ISSN 0120 - 3576

1970 - 2005

35 AÑOS

FEDESARROLLO

COYUNTURA ECONÓMICA

SEGUNDO SEMESTRE DE 2005

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Fedesarrollo

Fundada en 1970

Director Ejecutivo
Mauricio Cárdenas S.

Subdirectora
Marcela Meléndez A.

Subdirector Social
Felipe Barrera O.

Secretaria General
María Mercedes Carrasquilla B.

Editora Coyuntura Económica
Carolina Mejía M.

Editor Coyuntura Social
Arturo Harker R.

Comité Editorial
Mauricio Cárdenas S.
María Angélica Arbeláez R.

Comité Científico
Carlos Caballero A.
Marcela Meléndez A.
Felipe Barrera O.
Mauricio Reina E.
Cristina Gamboa T.
Sandra Zuluaga M.

Investigadores Asociados
María Angélica Arbeláez R.
Carlos Caballero A.
Francisco Pérez C.
Diana Pinto M.
Mauricio Reina E.
Gabriel Rosas V.
Piedad Urdinola C.
Luis Alberto Zuleta J.
Sandra Zuluaga M.

Investigadores
Camila Aguilar L.
Cristina Gamboa T.
Silvia Restrepo U.

Investigadores Junior
Juan Camilo Chaparro C.
Camilo Ernesto Domínguez G.

Asistentes de Investigación
María Camila Casas L.
Mónica Hernández F.
Lucas Felipe Higuera J.
Nicolas León G.
Adriana María Nieto A.
Carlos Ospino H.
Carlos Ignacio Patiño F.

Directora Biblioteca
Lucía Fenney Pérez M.
Asistente Edición
Myriam Consuelo Lozano G.

Jefe de Sistemas
Juan David Díaz V.

Encuesta de Opinión Empresarial
Jesús Alberto Cantillo V.
Over Libardo Garzón C.

◆◆◆

Consejo Directivo

Miembros Ordinarios
Gerardo Carvajal Leib
Antonio Celia Martínez
Carlos Antonio Espinosa Soto
Efraín Forero Fonseca
Alejandro Linares Cantillo
Gabriel Meza Zuleta
Cecilia López Montaño
Jaime Humberto López Mesa
José Vicente Mogollón Vélez
Armando Montenegro Trujillo
Alberto Montoya Puyana
Nayib Neme Arango
José Antonio Ocampo Gaviria
Juan Camilo Ochoa Restrepo
Guillermo Perry Rubio
Rodolfo Segovia Salas
Maristella Sanín Posada
María del Rosario Síntes Ulloa
Luis Carlos Valenzuela Delgado
Ricardo Villaveces Pardo

Miembros Honorarios
Rodrigo Botero Montoya
Jorge Cárdenas Gutiérrez
José Alejandro Cortés Osorio
Rodrigo Gutiérrez Duque
Alvaro Hernán Mejía Pabón
Javier Ramírez Soto
Juan Gonzalo Restrepo Londoño
Doris Eder de Zambrano

Coyuntura Económica (ISSN 0120-3576) Licencia del Ministerio de Gobierno No. 00374. Se publica semestralmente por Fedesarrollo, suscripciones anuales de $79.000.

Objetivo de la Revista:
Coyuntura Económica tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis económico, teórico y/o empírico.

Impresa en La Imprenta Editores Ltda, calle 77 No. 28-39, Bogotá, Colombia.

Tiraje: 500 ejemplares

Periodicidad y tamaño: dos números al año, 19,5 cms. x 24 cms.

"El material de esta Revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a Coyuntura Económica de Fedesarrollo".

Correspondencia relacionada a publicidad, negocios, suscripciones y cambios de dirección deben enviarse a Fedesarrollo.

Correspondencia editorial debe ser enviada a Carolina Mejía M. en Fedesarrollo.

Información en Fedesarrollo
calle 78 No. 9-91
Tel.: 312 53 00 - 530 37 17
Fax: 212 60 73
Apartado Aéreo 75074
E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co
http: www.fedesarrollo.org
Bogotá D.C., Colombia

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Tarifa Postal Reducida Resolución No. 0930 de diciembre 11 de 1996
Permiso No. 468

Coyuntura Económica

VOL. XXXV NO. 2 SEGUNDO SEMESTRE DE 2005
EDITORA COYUNTURA ECONÓMICA
CAROLINA MEJÍA M.

