.

Esta información y su análisis permiten visiones más generales e integrales, mejorar criterios y procedimientos de inclusión y exclusión. Permite mejorar la calidad y el impacto, porque analiza (elegibilidades, por ejemplo), planea, monitorea. El registro integrado exige un proceso de actualización permanente e integral, a escala nacional. Ciertos procesos son importantes para asegurar la calidad y utilidad del registro único: capacidad de actualización frecuente (cada 2-5 años), auditorías, alguna imputabilidad del declarante.

⁴⁵ El actual Sistema de Identificación de Beneficiarios Sociales - Sisbén (liderado por el DNP-DDS) deberá responder a estos nuevos desafíos del sistema de protección social, en su diseño y operación.

⁴⁶ Es indudable que una de las inversiones públicas más importantes y urgentes es la realización de un censo de población, necesario como fundamento esencial de la planeación de programas sociales y la asignación de recursos públicos.

Bajo la responsabilidad de una entidad o instancia, progresivamente independiente, se contaría con una base de registros de servicios y beneficiarios (personas, hogares, territorios); de servicios sociales tradicionales, de la seguridad social y de los programas no contributivos o de programas especiales. El centro debe ser independiente de los programas. El registro central tiene toda la información, pero no asigna, ni elige, ni escoge, ni gestiona recursos o programas; eso lo hacen las agencias sectoriales. Esa gestión requerirá de diseños flexibles y cambiantes en el tiempo. Esta orientación es consistente con la propuesta de avanzar hacia un sistema nacional de subsidios.

En forma adicional, este sistema debe adoptar iniciativas importantes para la gestión del conocimiento (evaluaciones, investigación). Uno de los mayores activos y parte de la capacidad pública es el desarrollo de la gestión de la información, para propósitos de gestión, para desarrollar capacidades estratégicas y de conocimiento. La gestión de la información y el conocimiento también favorece la coordinación institucional⁴⁷. Uno de los temas importantes de estudio es la medición del ingreso de los hogares rurales.

Parece conveniente que esta plataforma de información y selección, en sus componentes de gestión y aplicación tenga una planeación estratégica. Hoy las responsabilidades se centran en DNP y DPS.

B. El enfoque territorial y la institucionalidad, estructurantes del desarrollo

Un reto mayor será el logro de un modelo de funcionamiento que asegure una visión y una ejecución territorial de las políticas, y no solo la multisectorialidad independiente. Aquí se juega la definición territorial y nacional de las prioridades intersectoriales.

El enfoque territorial es una característica fundamental, un enfoque del desarrollo rural; señala la necesidad de que las políticas públicas incorporen elementos de diferenciación, en la forma e intensidad como se desarrollan, que tengan en cuenta condiciones de la población, su cultura, relaciones económicas diferenciadas, y condiciones de la geografía y la institucionalidad.

Las definiciones instrumentales de territorio tienden a, y necesitan, establecer áreas territoriales, con propósitos y razones políticas, administrativas y geográficas, con sus obligadas combinaciones.

Las personas somos habitantes simultáneas de diversos territorios, ya sea en su sentido político-administrativo, geográfico (cuencas, climas), cultural, económico o productivo. Además, la definición de territorio para la gestión de las políticas debe ser diversa (diferente, según propósitos y condiciones), según naturalezas y alcances de las ejecuciones públicas. Puede tener definiciones veredales o municipales (entre o en medio de ellas), por territorios geográficos (cuencas pequeñas y medianas).

La institucionalidad debe concebirse así, igualmente; sus desarrollos irán propiciando homogeneidad y capacidades. De la necesidad, intensidad y beneficios de estas políticas públicas, nace la gran posibilidad de que en forma generalizada se desarrollen también procesos económicos estructurales y duraderos.

La construcción de una nueva institucionalidad necesariamente debe reconocer la existente (legal o informal). Allí hay historias y construcciones en las cuales soportarse, con cambios, adaptaciones e innovaciones. Esta nueva institucionalidad puede adoptar flexibilidades típicas, y debe considerar instancias y formas que reconozcan y potencien la historia de los actores locales, con las fortalezas y debilidades de sus tejidos sociales. Así la institucionalidad busca reconocer y canalizar la historia de los actores sociales territoriales en forma constructiva⁴⁸. La reconstrucción del concepto rural implica incorporar de manera explícita la dinámica de los grupos sociales asentados en los territorios, y los

⁴⁷ A manera de ilustración, la Comisión Europea ha promovido el programa ESPON, como plataforma para estudios, análisis y seguimiento de programas regionales. Véase <http://inspire.ec.europa.eu>.

⁴⁸ En los territorios se puede identificar organizaciones, dinámicas e institucionalidades tradicionales (mingas, día del mercado, fiestas patronales) que bien pueden ser bases promisorias para nuevas organizaciones.

funcionamientos económicos⁴⁹. La construcción del desarrollo y de las autonomías de las comunidades exige reconocer y empoderar comunidades, instituciones territoriales y formas de toma de decisiones claves de desarrollo.

Uno de los aspectos contingentes son los márgenes de descentralización y de centralización. En ello se presentan disyuntivas, beneficios parciales y formas de control diversas. Una excesiva descentralización puede marginar, dispersar y fragmentar, se pierde coherencia y contundencia. Una centralización (excesiva) no permite el desarrollo diverso y apropiado según contextos regionales. Se debe impulsar la diversidad con elementos de unidad (nacionales, regionales) (PNUD, 2011 y Machado, 2012). Uno de los principios importantes es contemplar en la formulación institucional la capacidad para impulsar innovaciones, distintas maneras de hacer las tareas del desarrollo.

La descentralización, el reconocimiento de la vida territorial, la autonomía y el desarrollo de los habitantes y comunidades, la participación y la legitimidad institucional, pasan por la amplia y organizada participación de actores locales en diversas decisiones públicas. Esta participación presenta múltiples y diferentes alcances colectivos, territoriales y generacionales según los temas y la envergadura de las decisiones. Unas tienen alcances micro locales (veredales), hasta alcances que superan la dimensión municipal.

Una de las condiciones y propósitos del desarrollo rural es la autonomía de los habitantes. Ello significa actuación para su propio desarrollo en instancias de decisión sobre lo que se hace, su secuencia o prioridad, la forma de recoger y representar las necesidades y aspiraciones; en general, la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. Los diferentes ejercicios de planeación de las actuaciones públicas, con activa presencia de la ciudadanía, irán construyendo las condiciones y formas de esa participación.

No es posible establecer *a priori* una secuencia entre las distintas dimensiones de los derechos, para decidir qué es primero: la vivienda, la educación, el agua, la atención de salud, la atención a los niños o a los adultos mayores. Estas prioridades deben establecerse socialmente⁵⁰. Una de las características del enfoque territorial son las flexibilidades regionales para definir las prioridades intersectoriales, para lo cual se deben tener en cuenta las situaciones de progreso particulares y las características socioculturales de los territorios. Un escenario evidente del enfoque diferencial son las poblaciones indígenas y demás minorías étnicas del país con la condición de territorios colectivos.

Para incorporar flexibilidad y decisiones locales, se puede actuar mediante asignaciones globales, planificadas e informadas, con acuerdos periódicos con los actores locales, sin que estén predeterminadas por sector y con laguna flexibilidad en sus anualidades, que responden a objetivos en programas que puedan ser formulados con temporalidades diversas (2-5-10 años). Se anuncia al territorio los recursos para un periodo plurianual, y el territorio define prioridades y secuencias, inversiones, composición etc.

1. Elementos de la institucionalidad

Será necesario repensar dimensiones, estructuras y arreglos institucionales, para asegurar las condiciones de esta expansión y sus particularidades. El rediseño de la estructura de oferta de programas públicos nacionales (sectores, entidades y programas) debe orientarse a: a) mayores impactos, vinculándose con estrategias de desarrollo regional concretas, que reconocen la heterogeneidad; b) procurar la integralidad de las intervenciones sectoriales, atendiendo la multifuncionalidad; y c) contemplar flexibilidades en las políticas, programas y proyectos, y en la asignación de recursos.

⁴⁹ La agricultura no constituye la única actividad para la construcción de la vida económica en el medio rural. Las comunidades rurales están involucradas en una red amplia de relaciones productivas y sociales.

⁵⁰ A propósito de las dificultades de ordenamiento, véase Nussbaum (2012).

Deben realizarse ajustes importantes en los arreglos institucionales, en los instrumentos de diseño de políticas y de planeación, presupuestación, gestión, ejecución, y seguimiento y evaluación. Todo esto, con dimensiones de territorio, como unidad donde concurren las acciones; esto significa complementar las aproximaciones sectoriales con estrategias territoriales concretas.

Es posible y necesario identificar los aspectos de la estructura institucional que requieran de condiciones especiales de temporalidad o de excepcionalidad. Por ejemplo: factores de asignación condicional o pisos mínimos de recursos para las zonas rurales, mientras se reducen sustancialmente las brechas; opciones contractuales e institucionales (particularmente la contratación pública) que haga viables y expeditos los compromisos y las acciones; y una institucionalidad transicional, que asegure oportunidad y genere confianzas en los procesos públicos⁵¹. Un elemento funcional crítico es la reducción y facilitación de los costos de transacción, muchos asociados a la condición de dispersión, formación e información, que postergan y hacen más costosos los logros.

La heterogeneidad y las brechas en capacidades institucionales locales exigen que a escala nacional se cuente con instrumentos para reparar tales fallas, como el apoyo a la formulación de proyectos y la pre inversión. Una aceleración innovadora en este sentido generará sostenibilidad local para el mediano plazo.