EDITORIAL 5

PRINCIPALES ACTORES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Una nota sobre la tecnocracia colombiana
Rodrigo Botero M. 17

El papel de los organismos multilaterales
Roberto Junguito B. 25

El Congreso colombiano en los últimos treinta años de historia
Mónica Pachón B. 31

REFORMAS ESTRUCTURALES, CRECIMIENTO Y CICLOS

Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia
Eduardo Lora T. 41

Crecimiento económico en Colombia: 1970-2005
Mauricio Cárdenas S. 49

El crecimiento de la productividad: la industria colombiana en el contexto nacional e internacional
Ricardo Chica A. 61

¿Por qué fue tan severa la crisis económica de fines de los años noventa?
Jose Antonio Ocampo G. 73

Los ciclos económicos en Colombia
Andrés Escobar A. 81

INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

Cambio en los instrumentos de política monetaria
Miguel Urrutia M. 93

La política monetaria y los ciclos económicos en Colombia en los últimos 35 años
Cristina Fernández M. 101

Finanzas públicas

Finanzas públicas: evolución y agenda pendiente
Guillermo Perry R. 109

Descentralización
Alberto Carrasquilla B. 121

El presupuesto de 1970 y el presupuesto de 2005: evidencia de decisiones económicas y fiscales de los últimos 35 años
Carolina Rentería R. 135

Sector externo

Inserción internacional de Colombia: un proceso a mitad de camino
Mauricio Reina E. 149

Flujos de capital privado en Colombia 1970-2005
Leonardo Villar G. 159

Consideraciones sobre la acumulación de reservas internacionales en Colombia entre 1970 y 2004
Humberto Mora A. 167

Tasa de cambio: evolución, determinantes e impacto
Juan José Echavarría S. 177

Desempeño de firmas endeudadas en moneda extranjera ante una devaluación
Roberto Steiner S. 185

Sector financiero

Las crisis financieras del último cuarto del siglo xx
Carlos Caballero A. 195

Crédito hipotecario en Colombia
María Mercedes Cuéllar L. 207

Mercado de capitales, sector financiero y crecimiento en Colombia: un camino por recorrer
María Angélica Arbeláez R. 213

Evolución y determinantes del margen de intermediación en Colombia
Natalia Salazar F. 227

Infraestructura del mercado financiero
Joaquín Bernal R. 241

Del microcrédito a las microfinanzas en Colombia
Beatriz Marulanda P. 249

Economía rural

35 años de instituciones y política cafetera
Catalina Crane A. 257

Sector agropecuario: revisión de una trayectoria
Garbriel Rosas V. 265

Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia
Juan José Perfetti del Corral 273

Progreso social

Movilidad social: realidad, opinión y consecuencias
Alejandro Gaviria U. 283

Desigualdad del ingreso 1976-2004
Fabio Sánchez T. 289

El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y qué hace falta por hacer?
Raquel Bernal S. 295

La política de educación en Colombia 1957-2005
Felipe Barrera O. 307

Las reformas de salud en Colombia
Nelcy Paredes C. 315

Dinámicas de población en los últimos 35 años: el tesoro escondido de Colombia
Piedad Urdinola C. 323

La mujer en la vida nacional: tres revoluciones recientes 1970-2005
Cecilia López M. 327

La politica ambiental en Colombia durantes los últimos 35 años
Ana María Ibáñez L.
Eduardo Uribe B. 335

Conflicto y violencia

Tres décadas de homicidios, secuestro y tráfico de drogas en Colombia
Maurico Rubio P. 347

El desmonte del secuestro extorsivo en Colombia: ¿existe una estrategia?
Elvira María Restrepo S. 355

Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia
Ximena Cadena O. 363

Editorial

Desde 1970, Fedesarrollo se ha preocupado por analizar con independencia y rigurosidad la realidad económica y social del país. Con ello, sus investigadores han buscado contribuir al mejoramiento de las políticas públicas en una amplia gama de sectores. En esa línea y con ocasión de sus 35 años de actividades, Fedesarrollo ha querido convocar en esta edición especial de la revista Coyuntura Económica a 35 destacados académicos colombianos que en algún u otro momento de sus carreras profesionales han sido parte de esta casa. En este grupo se incluyen los nueve Directores Ejecutivos que ha tenido la institución, buena parte de los editores de esta revista y de la Coyuntura Social, así como un número representativo de investigadores que cubren todos los momentos en la vida de Fedesarrollo, desde su fundación hasta el presente.

Cada autor analiza, desde su propia óptica, alguna dimensión específica del devenir económico, político y social de Colombia en los últimos 35 años. Algunas de las contribuciones incluyen, además, una reflexión sobre las perspectivas futuras en las diferentes áreas analizadas, con el fin de que este ejercicio sirva no solo para construir nuestra historia económica reciente, sino también para orientar las políticas públicas en los próximos años.

Los artículos aquí incluidos están agrupados en los siguientes nueve temas:

- Principales actores de la política económica
- Reformas, crecimiento y ciclos económicos
- Inflación y política monetaria
- Finanzas públicas
- Sector externo
- Sector financiero
- Economía rural
- Progreso social
- Conflicto y violencia

El resultado es simplemente excepcional. A continuación algunos adelantos.