La constitución de capacidades, de diálogos, con enfoque(s) territorial(es), para la mejor ejecución de las iniciativas, la debida apropiación de los objetivos y la sostenibilidad de los logros, requiere el fortalecimiento de distintas secretarías y agencias departamentales y municipales⁵². Las necesidades de capacitación y formas de trabajo también requieren de cambios en las instituciones nacionales, para responder a las nuevas reglas del juego. En algunos casos será importante reforzar la presencia de instituciones nacionales en la región, para cooperar en la gestión.

2. Coordinación

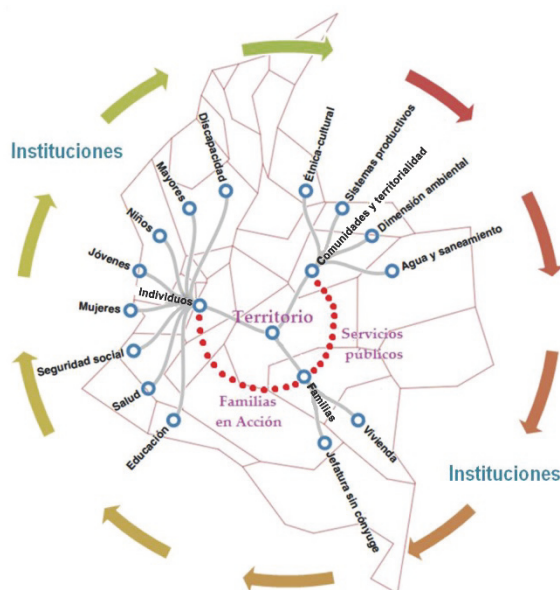
La institucionalidad para el desarrollo social rural con enfoque territorial debe conseguir los atributos de la integralidad y la coordinación. La articulación es uno de los retos mayores: entre los distintos sectores y agencias públicas, en los diferentes niveles de gobierno, así como entre los niveles de gobierno (nacional, regional, municipal) y otras organizaciones.

Unos programas sociales llegan al territorio en función de las personas y sus condiciones (niños, jóvenes, estudiantes, género, mayores); otros programas llegan en función de la familia (vivienda, estructura familiar). Programas como Familias en Acción, llegan a las familias en razón de características individuales. Otros programas llegan en función de la comunidad (las veredas, los resguardos indígenas, productores, usuarios de agua o riego y pequeña infraestructura). Finalmente otros proyectos llegan en función de un territorio, que se define geográfica y ambientalmente, como los sistemas de acueducto (véase el mapa 1).

⁵¹ Con procesos *ad hoc* de supervisión y auditoria; por ejemplo, de entidades de reconocido prestigio, y sin intereses particulares en los territorios.

⁵² Para efectos del desarrollo y la institucionalidad rural es central el papel de los departamentos. En educación, uno de los sectores institucionalmente más desarrollados a escala local, solo unos 80 municipios están acreditados para gestionar el sector, mientras el resto de los municipios son gestionados esencialmente por las secretarías departamentales.

Mapa 1
Mapa institucional



Fuente: Elaboración propia.

Una visión territorial e integral del desarrollo social y económico exige mayor y mejor coordinación multisectorial de programas y formas de integración de oferta (Incoder, 2011), para lograr desarrollos con mayor profundidad, economías de escalas institucionales, y de aprovechamiento de las infraestructuras.

Es necesaria mayor coordinación de la oferta social en el territorio. La coordinación local es muy importante porque logra integrar los servicios sociales que llegan a los territorios, en función de condiciones de individuos, de las familias y de las comunidades. La coordinación debe asumir el reto de la integralidad, la secuencia, la oportunidad. Pero también debe superar aspectos de la provisión, para diseñar retos en función de los problemas y las soluciones.

Además, es crítica la asignación de responsabilidades; el liderazgo deberá estar en cabeza de las instituciones municipales. Para fortalecer esta perspectiva integral a escalas territoriales, bien se puede crear y reconocer corporaciones de desarrollo social territorial⁵³, que pueden potenciar las articulaciones verticales, así como entre los actores y agencias locales, y entre los distintos sectores. Sus funciones estarían estrechamente ligadas a las secretarías de planeación regional y local⁵⁴.

El tejido de las relaciones intersectoriales y su institucionalidad une, y debe promover las interacciones, que no son lineales ni secuenciales.

En todo caso, las políticas deben reconocer los positivos y necesarios encadenamientos y las sinergias entre temas, para hacer más integral y sostenible el desarrollo. Por ejemplo, son bien conocidas las relaciones entre el acceso a agua potable y a saneamiento con las condiciones de salud; la asociación que existe entre la infraestructura para agua y para riego; entre los beneficios de mediano plazo de la educación, y los ingresos de los hogares y la salud; y entre los programas de cuidado social y la autonomía de las mujeres. Esta formulación plantea retos a la mejor secuencia de los programas públicos. En realidad, lo más sinérgico será el tejido que se crea y se activa, que se pueda dar de muchas maneras.

⁵³ Las Asociaciones de Desarrollo Local ADEL que existen en algunos municipios, son un ejemplo, así como instituciones que se han formado a partir de proyectos (DELCO, GAL, etc.).

⁵⁴ Es deseable una alianza con independencia entre las entidades que priorizan y las ejecutoras.

Una tarea de la coordinación, necesaria y enriquecedora, será la recolección, disponibilidad, suministro de la información, de forma que se recoja una sola vez (cada que sea necesario), y que la información actualizada esté al servicio de todos los programas públicos. En general, tanto por motivos de eficiencia como por los propósitos de empoderamiento ciudadano e institucional, un aspecto central de la estrategia será la producción y gestión de la información pública sobre recursos, programas y ejecuciones.

3. Acercar ofertas públicas y demandas ciudadanas

Uno de los inconvenientes más evidentes para alcanzar la universalidad y garantizar el acceso a los bienes y servicios sociales rurales es la ausencia de conexiones entre la oferta pública y las demandas de los hogares, personas y comunidades.

El programa Unidos (DPS - ANSPE), que nació como respuesta a esta necesidad de articulación, debe avanzar mucho más para hacerla efectiva. Para ello, se debe ampliar la cobertura en las zonas rurales, para garantizar el acompañamiento. Para que sea instrumento para la gestión de oferta social y productiva, y territorial, se debe dotar al programa con más dientes, para integrar agendas sectoriales. La gestión de Unidos debe progresar en forma significativa en las áreas rurales, donde su presencia es parcial. Como parte de su objetivo es producir información desde el beneficiario, con calidad, su uso debe mejorarse para propósitos de planificar la oferta. La acción de los cogestores de Unidos debe convertirse en promotora de la acción pública y en canales de las necesidades de las comunidades, que las transmiten así a las institucionalidades sectoriales.

4. Certezas

En la discusión colectiva para la decisión sobre la distribución de recursos entre diferentes prioridades y objetivos, se producen muchas tensiones y disfuncionalidades (intereses de inmediatez, corrupción) que se pueden evitar si se conoce con certeza (de rango) la asignación de recursos para ciertos plazos que superan una vigencia fiscal (un año). Asegurar determinados recursos generará confianza pública e interinstitucionalidad.

5. Incentivos

El desarrollo está íntimamente ligado con las capacidades y con los esfuerzos propios. Las regiones y sus pobladores tienen también una responsabilidad y un incentivo para participar en mejorar su capacidad económica y en financiar aquello que encuentran fundamental. Para impulsar este tipo de dinámicas, se puede diseñar un programa de incentivos (en el Fondo Social Rural) que reconozca costos de inversión y premios económicos ante logros sociales comprometidos.

6. Tipologías

Existen y se pueden construir diversas topologías de los municipios y los territorios, que combinan distintos énfasis (territorialidad, sectores, institucionalidad, economía). Independientemente de sus diferencias de calidad, es importante que las categorías lleguen hasta el nivel de complejidad que la institucionalidad pueda manejar; puede ser más o menos compleja para diversos propósitos. Es importante que ellas sean ampliamente conocidas.

C. Las TIC y los bienes públicos sociales

El desarrollo de las TIC debe generar impactos positivos en el aprendizaje y la educación, la producción y la productividad, la participación en el mercado laboral, el acceso a nuevos mercados, la divulgación de políticas públicas y la integración regional. Las tecnologías de información y comunicación (TIC) han sido una estrategia clave para crear nuevos puentes, a través de la gestión y transmisión de la información, entre los servicios sociales públicos y la población excluida. Los beneficios de las TIC

consisten en la posibilidad de disminuir costos de provisión, maximizar sus beneficios sociales y eliminar distancias como una de las principales barreras en el acceso a servicios públicos en zonas rurales dispersas.

El desarrollo de las TIC debe proveer a la población rural de infraestructura (medios de acceso a la información) y suministrarla de manera innovadora. La aplicabilidad de las TIC en el país rural es reducida y no se ha integrado a las diferentes políticas públicas. La estrategia de desarrollo de las TIC para el cierre de brechas entre el campo y las ciudades debe ser transversal y facilitar la llegada de servicios públicos sociales a las zonas rurales más dispersas, integrando los esfuerzos de diversos sectores (públicos y privados). Deben partir del gobierno y la gestión de una estrategia central en la que se puedan articular la institucionalidad pública y el sector privado, adaptando la noción de “desarrollo con las TICs” en lugar de una visión sectorial “desarrollo de las TIC”.

Es fundamental un mayor desarrollo de la infraestructura asociada a bienes públicos sociales que complemente la estrategia de los puntos digitales (MINTIC) en las zonas rurales y aumente el acceso y la conectividad de los territorios y las personas, mediante el aseguramiento de infraestructuras y regulación favorable. El despliegue de la infraestructura debe aumentar la cobertura de los servicios de internet y telefonía celular, y su calidad. Las TIC han ejercido un rol importante en la democratización de servicios a poblaciones en situaciones de difícil acceso.