PRINCIPALES ACTORES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Indiscutiblemente, la economía colombiana, como la sociedad en general, se ha transformado en los últimos 35 años. Este proceso adquirió particular

rapidez en la década de los noventa con la adopción de la nueva Constitución Política en 1991. La Constitución y otros aspectos, como la mayor inserción internacional de la economía colombiana, han tenido un efecto importante sobre los jugadores que diseñan y ejecutan las políticas públicas.

En primer lugar, **Rodrigo Botero** hace una descripción del surgimiento y evolución de la tecnocracia colombiana. Según el autor, la relativa estabilidad en la trayectoria de crecimiento durante medio siglo, un mínimo de continuidad en la política económica, la preferencia revelada por el gradualismo, el hecho de que Colombia no hubiera padecido hiperinflación o colapsos financieros y que hubiera evitado la crisis de la deuda de los años ochenta, son fenómenos asociados a la presencia de la tecnocracia colombiana en las instancias de formulación de política económica.

De forma similar, **Roberto Junguito** discute el rol que han jugado los organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el diseño y puesta en marcha de la política económica colombiana desde 1970. Su conclusión es que el papel de los organismos multilaterales ha sido muy importante, no sólo como mecanismo de canalización directa de recursos externos al país, sino también en su actuación frente al mercado internacional de capitales y frente a las reformas que han sido adoptadas en el país.

Mónica Pachón busca hacer un recuento general de la relación y el papel del Congreso colombiano con la rama ejecutiva durante las últimas décadas desde una perspectiva comparada. Argumenta que el Congreso ha logrado institucionalizarse, de forma que hoy tiene legisladores profesionales y tiene el poder de contrarrestar al ejecutivo en las reformas más importantes del Estado. Además, asegura que el Congreso ha salido fortalecido con la reciente Reforma Política de 2003 y que las perspectivas a futuro son positivas.

REFORMAS, CRECIMIENTO Y CICLOS ECONÓMICOS

Por un lado, la nueva Constitución impuso una serie de obligaciones en materia de educación, salud, vivienda y otras responsabilidades de carácter social que aumentaron significativamente el gasto público, y por ende, el tamaño del Estado. Por otro lado, hoy en día el comercio exterior en el país no está sujeto a las restricciones y limitaciones de hace 35 años, los mercados financieros están menos regulados y muchas empresas que antes eran estatales están ahora en manos del sector privado. Adicionalmente, por causas tanto externas como propias, a finales de la década pasada el país experimentó la peor recesión de su historia económica reciente, lo que ha marcado el rumbo de la política económica de estos últimos años. Las implicaciones de la crisis de fin de siglo fueron profundas, tanto para el aparato productivo como para la población más vulnerable, y persistieron más tiempo del pensado.

Sobre el tema de reformas estructurales, **Eduardo Lora** muestra como desde hace 35 años Colombia se ha movido gradualmente, aunque con ciertos retrocesos temporales, de un modelo de políticas muy intervencionista y proteccionista hacia un modelo de liberación de los mercados, con limitada participación del Estado. Así, dice el autor, Colombia ha reformado un poco más que el país latinoamericano promedio, aunque con avances y retrocesos diversos en las distintas áreas de reforma: comercial, financiera, laboral, tributaria y privatizaciones.

Mauricio Cárdenas hace una caracterización detallada del crecimiento económico de Colombia en los últimos 35 años y describe cuáles han sido los

sectores y regiones ganadores y perdedores durante el proceso. De igual forma, utiliza "contabilidad de crecimiento" para determinar qué factores están detrás de la reciente desaceleración de la economía. Por último, por medio de técnicas econométricas determina cuáles son los factores que afectan la productividad total de los factores, con especial énfasis en el efecto del conflicto armado y la violencia.

Igualmente, **Ricardo Chica** destaca como el crecimiento de la productividad en Colombia presenta una gran inestabilidad, que se manifiesta tanto en dos quiebres estructurales en los últimos 35 años, como en que su recuperación desde la apertura ha sido limitada e igualmente inestable. Concluye entonces que esta inestabilidad y la consiguiente ausencia de un sostenido aumento en la productividad, se traduce en un rezago creciente frente a economías dinámicas con las que es necesario competir cada vez más en las nuevas condiciones de globalización.

Por otro lado, **José Antonio Ocampo** busca responder por qué fue tan severa la crisis económica de fines de los años noventa, llevando a cabo una comparación entre la crisis de principios de los ochenta y la crisis de fin de siglo. Concluye que la crisis de fines de los años noventa fue más severa que la de comienzos de los ochenta, no tanto por su dimensión fiscal, que no es despreciable, sino porque enfrentó a un sector privado financieramente frágil. Adicionalmente discute las implicaciones de las decisiones del Banco de la República en el desarrollo de ésta última crisis.