La apropiación de los servicios por parte de la población y la creación de una cultura digital es el elemento clave para generar efectos positivos con las TIC. Se debe incentivar especialmente en los niños y en los jóvenes, desde los centros educativos y otros espacios de congregación, y hacer menos costosos y más fácil los servicios a través de internet o aplicaciones móviles.

Las TIC presentan alta aplicabilidad en los sectores de bienes y servicios sociales. Es hoy un instrumento privilegiado para facilitar el acceso en los territorios más rurales, en los que la dispersión poblacional dificulta el acceso a algunos servicios. La virtualidad permite solucionar problemas de desplazamiento y acceder a contenidos diferenciados y especializados y, además, con flexibilidad de horarios. Esto tiene un contenido educativo más amplio que la actividad educativa en los alumnos, porque permite generar redes de apoyo, formación de docentes, etc.

Se requiere que mejoren en las condiciones de infraestructura y acceso, al menos en todos los centros educativos, lugar por excelencia de la apropiación de nuevos conocimientos, para fortalecer las habilidades cognitivas y digitales en la población estudiantil. Entonces, es necesario acentuar las decisiones para que todas las instituciones educativas rurales tengan acceso a nuevos modelos educativos con contenidos digitales y virtuales que venzan barreras de acceso por distancia.

El desarrollo de las TIC también ha permitido la prestación de servicios virtuales en el sector salud (salud-e o salud electrónica⁵⁵). Estos desarrollos, que favorecen enormemente la población rural, pueden expandirse mediante una política nacional que se enfoque en cubrir (acceso a internet y celulares) poblaciones distantes de ciertos servicios. Debe corresponder a la identificación social de los principales servicios de salud que se requieren en las zonas rurales. El gobierno debe incentivar a los actores del sistema (privados y públicos) para que se desarrolle este mecanismo asistencial de salud, y generar la institucionalidad y la regulación (en lo que haya lugar).

Así mismo, las TIC facilitan la inserción al mercado laboral y la generación de ingresos por medio de la creación de redes de apoyo y la posibilidad de ubicar ofertas laborales a través de portales. Por otro lado, las poblaciones rurales pueden hacer uso de las TIC para crear conjuntamente proyectos de emprendimiento empresarial a través del desarrollo de habilidades en tecnología e informática.

⁵⁵ La salud-e corresponde a un modelo de prestación de servicios de salud en el que los usuarios pueden acceder a consultas y diagnósticos por medio de portales de salud en internet. Así mismo, se crea una cultura de prevención de enfermedades por medio de la difusión de buenas prácticas en salud.

Otro alcance social de las TIC es la mayor posibilidad de la sociedad civil rural de conocer y participar activamente en las decisiones de política pública en su territorio. Por medio de herramientas tecnológicas, se puede informar a un mayor número de personas sobre los programas o políticas en el territorio, y contar con medios de información no tradicionales acerca de la gestión pública, en los ámbitos de diseños, ejecución y evaluación. Así mismo, se deben aprovechar para generar plataformas tecnológicas que se alimenten de registros desde los territorios para mejorar la calidad de la información que se requiere para la planeación y diseños de programas sociales.

Un punto esencial de integración social es asegurar la cobertura universal de la señal de televisión pública en todo el territorio. Además de la ampliación de la red de antenas, podría hoy acudir a las tecnologías satelitales, que en algún caso podría desarrollarse mediante APP.

IV. Inversión social y financiación para el cierre de brechas en bienes públicos sociales

A. Inversión social

Los costos para cerrar la brecha de bienes públicos en las zonas rurales suman los recursos en educación, vivienda, agua, saneamiento básico y energía, que son necesarios para financiar los logros esperados hacia 2035. Este cálculo suma 2.9 billones de pesos anuales adicionales en promedio durante el periodo 2016-2020 frente a la base 2014, y aumentan hasta 4.1 billones anuales (pesos de 2014) en el periodo 2031-2035. Esto representa una inversión promedio anual equivalente al 0.45% del PIB 2014, durante los próximos veinte años, que aumenta progresivamente desde 0.4% del PIB en el lustro 2016-2020 hasta 0.54 % del PIB en 2031-2035.

Los cálculos que se presentan a continuación son estimaciones gruesas. Se basan en diferentes parámetros para estimar el monto de dinero anual necesario para costear las brechas y universalizar la provisión y acceso a los bienes públicos sociales (Cuadro 3). Esta aproximación plantea un escenario hasta el 2035, en pesos colombianos de 2014.

Cuadro 3
Parámetros de costeo anual de bienes anuales
(En miles de pesos de 2014)

Educación (anual)	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Superior
Asignación por alumno ^a	1 757	1 657	2 200	2 234	3 500
Infraestructura alumno nuevo	2 500	2 500	2 500	2 500	
Infraestructura alumno cubierto	100	100	100	100	
Capacitación maestros anual (25 alumnos x maestros)	1 500	1 500	1 500	1 500	
Alimentación por alumno	580	580	580	580	
Transporte por alumno		450	450	450	
Sostenimiento anual x 4 años por alumno					1 400

Cuadro 3 (conclusión)

Vivienda	
Mejoramiento	5 000
Vivienda nueva	20 000
Acueducto	
Acueducto rural (300 viviendas)	800 000
Alcantarillado	
Alcantarillado (300 viviendas)	700 000
Pozos sépticos por vivienda	5 000
Energía	
Conexión por vivienda	1 300
Subsidio hogar x año	60
Cuidado y protección al ingreso	
Primera Infancia (paquete integral por niño)	1 000
Colombia Mayor (persona por año)	780
Más Familias en Acción (incremento mes/familia)	40

Fuente: Elaboración propia.

^a La asignación por alumno corresponde a la asignación para educación en el Sistema General de Participaciones establecida en el Conpes 170 con vigencia para 2014. La asignación por ciclo educativo que se utiliza resulta del promedio de las asignaciones educativas rurales de los grupos de departamentos más rurales del país (grupos 7, 8 y 9), y de la asignación para los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (grupo 10), ponderada por la participación de su población rural.

Con respecto a la inversión necesaria para el cierre de brechas en los diferentes tipos de servicios y bienes públicos sociales se encuentra:

Educación

La educación⁵⁶ es el bien público que exigirá mayor incremento entre 2015 y 2035. La inversión social se incrementa en gestión y enseñanza más que en infraestructura en los primeros 10 años, para luego disminuir significativamente. Los costos de funcionamiento en la educación corresponden a la matrícula, el transporte escolar, la alimentación y el mantenimiento de la infraestructura. La calidad por medio de la capacitación a maestros requerirá de recursos proporcionalmente menores. Los recursos estimados permitirán lograr tasas de cobertura de 100% en educación preescolar, primaria y secundaria entre 2020 y 2030. La educación media llegaría a 100% de los jóvenes en 2035. La educación superior aumentaría la cobertura hasta 50%, creciendo 38 pp en 20 años.

Los mayores costos responden a los retos en educación preescolar y secundaria-media. La educación superior necesitará menos recursos inicialmente para ampliar su cobertura, pero crecerán significativamente a partir de 2020. En 2035 la educación será el segundo bien público que habrá necesitado mayor presupuesto adicional (29%).

Vivienda

La vivienda digna es el segundo bien público que exigirá mayor incremento entre 2015 y 2035. Entre 2015 y 2020 la inversión en vivienda representa 25.7% del total. En los siguientes quinquenios, aumenta progresivamente; su proporción llega a ser cercana a 31% de la inversión adicional total en 2035.

Agua y saneamiento

La provisión de agua adecuada y la eliminación de excretas deberán tener un avance progresivo llegando a una cobertura del 100% contemplando medios alternativos. En 2035, 70% de los hogares tendrán acceso a acueductos y 50% tendrá acceso a alcantarillado. Los costos de alcanzar las metas en servicios de alcantarillado (mayores) y acueducto significan un aumento importante en términos de

⁵⁶ Se asume que el ciclo educativo corresponde a la edad de los niños y jóvenes del campo, no se incorporan factores como el rezago escolar y la educación a adultos.

cobertura. En 2030-2035, los servicios de agua y saneamiento representarán 21% de los recursos totales adicionales para la provisión de bienes públicos rurales.

Energía

En 2035 es posible lograr una universalización del servicio de energía eléctrica sin requerir montos de inversión muy elevados. Entre 2015 y 2035, la inversión para ampliar el acceso a energía eléctrica será en promedio anual de 2.6% del a inversión total. En este periodo, el requerimiento aumentará para cada quinquenio.

Cuidado y protección del ingreso

La inversión en estos programas sociales⁵⁷ irá incrementándose sostenidamente hasta el 2035, permitiendo la universalización de los programas en las zonas rurales. En 2035 los recursos adicionales destinados a estos programas representarán el 16% de la inversión total.

Cuadro 4
Inversión pública social para el cierre de brechas en bienes públicos sociales,
2015-2035, por quinquenios, promedio anual
(Millones de pesos de 2014)

	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035
Educación				
Educación preescolar				
Cobertura neta rural	78,7	98,7	100,0	100,0
Inversión anual total	243 533	302 716	131 188	96 076
Enseñanza y gestión	112 670	150 593	29 357	0
Calidad	30 322	36 667	38 187	36 028
Infraestructura	100 540	115 455	63 645	60 047
Educación primaria				
Cobertura neta rural	94,6	97,7	100,0	100,0
Inversión anual total	168 932	167 580	164 215	155 651
Enseñanza y gestión	0	0	0	0
Calidad	63 349	62 842	61 581	58 369
Infraestructura	105 582	104 737	102 634	97 282
Educación secundaria				
Cobertura neta rural	91,7	100,0	100,0	100,0
Inversión anual total	403 958	249 468	127 083	109 664
Enseñanza y gestión	229 894	120 896	9 889	0
Calidad	41 925	45 390	43 948	41 124
Infraestructura	132 139	83 183	73 246	68 540
Educación media				
Cobertura neta rural	48,1	63,9	78,8	100,0
Inversión anual total	88 875	112 473	109 745	142 248
Enseñanza y gestión	42 421	55 734	49 590	66 988
Calidad	10 715	13 145	15 522	18 331
Infraestructura	35 739	43 594	44 633	56 929
Educación superior				
Cobertura neta rural	12,2	19,5	31,2	50,0
Inversión anual total	97 480	220 445	380 331	629 315
Enseñanza y gestión	97 480	220 445	380 331	629 315
Inversión anual total educación	1 002 779	1 052 682	912 562	1 132 954
(en porcentajes del PIB) ^a	0,13	0,14	0,12	0,15

⁵⁷ Los programas que se tuvieron en cuenta en el cálculo corresponden a Primera Infancia, Colombia Mayor y un aumento adicional al programa de Más Familias en Acción de 40 mil pesos mensuales por familia. Se asumieron supuestos en sus coberturas rurales actuales por falta de información.

Cuadro 4 (conclusión)

	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035
Mejoramiento y vivienda nueva				
Porcentaje de hogares con pisos adecuados	87,8	92,3	95,2	97,0
Porcentaje de hogares con al menos un déficit de vivienda	75,6	84,6	90,4	94,0
Inversión anual total	716 086	808 054	984 329	1 222 709
Viviendas nuevas	488 493	550 165	678 848	889 243
Mejoramiento de viviendas	227 593	257 890	305 482	333 466
Provisión de agua mejorada				
Porcentaje de hogares con acueducto	58,6	62,2	66,0	70,0
Porcentaje de hogares con adecuada fuente de agua	76,1	83,4	91,3	100,0
Inversión anual total	285 755	352 648	423 450	509 985
Acueductos rurales	114 302	141 059	169 380	203 994
Pozos de agua	171 453	211 589	254 070	305 991
Provisión de mecanismos de eliminación de excretas				
Porcentaje de hogares con alcantarillado	23,4	30,1	38,8	50,0
Porcentaje de hogares con adecuada eliminación de excretas	86,0	90,0	95,0	100,0
Inversión anual total	467 193	335 084	241 261	309 292
Alcantarillados	88 585	124 451	175 578	247 987
Pozos sépticos	378 609	210 633	65 683	61 305
Provisión de energía eléctrica				
Porcentaje de hogares con cobertura de energía eléctrica	91,0	95,0	98,0	100,0
Inversión anual total	57 616	84 367	94 153	105 297
Costo inversión anual	55 075	78 215	84 119	91 060
Subsidio	2 542	6 152	10 034	14 237
Inversión anual total habitabilidad (En porcentajes del PIB) ^a	1 526 651 0,20	1 580 153 0,21	1 743 193 0,23	2 147 282 0,28
Primera infancia	28 000	38 000	6 000	0
Colombia mayor	126 052	336 139	475 884	586 149
Mas familias en acción	44 806	39 143	32 658	25 286
Inversión anual total cuidado y protección del Ingreso (En porcentajes del PIB) ^a	198 858 0,03	413 282 0,05	514 542 0,07	611 435 0,08
Total bienes públicos sociales	2 728 287	3 046 117	3 170 298	3 891 672
Institucionalidad (6%)	163 697	182 767	190 218	233 500
Gran total (En porcentajes del PIB) ^a	2 891 984 0,38	3 228 884 0,42	3 360 515 0,44	4 125 172 0,54

Fuente: Elaboración propia.

^a PIB: un punto porcentual estimado en 7,6 billones de pesos de 2014.

A los anteriores rubros es necesario sumar la inversión que se requiere para asegurar el acceso a otros servicios públicos sociales, tales como los desarrollos de un programa de cuidado para enfermos y discapacitados, de los programas de nutrición y alimentación en las zonas rurales⁵⁸, y el desarrollo de la oferta de servicios de salud.

Las estimaciones aquí presentadas corresponden a la población asentada en zonas rurales dispersas. La inclusión de las cabeceras municipales más rurales, representa 8% más de población, aunque con déficits sociales menos intensos.

B. Sistema General de Participaciones (SGP) y financiación

La magnitud de las brechas es tan significativa que, requiriéndose siempre de mejoras de eficiencia, es indudable y evidente la necesidad de una inversión social adicional. Es relevante tener presente que el

⁵⁸ Los programas de seguridad alimentaria vinculados al autoconsumo y la producción se estiman en el eje de inclusión productiva.

gasto social rural ha sido altamente progresivo, incluso más que el que se asigna en zonas urbanas⁵⁹. Por las desigualdades existentes, esta condición no ha prevalecido en el tiempo.

La institucionalidad se conforma con agentes, reglas y procesos acerca del diseño de programas y múltiples decisiones, entre ellos la de financiación.

EL Sistema General de Participaciones-SGP a escala nacional significa un 55% de los ingresos municipales, que suman unos 36 billones de pesos en 2012 (5.4% del PIB de ese año). Para los municipios menores de 20.000 habitantes, la proporción es mayor, alrededor de 75%.

La asignación de los recursos del SGP a los municipios⁶⁰ revela una alta progresividad según el nivel de ruralidad y pobreza. Para los municipios más urbanos es del orden de \$370.000 pesos por habitante municipal, en los menos urbanos unos \$660.000, en los rurales \$840.000, y en los más rurales y dispersos \$915.000 anuales por habitante. Los municipios con mayores niveles de pobreza (NBI 2005) reciben un monto del SGP per cápita mayor (alrededor del doble de los que tienen los menores niveles de NBI)⁶¹.

El Sistema General de Participaciones –SGP– se distribuye a través de 42 criterios que asignan recursos para financiar parte de los sectores de salud (18.7%), educación (62.5%), agua y saneamiento (4.8%), propósito general (12%) y asignaciones especiales (1.9%). Los criterios responden a: cobertura o déficit de servicios (76%), eficiencia en la gestión (4%), niveles generales de pobreza (7%), condiciones de población (9%), y a un grupo de otros (4%).

Entre los criterios de asignación, los de mayor significancia para los municipios rurales se destacan: niveles de pobreza, eficiencias fiscal y administrativa, cobertura y logros educativos, tamaño de la población, y cultura y deporte. Estos criterios están asociados con las asignaciones para educación, propósito general y “asignaciones especiales”. Entre ellos, los criterios de pobreza y los de déficit de atención en educación generan incentivos contradictorios (entre los logros y las asignaciones), mientras los de eficiencia generan incentivos positivos y premian los logros. Esto se debe tener en cuenta para priorizar los criterios que favorezcan las zonas más rurales en la asignación del SGP.

Los criterios más progresivos en términos de ruralidad, cuyo mejoramiento genera marginalmente más recursos de las participaciones para el municipio, son: la educación, la eficiencia fiscal (orienta las asignaciones de propósito general) y los ajustes (compensaciones) por cobertura de salud. Estos criterios son objetivos de las políticas de apoyo al desarrollo institucional de los municipios y en caso de reformas se puede aumentar su peso en las asignaciones.

En el marco de la próxima reforma, el SGP debe garantizar un conjunto de criterios de ruralidad, que refuercen un sesgo positivo hacia las condiciones rurales de los territorios. Si se asume que en ningún caso se reducirían las asignaciones para educación, salud, agua y saneamiento, los mayores incrementos en responsabilidades y en recursos, deben apoyar las asignaciones de *propósito general* (no obligatorias pero permitidas y de gran impacto social, como vivienda, nutrición, primera infancia, educación inicial, vejez e incapacidad, carreteras y comunicaciones). Los recursos de *propósito general* permiten una mayor flexibilidad en el gasto, y generan mayores beneficios en la asignación de recursos; con ellos se atienden gastos públicos (sociales e institucionales) en los que se presentan las mayores brechas en las zonas rurales (en educación y salud las brechas son importantes pero menores).

Una segunda regla importante es definir un porcentaje mínimo de los recursos de SGP que los departamentos y municipios inviertan en sus zonas rurales, para corregir el sesgo actual de inversiones proporcionalmente mayor en las cabeceras municipales.

Asociados con el SGP, es necesario emprender ajustes a los costos unitarios de los servicios sociales básicos que hoy se financian con estos recursos. Así, se deben producir ajustes a la asignación

⁵⁹ Ver Vélez, Carlos Eduardo. 1996. Gasto Social y desigualdad, logros y extravíos. DNP, Misión Social.

⁶⁰ Este análisis se apoya en el documento preparado por Zapata y Concha “SGP y sensibilidades rurales”. Mimeo, Cepal, 2014.

⁶¹ Esto no asegura que el conjunto del gasto público social tenga este sesgo favorable a la ruralidad, en su conjunto o incluso sectorialmente, dado el destino de los otros gastos sociales del gobierno (fondos sectoriales, programas de inversión, los sectores no obligatorios en SGP, pensiones y vivienda).

per cápita en educación, donde pesa el costo rural y existe un factor de ruralidad significativo. En educación, se debe fortalecer la asignación para educación preescolar. También, ajustes a la UPC en salud según costos y requerimientos diferenciados; hoy el régimen subsidiado discrimina poco su valor entre zonas urbanas y rurales.

Los recursos que se destinan a los sectores sociales vía el SGP tienen en su gran parte una dedicación a la operación de sistemas (86% entre educación, salud y agua potable), y con muy poco margen para otras actividades (cuidado infantil, protección a la vejez, nutrición, vías y desarrollo económico). En el SGP el sistema jalona automáticamente los recursos de funcionamiento (si se inscribe un niño nuevo, si se afilia una persona a salud), pero no los recursos para mejorar calidad y para invertir en infraestructura social. Es importante contemplar la asignación de recursos adicionales para los servicios de agua y saneamiento. En general, los recursos del SGP financian flujos y muy poca proporción se destina a inversiones fijas. La financiación de los costos de actividades y necesidades que no son permanentes (infraestructura nueva) debiera ir en forma independiente del flujo corriente del SGP, y contar con asignaciones a través del Presupuesto General de la Nación.

C. Un fondo social rural

Con el propósito de financiar el desarrollo de infraestructura social y el desarrollo de proyectos e innovaciones, sin complejizar aún más el SGP, se propone constituir un Fondo Social Rural⁶², con estructura y destinación multisectorial para propósitos de inversión, que bien puede complementarse con los recursos de libre disponibilidad del SGP, el sistema de regalías, recursos propios de los municipios y departamentos, y otras fuentes (asociativas, privadas, ONG, etc.). Por su naturaleza el Fondo debe ser multisectorial. Este fondo puede tener una condición temporal, en tanto se logran progresos sustanciales, y se avanza hacia una institucionalidad más permanente e integrada.

El Fondo debe incorporar la flexibilidad y las decisiones locales, actuar mediante asignaciones globales debidamente planificadas e informadas, donde se acuerda periódicamente su destino con los actores locales, sin que tengan que estar predeterminadas sectorialmente. Los recursos no tienen que bajar sectorizados a los municipios. Se puede hacer una cuantificación gruesa de las necesidades y anunciar al territorio que hay determinados recursos en un periodo plurianual, y el territorio define prioridades, inversiones, composición etc. Es clave poder garantizar recursos en el tiempo.

La experiencia nacional del Fondo de Adaptación, creado con ocasión de la Ola Invernal 2010-2012, tiene enseñanzas importantes para el diseño institucional del Fondo Social Rural. También, hay que revisar la experiencia de los Fondos FIS y DRI, y del Plan Nacional de Rehabilitación - PNR (1986-1992). Entre los elementos importantes está el reconocimiento de distintas estructuras locales (no una única y uniforme).

El cuadro 5 presenta una estimación de la financiación por sector, según diferentes fuentes: SGP, regalías, presupuesto nacional, el fondo social rural propuesto, recursos propios de departamentos y municipios, y entidades nacionales. El fondo social y los recursos locales están en capacidad de apoyar la financiación de prácticamente todos los sectores sociales. Por el carácter temporal de los recursos de regalías, se propone que se concentren en infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Para lograr que los recursos propios de las regiones sean más significativos, se imponen nuevos programas de apoyo para el fortalecimiento fiscal de estos gobiernos.

Los recursos del fondo social se dirigen a la generación y mejoramiento de infraestructura, y los recursos locales apoyan el 7.4% de la financiación total de los sectores⁶³. En educación, el SGP financia los gastos de operación, gestión y mantenimiento, incluyendo la alimentación de los estudiantes, el transporte escolar y el mejoramiento de la calidad educativa. El programa Primera Infancia se financia en su mayoría a través de los gastos de propósito general en el SGP y los recursos propios del ICBF y

⁶² Puede ser una cuenta independiente de un Fondo Rural más amplio, donde también se incluyan componentes o cuentas de desarrollo productivo e infraestructura.

⁶³ Para disminuir costos de transacción, se debe contar con matrices de cofinanciación bastante simplificadas.

otras entidades de orden local. La financiación de los sistemas de agua y saneamiento se distribuye entre el fondo social rural (50%), las regalías (30%) y el SGP (20%). La ampliación de la red eléctrica recibe recursos del Ministerio de Minas y Energía, y del Sistema General de Regalías.

Cuadro 5
Inversión anual promedio^a por fuente de financiamiento, 2016-2035

	SGP	Regalías	Fondo Social Rural	Recursos locales Departamentos - Municipios	Entidades Nacionales	Total	Por sector (porcentaje)	
Educación	Básica (6-17)	456 417	18 558	24 999		499 973	14,7	
	Preescolar (3-5 años)	173 458	10 251	9 669		193 378	5,7	
	Superior y Formación profesional			16 595	315 298	MEN, SENA	331 893	9,8
Salud	s.i		s i	s i	s i	MinSalud		
Nutrición	s.i			s i	s i	ICBF + DPS		
Primera Infancia	7 200		3 600	900	6 300	ICBF - Otros	18 000	0,5
Colombia Mayor				114 317	266 739	MinTrabajo - DPS	381 056	11,2
Más Familias en Acción					35 473		35 473	1,0
Vivienda			886 155	46 640			932 794	27,4
Agua y Alcantarillado	146 233	219 350	365 584				731 167	21,5
Energía		28 453			56 906	MinMinas	85 358	2,5
Total sectores	783 308	247 803	1 284 148	213 119	680 716		3 209 093	94,3
Institucionalidad	38 509			38 509	115 527		192 546	5,7
Gran total	821 817	247 803	1 284 148	251 628	796 243		3 401 639	100,0
Por fuente (en porcentajes)	24,2	7,3	37,8	7,4	23,4		100	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: s.i: Sin información.

^a Los datos corresponden al promedio simple de la inversión acumulada de los cuatro quinquenios que comprende el período 2015-2035. Mayor detalle en los anexos de este documento.

Bibliografía

- Acosta, O. L., et al. (2015), *Protección Social Rural*. Serie Estudios y Perspectivas # 32. CEPAL, Bogotá.
- Acosta, C., Ordóñez, L. & Parra-Peña, R. (2013), *Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia*. Vol. XLIII Coyuntura económica. Investigación económica y social. Fedesarrollo, Bogotá.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2014), *Congreso Internacional de Acueductos Rurales*. APC, Bogotá.
- Angulo R. y N. Gómez (2014), Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia. Estudio elaborado para la CEPAL.
- Appendini, K., & Nuijten, M. (2002), El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*, págs. 71-88. CEPAL, Santiago de Chile.
- Bautista, D., & Ibáñez, L. M (comp). (2014), *Lineamientos para una política de desarrollo territorial*. USAID, Bogotá.
- Becerra, A., Junguito, R. & Perfetti, J. (2014), *Desarrollo de la agricultura colombiana*. Cuadernos Fedesarrollo #48. Fedesarrollo, Bogotá.
- Berdegú et al (2012), *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Rimsip.
- Bernal, R. (2014), *Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo #51. Fedesarrollo, Bogotá.
- Betancourt, A. (2012), *Recomendaciones y líneas de acción para la política pública de desarrollo rural en Colombia*. Papers #17. KAS, Bogotá.
- Bird, R. (2012), *Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress*. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies. Atlanta.
- Brutti, Z. (2014), *Decentralizing Public Education: Does Everyone Benefit? Evidence from Colombia*. Seminario CEDE. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Carriazo, F., & Reyes, M. (2012), *Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia*. Documento CEDE 22. Facultad de Economía. Universidad de los Andes, Bogotá.
- CEPAL. (2010), Hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.
- CEPAL, FAO, IICA. (2013), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile.
- Chernichovsky, D., Guerrero, R. & Prada, S. (2014), *La doble descentralización en el sector salud: evaluación y alternativas de política pública*. Cuadernos Fedesarrollo #53. Fedesarrollo, Bogotá.
- Colombia. Borrador acuerdos de proceso de negociación Gobierno Nacional y FARC. (2014), *Reforma rural integral*. La Habana.

- Dercon, S. (2001), “Assessing Vulnerability to Poverty”. Paper prepared for the Department for International Development, Economics Department. Oxford University, Oxford.
- Dirven, M. (2013), *Rural non-farm employment: the importance of distances*. Mimeo.
- DNP. (2014), *Conpes 3810. Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*. CONPES. DNP, Bogotá.
- DNP, Dirección de Desarrollo Social. (2014), *Diagnóstico de los sectores en el área rural de Colombia*. DNP, Bogotá.
- DNP y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007), *Visión Colombia II Centenario. Aprovechar las potencialidades del campo*. DNP, Bogotá.
- Domínguez, C.; Uribe, E. (2005), “Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década. Documento Cede. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Echeverri, R. & Sotomayor, O. (2010), *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Echeverri, R. (1998), *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*. Informe final Misión Rural. Bogotá.
- Econometría Consultores. (2014), *Evaluación de operaciones del sistema general de participaciones*. Econometría Consultores, Bogotá.
- Escobal, J. (2003), *New institutions for agricultural and rural development in Latin American and the Caribbean*. FAO, Roma.
- Escobar, G. (2013), *Una revisión de los principales arreglos institucionales para el desarrollo territorial rural*. Rimsip, Santiago de Chile.
- European Network for Rural Development. (2010). *Conceptual framework on public goods provided through agriculture in the EU. Thematic Working Group - Public goods and public intervention*.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. (s.f.), *Restructuring rural institutions*. Recuperado el 26 de May de 2014, de Issues in program design: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/restructuring.html>.
- FAO, IFAD. (2011), *Good practices in building rural development institutions and producer organizations: how to empower small-scale producers to increase food security*. Nairobi.
- FIDA. (2011), *Reporte sobre pobreza rural: Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*. Roma.
- Forero, J., & Ezpeleta, S. (2007), *Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas*. Serie estudios y perspectivas. Oficina de la Cepal, Bogotá.
- Fundación para la educación superior. (1987), *La educación rural en Colombia. Situación, experiencias y perspectivas*. FES, Bogotá.
- García, S., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2014), *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo #49. Fedesarrollo, Bogotá.
- García, C. (1993), *El Bajo Cauca Antioqueño, cómo ver las regiones*. Cinep y Iner, Bogotá.
- G|Exponencial & Ipsos. (2013), *Evaluación del programa VIS rural*. Bogotá.
- Hernández, A., & Becerra, A. (2013), *Capital básico para la agricultura colombiana*. En J. J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leivovich, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (pág. 248). SAC y Fedesarrollo, Bogotá.
- ICBF. (2010), *Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia*. ICBF, Bogotá.
- IFAD International Fund for Agricultural Development. (s.f.), *IFAD investing in rural people*. Recuperado el May de 2014, de Guidance note for institutional analysis in rural development programmes: <http://www.ifad.org/english/institutions/guidance/0.pdf>.
- INCODER. (2011), *Visión Integral del Desarrollo Rural: una apuesta del Gobierno Nacional*. VII Seminario Internacional de Desarrollo Rural. INCODER, Bogotá.
- Machado, A. (2012), *El desarrollo rural y la institucionalidad*. *Hechos de paz #64*, 17-20. PNUD, Bogotá.
- Machado, A., Salgado, C. & Vásquez, R. (2004), *El análisis institucional y de las instituciones del sector agropecuario colombiano. Periodo 1986 - 2002*. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura. (1994), *La agricultura y las políticas sectoriales*. MADR, Bogotá.
- Nussbaum, M. (2012), *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós. España.
- Ocampo, J. (2008), *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Revista NUEVA SOCIEDAD No. mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, www.nusu.org.
- OEI y UNESCO. (2014), *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina*. Informe SITEAL. Buenos Aires.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria PNSAN 2012- 2019. Colombia.

- Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A., & Leibovich, J. (2013), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. SAC y Fedesarrollo, Bogotá.
- Perfetti, J. & Olivera, M. (2010), *Instituciones y política agraria*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.
- PNUD. (2011), Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de desarrollo humano 2011. INDH y PNUD, Bogotá.
- PNUD y DNP (2006), “Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente”. Informe de Colombia. Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005. PNUD, Bogotá.
- PNUD. (2000), Human Development Report 2000. PNUD, Bogotá.
- Sarmiento, A. (2014), *Situación actual y financiamiento. Ruta de universalización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (6 a 18 años)*. ICBF y Aldeas Infantiles SOS Colombia, Bogotá.
- Schejtman, A. (1999), *Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural*. Revista de la CEPAL No. 67, pp. 15-32. CEPAL, Santiago de Chile.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004), *Desarrollo territorial rural*. Rimsip.
- Sepúlveda, S. (2009), *Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual*. IICA. San José.
- Sepúlveda, S. & Edwards, R, eds (2009), *Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural. Lecturas seleccionadas II*. IICA y BMZ/GTZ, San José.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. & Portilla, M. (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA, San José.
- Sepúlveda, S. (sf), *Principales características de instituciones para el desarrollo sostenible micro regional*. Mimeo.
- Sunkel, G., Trucco, D. & Espejo, A. (2013), *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional*. Santiago de Chile.
- Vélez, C. (1996), *Gasto Social y desigualdad, logros y extravíos*. DNP, Misión Social. Bogotá.

Anexo

Costeo para estimar la inversión adicional requerida para cerrar brechas en coberturas de bienes y servicios públicos sociales

Cuadro A.1
Educación preescolar

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total	
Población 3-5 zona rural dispersa	709	706	702	699	696	692	686	680	674	668	662	655	647	640	632	625	617	609	600	592	584	584	
Cobertura neta rural (3-5 años)	62,8	66,0	69,1	72,3	75,5	78,7	82,7	86,7	90,7	94,7	98,7	98,9	99,2	99,5	99,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Déficit	264	240	217	193	170	147	119	91	63	36	9	7	5	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Alumnos cubiertos	445	465	486	506	525	545	568	590	612	633	654	648	642	636	631	625	617	609	600	592	584	584	
Alumnos nuevos por año	20	20	20	20	20	20	23	22	22	21	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Alumnos nuevos acumulados vs 2015	20	41	61	61	60	59	62	64	67	65	64	42	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Costos anuales (en miles de millones)																							
Enseñanza y gestión:	48	95	142	140	139	139	145	151	156	152	149	98	49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 463
Asignación alumnos nuevos por año	36	36	35	35	34	34	40	39	38	37	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	367
Asignación alumnos nuevos períodos anteriores	36	71	71	71	70	69	74	74	79	77	76	74	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	733
Alimentación alumnos nuevos vs 2015	12	24	35	35	35	34	36	37	39	38	37	24	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	363
Calidad:																							
Maestros (1 por cada 25 alumnos) por año	28	29	30	30	32	33	34	35	37	38	39	39	39	38	38	37	37	37	36	36	36	35	706
Infraestructura:	98	99	101	102	103	103	114	115	116	116	117	65	64	64	63	62	62	61	60	59	58	58	1 698
Infraestructura cupo nuevo	51	51	50	49	49	49	57	56	54	53	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	522
Mantenimiento (oferta total)	47	49	51	51	53	54	57	59	61	63	65	65	64	64	63	62	62	61	60	59	58	58	1 177
Inversión anual	173	223	273	274	274	275	293	301	308	307	306	202	151	102	101	100	99	97	96	95	93	93	3 868

Inversión promedio anual (en miles de millones)

	16-20	21-25	26-30	31-35
Educación preescolar	72,3	90,7	99,5	100
Cobertura	113	151	29	0
Enseñanza y gestión	30	37	38	36
Calidad	101	115	64	60
Infraestructura	244	303	131	96
Total	0,03	0,04	0,02	0,01

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los costos de educación comprenden:

- Enseñanza y gestión (matrícula, alimentación y transporte)

- Calidad (capacitación de maestros)

- Infraestructura (aulas y espacios comunes).

Los costos se calculan en función de la cobertura del ciclo.

Algunos costos sólo se asocian a los alumnos nuevos que entran al sistema.

Las proyecciones de cobertura se calcularon a partir de información de años pasados.

Cuadro A.2
Educación primaria

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total	
Población 6-10 zona rural dispersa	1 157	1 148	1 139	1 130	1 122	1 113	1 104	1 095	1 086	1 077	1 068	1 058	1 047	1 036	1 025	1 015	1 001	987	973	959	945	945	
Cobertura neta rural (6-10 años)	91,6	92,2	92,8	93,4	94,0	94,6	95,2	95,8	96,4	97,1	97,7	98,1	98,6	99,1	99,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Déficit	97	89	82	74	67	60	53	46	39	32	25	20	15	10	5	0	0	0	0	0	0	0	
Alumnos cubiertos	1 060	1 059	1 057	1 056	1 054	1 053	1 051	1 049	1 047	1 046	1 043	1 038	1 032	1 026	1 021	1 015	1 001	987	973	959	945	945	
Alumnos nuevos por año	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Alumnos nuevos acumulados vs 2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Costos anuales (en miles de millones)																							
Enseñanza y gestión:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asignación alumnos nuevos por año	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asignación alumnos nuevos períodos anteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alimentación alumnos nuevos vs 2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transporte alumnos nuevos vs 2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calidad:																							
Maestros (1 por cada 25 alumnos) por año	64	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	62	62	62	61	61	60	59	58	58	58	57	1 231
Infraestructura:																							
Infraestructura cupo nuevo	106	106	106	106	105	105	105	105	105	105	104	104	103	103	102	101	100	99	97	96	96	94	2 051
Mantenimiento (oferta total)	106	106	106	106	105	105	105	105	105	105	104	104	103	103	102	101	100	99	97	96	96	94	2 051
Inversión anual	169	169	169	169	169	168	168	168	168	168	167	167	166	165	164	162	160	158	156	153	151	151	3 282

Inversión promedio anual (en miles de millones)

Educación primaria	16-20	21-25	26-30	31-35
Cobertura	93,4	96,4	99,1	100
Enseñanza y gestión	0	0	0	0
Calidad	63	63	62	58
Infraestructura	106	105	103	97
Total	169	168	164	156
(en porcentajes del PIB)	0,02	0,02	0,02	0,02

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.3
Educación secundaria

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total
Población 11-14 zona rural dispersa	870	859	848	836	825	814	804	793	783	772	762	752	742	732	723	713	704	695	685	676	667	667
Cobertura neta rural (11-14 años)	71,5	75,6	79,6	83,6	87,7	91,7	93,4	95,0	96,7	98,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Déficit	248	210	173	137	102	67	53	39	26	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alumnos cubiertos	622	649	675	700	724	747	750	754	757	760	762	752	742	732	723	713	704	695	685	676	667	667
Alumnos nuevos por año	27	26	25	24	23	23	4	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alumnos nuevos acumulados vs 2015	27	53	77	101	98	98	76	54	33	13	11	8	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Costos anuales (en miles de millones)	86	170	250	328	316	316	245	175	107	41	37	26	16	7	0	0	0	0	0	0	0	1 803
Enseñanza y gestión:	59	57	55	53	51	51	8	7	7	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	307
Asignación alumnos nuevos por año	59	59	116	170	164	158	112	66	22	20	18	11	11	5	0	0	0	0	0	0	0	921
Asignación alumnos nuevos periodos anteriores	15	30	45	59	57	44	31	19	7	7	7	5	3	1	0	0	0	0	0	0	0	324
Alimentación alumnos nuevos vs 2015	12	24	35	46	44	34	24	15	6	6	5	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	251
Transporte alumnos nuevos vs 2015																						
Calidad:																						
Maestros (1 por cada 25 alumnos) por año	39	40	42	43	43	45	45	45	45	46	46	45	45	44	43	43	42	42	41	41	40	862
Infraestructura:	132	132	132	132	132	132	84	84	83	83	82	75	74	73	72	71	70	69	69	68	67	1 786
Infraestructura cupo nuevo	67	65	62	60	58	58	9	8	8	7	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	349
Mantenimiento (oferta total)	65	67	70	72	75	75	75	75	76	76	76	75	74	73	72	71	70	69	69	68	67	1 437
Inversión anual	257	342	424	503	493	493	374	304	236	169	164	146	135	125	116	114	113	111	110	108	107	4 451
Inversión promedio anual (miles de millones)																						
Educación secundaria	16-20	21-25	26-30	31-35																		
Cobertura	83,6	96,7	100,0	100																		
Enseñanza y gestión	230	121	10	0																		
Calidad	42	45	44	41																		
Infraestructura	132	83	73	69																		
Total	404	249	127	110																		
(en porcentajes del PIB)	0,05	0,03	0,02	0,01																		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.4
Educación media

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total	
Población 15-16 zona rural dispersa	433	426	420	413	407	400	394	388	381	375	369	364	360	356	351	347	342	338	334	330	326	326	
Cobertura neta rural (15-16 años)	36,2	38,6	40,9	43,3	45,7	48,1	51,2	54,4	57,5	60,7	63,9	66,9	69,8	72,8	75,8	78,8	83,1	87,3	91,5	95,8	100,0	100,0	
Déficit	276	262	248	234	221	208	192	177	162	147	133	121	109	97	85	73	58	43	28	14	0	0	
Alumnos cubiertos	157	164	172	179	186	192	202	211	219	228	236	244	251	259	266	273	284	295	306	316	326	326	
Alumnos nuevos por año	8	7	7	7	7	7	9	9	9	8	8	8	8	8	7	7	11	11	11	10	10	10	
Alumnos nuevos acumulados vs 2015	8	15	15	15	14	13	16	19	18	17	16	16	16	16	15	15	14	18	22	21	21	20	
Costos anuales (en miles de millones)																							
Enseñanza y gestión:																							
Asignación alumnos nuevos por año	25	50	48	46	46	44	52	60	58	55	53	52	52	50	48	46	59	72	70	68	65	1 074	
Asignación alumnos nuevos períodos anteriores	17	17	17	16	15	15	21	20	19	18	18	18	17	17	16	16	25	24	24	23	22	378	
Alimentación alumnos nuevos vs 2015	5	9	9	8	8	8	9	11	10	10	9	9	9	9	9	8	11	13	12	12	12	356	
Transporte alumnos nuevos vs 2015	3	7	7	7	6	6	7	8	8	8	7	7	7	7	7	7	8	10	10	9	9	148	
Calidad:																							
Maestros (1 por cada 25 alumnos) por año	10	10	10	11	11	12	12	13	13	14	14	15	15	16	16	16	17	18	18	19	20	289	
Infraestructura:																							
Infraestructura cupo nuevo	36	36	36	36	36	36	44	44	44	43	43	44	45	45	45	45	57	57	57	57	57	904	
Mantenimiento (oferta total)	19	19	18	18	17	16	24	23	22	21	20	20	20	19	18	17	28	27	26	26	25	424	
Inversión anual	16	17	17	18	19	19	20	21	22	23	24	24	25	26	27	27	28	30	31	32	33	481	
	71	96	94	94	92	91	108	117	115	112	110	111	111	110	109	108	133	147	145	144	142	2 267	
Inversión promedio anual (en miles de millones)																							
Educación media	16-20	21-25	26-30	31-35																			
Cobertura	43,3	57,5	72,8	92																			
Enseñanza y gestión	42	56	50	67																			
Calidad	11	13	16	18																			
Infraestructura	36	44	45	57																			
Total	89	112	110	142																			
(en porcentajes del PIB)	0,01	0,01	0,01	0,02																			

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.5
Educación superior

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total	
Población 17-21 zona rural dispersa	915	902	890	878	866	853	840	826	812	799	785	774	763	752	741	730	721	712	703	694	685	685	
Cobertura neta rural (17-21 años)	7,6	8,5	9,5	10,4	11,3	12,2	13,7	15,1	16,6	18,1	19,5	21,9	24,2	26,6	28,9	31,2	35,0	38,7	42,5	46,2	50,0	50,0	
Déficit	845	825	806	787	768	749	725	701	678	655	632	605	578	552	527	502	469	436	404	373	342	342	
Alumnos cubiertos	70	77	84	91	98	104	115	125	135	144	153	169	185	200	214	228	252	276	299	321	342	342	
Alumnos nuevos por año	7	7	7	7	7	6	11	10	10	9	9	16	15	15	14	14	24	24	23	22	22	22	
Alumnos nuevos acumulados vs 2015	7	14	21	28	27	31	34	37	40	39	44	50	55	61	61	59	67	76	85	93	90	90	
Costos anuales (en miles de millones)																							
Enseñanza y gestión:	36	70	104	136	141	136	141	175	200	225	248	255	307	347	387	425	436	515	578	638	698	717	6 638
Asignación alumnos nuevos por año	26	25	24	23	22	22	37	36	34	33	32	56	54	52	50	49	85	82	80	78	75	75	955
Asignación alumnos nuevos períodos anteriores	26	26	50	75	72	70	83	96	108	103	99	121	142	162	157	151	184	216	247	240	240	2 402	
Sostenimiento alumnos nuevos	10	10	10	10	9	9	15	14	13	13	13	22	22	21	20	19	34	33	32	31	30	382	
Sostenimiento alumnos nuevos períodos anteriores	10	10	10	20	29	38	53	67	81	94	107	129	151	172	192	211	245	278	310	341	372	2 900	
Inversión anual	36	70	104	136	141	136	141	175	200	225	248	255	307	347	387	425	436	515	578	638	698	717	6 638

	16-20	21-25	26-30	31-35
Inversión promedio anual (en miles de millones)	16,4	16,6	26,6	42,5
Cobertura	97	220	360	629
Enseñanza y gestión	97	220	360	629
Total	0,01	0,03	0,05	0,08

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En educación superior, los costos de asignación por alumno incorporan los costos de mejoras infraestructura y calidad de la educación.

Cuadro A.6
Vivienda nueva

	2015	2020	2025	2030	2035
Hogares	2 819 539	2 965 559	3 157 354	3 390 836	3 673 250
Déficit (en porcentajes)					
Hogares con al menos paredes inadecuadas (pueden presentar problemas de pisos y/o hacinamiento también)	14,0	11,0	8,0	5,0	2
Hogares con pisos inadecuados, hacinamiento o ambos	26,4	20,5	15,0	9,0	3
Total	40,4	31,5	23,0	14,0	5,0
Hogares por vivienda	1,06	1,05	1,04	1,03	1,02
Déficit (viviendas)					
Total	1 208 788	980 859	755 239	488 959	187 336
Viviendas construidas	418 887	342 522	262 692	174 628	74 934
Viviendas mejoradas	789 901	638 337	492 547	314 330	112 401
Viviendas adecuadas existentes	1 783 262	2 132 978	2 528 409	3 003 603	3 559 379
Viviendas nuevas por lustro		349 716	395 431	475 193	555 777
Viviendas construidas nuevas		122 123	137 541	169 712	222 311
Viviendas mejoradas nuevas		227 593	257 890	305 482	333 466
Costo (en millones)					
Nuevas		2 442 463	2 750 823	3 394 239	4 446 214
Mejoradas		1 137 966	1 289 448	1 527 408	1 667 330
Total (en millones de pesos) por lustro		3 580 428	4 040 271	4 921 646	6 113 544
Inversión anual (en millones de pesos)		716 086	808 054	984 329	1 222 709
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,09	0,11	0,13	0,16

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.7
Agua mejorada

Acueducto	2015	2020	2025	2030	2035
Hogares	2 819 539	2 965 559	3 157 354	3 390 836	3 673 250
Cobertura (en porcentajes)	55,2	58,6	62,2	66	70
Déficit (hogares)	1 263 153	1 227 741	1 193 480	1 152 884	1 101 975
Hogares con acueducto	1 556 386	1 737 818	1 963 874	2 237 952	2 571 275
Acueductos existentes	5 188	5 793	6 546	7 460	8 571
Acueductos nuevos por lustro		605	754	914	1 111
Acueductos nuevos por año		121	151	183	222
Hogares por vivienda	1,06	1,05	1,04	1,03	1,02
Costo (en millones)					
					900
Total (en millones de pesos) por lustro		571 511	705 297	846 900	1 019 969
Inversión anual (en millones de pesos)		114 302	141 059	169 380	203 994
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,1	0,1	0,1	0,1
Fuente adecuada					
Total (en millones de pesos) por lustro		857 266	1 057 945	1 270 350	1 529 954
Inversión anual (en millones de pesos)		171 453	211 589	254 070	305 991
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,11	0,14	0,17	0,20
Total					
Costo total anual		285 755	352 648	423 450	509 985
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,04	0,05	0,06	0,07

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.8
Mecanismos de eliminación de excretas

	2015	2020	2025	2030	2035
Alcantarillado					
Hogares	2 819 539	2 965 559	3 157 354	3 390 836	3 673 250
Cobertura (en porcentajes)	18,2	23,4	30,1	38,8	50,0
Déficit (hogares)	2 306 383	2 271 618	2 206 990	2 075 192	1 836 625
Hogares con alcantarillado	513 156	693 941	950 364	1 315 644	1 836 625
Alcantarillado existentes	1 711	2 313	3 168	4 385	6 122
Alcantarillados nuevos por lustro		603	855	1 218	1 737
Alcantarillados nuevos por año		121	171	244	347
Hogares por vivienda	1,06	1,05	1,04	1,03	1,02
Costo unitario (en millones)					
	700				
Total (en millones de pesos) por lustro		442 923	622 253	877 892	1 239 934
Inversión anual (en millones de pesos)		88 585	124 451	175 578	247 987
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,01	0,02	0,03	0,04
Excretas					
Cobertura (en porcentajes)	64,6	71,6	69,9	61,2	50,0
Sist. excretas existentes	1 821 422	2 123 340	2 206 990	2 075 192	1 836 625
Sist. excretas nuevos por lustro ^a		360 580	202 532	63 770	60 103
Sist. excretas nuevos por año		72 116	40 506	12 754	12 021
Costo (en millones)	5				
Total (en millones de pesos) por lustro		1 893 043	1 053 165	328 416	306 527
Inversión anual (en millones de pesos)		378 609	210 633	65 683	61 305
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,25	0,14	0,04	0,04
Total					
Cobertura adecuada	82,8	95,0	100,0	100,0	100,0
Costo total anual		467 193	335 084	241 261	309 292
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,06	0,04	0,03	0,04

Fuente: Elaboración propia.

^a Los sistemas de eliminación de excretas nuevos resultan de la creación de mecanismos de eliminación, nuevos alcantarillados que eliminan el uso de instalaciones existentes y nuevas viviendas cuyo diseño comprende la construcción de pozos sépticos.

Cuadro A.9
Provisión de energía eléctrica

	2015	2020	2025	2030	2035
Hogares	2 819 539	2 965 559	3 157 354	3 390 836	3 673 250
Cobertura (en porcentajes)	88,2	91	95	98	100
Déficit (hogares)	332 706	266 900	157 868	67 817	0
Hogares con conexión	2 486 833	2 698 659	2 999 486	3 323 019	3 673 250
Conexiones nuevas por lustro		211 825	300 828	323 533	350 231
Conexiones nuevas por año		42 365	60 166	64 707	70 046
Costo unitario		55 075	78 215	84 119	91 060
Subsidio (en miles)		2 542	3 610	3 882	4 203
Subsidio acumulado		1,3 millones	60	10 034	14 237
Total (en millones de pesos) por lustro		288 082	421 835	470 764	526 485
Inversión anual (en millones de pesos)		57 616	84 367	94 153	105 297
(en porcentajes del PIB) (7,6 billones)		0,01	0,01	0,01	0,01

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.10
Primera infancia ^a

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Niños rurales (en miles)	1 232	1 215	1 199	1 183	1 167	1 151	1 140	1 129	1 117	1 106	1 095	1 086	1 077	1 069	1 060	1 051	1 045	1 038	1 032	1 026	1 019
Niños en pobreza (en porcentajes)	60	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	28	26	24	22	20
Niños en pobreza (en miles)	739	705	672	639	607	576	547	519	492	465	438	413	388	363	339	315	293	270	248	226	204
Niños cubiertos (en miles)	350	360	370	380	390	400	410	420	430	440	438	413	388	363	339	315	293	270	248	226	204
Niños cubiertos nuevos por período	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niños cubiertos nuevos vs 2015	10	20	30	40	40	40	40	40	40	40	30	20	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Cobertura (en porcentajes)	47,4	51,1	55,1	59,5	64,3	69,5	74,9	80,9	87,5	94,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inversión anual (en miles de millones)	10	20	30	40	40	40	40	40	40	40	30	20	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Inversión promedio anual (en miles de millones)	16-20	21-25	26-30	31-35																	
Primera infancia	59,9	87,6	100,0	100																	
Cobertura programa primera infancia	28	38	6	0																	
Total	0,004	0,005	0,001	0,000																	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se estima un costo de atención promedio integral propio de poblaciones rurales. a El paquete de primera infancia incluye educación pre jardín, jardín y transición.

Cuadro A.11
Colombia Mayor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
Mayores de 60 años rurales (en miles)	1 212	1 241	1 269	1 298	1 330	1 364	1 378	1 406	1 436	1 465	1 496	1 527	1 558	1 591	1 624	1 658	1 692	1 727	1 763	1 800	1 837	
Mayores de 60 años en pobreza (en porcentajes)	60	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	28	26	24	22	20	
Mayores de 60 años en pobreza (en miles)	727	720	711	701	692	682	661	647	632	615	598	580	561	541	520	497	474	449	423	396	367	
Personas cubiertas (en miles)	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	386	397	408	419	430	474	449	423	396	367	
Cupos nuevos por período		25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	11	11	11	11	11	44		0	0	0	
Cupos nuevos vs 2015		25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	261	272	283	294	305	349	349	349	349	349	349
Cobertura (en porcentajes)	17,2	20,8	24,6	28,5	32,5	36,7	41,6	46,4	51,5	56,9	62,7	66,5	70,8	75,5	80,7	86,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inversión anual (en miles de millones)	42	84	84	126	168	210	252	294	336	378	420	439	457	476	494	513	586	586	586	586	586	586
Inversión promedio anual (en millones)		16-20		21-25		26-30		31-35														
Colombia Mayor (línea de pobreza)		28,6		51,8		76,0		100,0														
Cobertura programa Colombia Mayor		126		336		476		586														
Total		0,02		0,04		0,06		0,08														
(en porcentajes del PIB)																						

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se equipara el subsidio a nivel de línea de pobreza.

Cuadro A.12
Más Familias en Acción

Familias en Acción (aumento de 40 pesos mensuales en transferencia)		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
Hogares (en miles)		2 820	2 849	2 878	2 907	2 936	2 966	3 004	3 042	3 081	3 119	3 157	3 204	3 251	3 297	3 344	3 391	3 447	3 504	3 560	3 617	3 673	
Pobreza rural (en porcentajes)		43	42	40	39	37	36	35	33	32	30	29	28	26	25	23	22	21	19	18	16	15	
Hogares en pobreza (en miles)		1 212	1 185	1 157	1 128	1 098	1 068	1 039	1 010	980	948	916	884	852	818	783	746	710	673	634	593	551	
Familias con MFA (en miles)		1 111	1 150	1 157	1 128	1 098	1 068	1 039	1 010	980	948	916	884	852	818	783	746	710	673	634	593	551	
Cupos nuevos		39	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Cupos nuevos acumulados		39	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	
Cobertura (en porcentajes)		92	97	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Inversión anual (en miles de millones)		46	46	46	45	44	43	42	40	39	38	37	35	34	33	31	30	28	27	25	24	22	
Inversión promedio anual (en millones)		16-20	21-25	26-30	31-35																		
Familias en Acción Cobertura (en porcentajes)		99.4	100.0	100.0	100																		
Total		45	39	33	25																		
(en porcentajes del PIB)		0,006	0,005	0,004	0,003																		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se estima un aumento de la transferencia a niveles de línea de pobreza por vivienda. Los niveles de cobertura ya son muy altos como para obtener una inversión adicional importante.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y Perspectivas – Bogotá****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

31. Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas. Juan Carlos Ramírez J., Renata Pardo, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe (LC/L.4062/Rev.2, LC/BOG/L.33/Rev.2), abril de 2016.
30. Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), marzo de 2015.
29. Visiones regionales en la Amazonia colombiana: una aproximación participativa. Laura González, Juan Carlos Ramírez y Angélica Chavarría (LC/L.3963, LC/BOG/L.30, febrero de 2015).
28. Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos, Olga Lucía Acosta, Nohora Forero Ramírez y Renata Pardo Pinzón (LC/L.3960, LC/BOG/L.32, febrero de 2015).
27. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012-2013. Juan Carlos Ramírez J., Rafael Isidro Parra-Peña S., Laura González A. y Andrés Corredor F. (LC/L.3803, LC/BOG/L.27), abril de 2014.
26. Variaciones en torno al Escalafón de Competitividad Departamental en Colombia. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña S. (LC/L.3621, LC/BOG/L.26), 2013.
25. Visión Agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: Preparación, Negociación, Implementación y Aprovechamiento. Andrés Espinosa Fenwarth y Laura Pasculli Henao (LC/L.3606-P, LC/BOG/L.25), 2013
24. Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Andrés Espinosa Fenwarth (LC/L.3609, LC/BOG/L.24), 2013.
23. Metrópolis de Colombia. Aglomeraciones y desarrollo. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3610, LC/BOG/L.23), 2013.
22. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia. María del Rosario Guerra de la Espriella, Juan Daniel Oviedo Arango (L1341/09) (LC/L.3321, LC/BOG/L.22), 2011.
21. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3311-P, LC/BOG/L.21), N° de venta: S.11.II.G.29 (US\$10.00), 2010.
20. Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Alberto Maldonado Copello (LC/L.3217-P, LC/BOG/L.20), N° de venta: S.09.II.G.37 (US\$10.00), 2010.
19. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006, Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3010, LC/BOG/L.19), N° de venta: S.09.II.G.17 (US\$10.00), 2009.
18. La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas, Oscar Fresneda (LC/L.2840-P, LC/BOG/L.18), N° de venta: S.07.II.G.163 (US\$10.00), 2007.
17. Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas, Jaime Forero Álvarez y Some Ezpeleta Merchán (LC/L.2683-P, LC/BOG/L.17), N° de venta: S.07.II.G.34 (US\$10.00), 2007.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org