Andrés Escobar explica la importancia de descomponer la actividad económica en un componente de largo plazo y uno cíclico de más corto plazo, y caracteriza el ciclo colombiano de las últimas décadas. De esta forma, concluye que los ciclos de la economía colombiana no son simétricos (son más cortos los auges que las desaceleraciones) y han tendido a incrementar su amplitud durante las últimas cinco décadas. Además, propone una iniciativa interesante para que la discusión y el análisis futuros de las fluctuaciones económicas en el país sean más transparentes: la creación en Colombia de una institución que cumpla una función análoga a la que el *National Bureau of Economic Research* desempeña en Estados Unidos como árbitro oficial de los momentos del ciclo económico.

INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

En su artículo, **Miguel Urrutia** hace un recuento de los estudios académicos que buscaron evaluar los determinantes de la inflación en los últimos 35 años, y explica cómo y por qué en Colombia se pasó de un control de agregados monetarios al esquema de inflación objetivo. Apunta que la coincidencia entre las metas de inflación y la inflación observada en los últimos años sugiere que el nuevo esquema ha sido bastante exitoso.

Respecto a este tema, **Cristina Fernández** analiza también el manejo de la política monetaria de acuerdo al ciclo económico, desde 1970 hasta el presente. Llega a la conclusión que, en condiciones de estabilidad en los flujos de capital, se puede esperar que el Banco de la República actúe de manera anticíclica; pero cuando hay un fuerte flujo de capitales en cualquier dirección, y la capacidad instalada se comporta de la manera esperada (limitaciones en épocas de auge y excesos en épocas de crisis) es posible predecir que el Emisor va a adoptar una política monetaria procíclica.

FINANZAS PÚBLICAS

Respecto a la situación fiscal, **Guillermo Perry** hace una exposición detallada del desbordado aumento

del gasto del Gobierno Nacional Central, así como su origen en las transferencias a las entidades territoriales, el pasivo pensional y los gastos corrientes, y de su financiamiento por medio de la deuda pública. Además, advierte que el ajuste fiscal por medio de la reducción de la inversión en infraestructura es contraproducente para el desarrollo económico. Finalmente, plantea unas reflexiones sobre estabilidad macroeconómica, en particular en lo que concierne a la relación deuda/PIB y la relación entre ciclos económicos y gasto público.

De igual forma, **Alberto Carrasquilla** estudia los dos aspectos fundamentales de la descentralización: la provisión de servicios públicos y la sostenibilidad fiscal de las transferencias que posibilitan esta provisión. Anota que después de 35 años de descentralización en Colombia, el marco global es complejo y combina elementos de enorme centralización con elementos de federalismo en lo fiscal. Muestra además que en materia de resultados, los avances en la provisión de bienes públicos locales han sido similares a los observados en países de igual nivel de ingreso y que un gran logro es que esto no ha implicado un desbordamiento de las variables fiscales.

Carolina Rentería hace un paralelo entre el presupuesto del año 1970 y el del año 2005, comparando las fuentes de ingreso y financiamiento, así como el nivel y composición de las responsabilidades de gasto. De esta comparación concluye que la estructura tributaria del país ha reflejado las diferentes prioridades y políticas a lo largo de estos 35 años, lo que ha redundado en un crecimiento en el nivel de endeudamiento y, por ende, en una elevada presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto, desplazando la participación de otros gastos (como la inversión) al interior del mismo. Afirma además, que el presupuesto refleja los profundos cambios que se han presentado en las prioridades de política y gasto, particularmente a partir de la Constitución de 1991.

SECTOR EXTERNO

En el tema de la inserción internacional de Colombia, **Mauricio Reina** afirma que lo cierto es que este proceso de la economía colombiana ha sido mucho menos profundo de lo que se cree. Como se muestra en el ensayo, Colombia no sólo tiene un nivel de exportaciones por habitante bastante bajo en el contexto latinoamericano, sino que además la participación del comercio exterior en el PIB está cerca del promedio regional. De igual manera, el artículo propone algunas opciones alternativas con las que cuenta el país para orientar su estrategia comercial en el futuro próximo.

Por otro lado, **Leonardo Villar** ilustra el comportamiento en Colombia de los flujos privados de capital, diferentes a la inversión extranjera directa, en el período posterior a 1970, con énfasis en los flujos de endeudamiento y de portafolio. Es así como identifica dos grandes ciclos en los flujos de capital; el primero se inicia en los años setenta y termina en medio de la crisis de deuda latinoamericana de los ochenta, mientras que el segundo abarca el auge de la década de los noventa y culmina con la recesión de finales de siglo. Por último, discute la efectividad y conveniencia de las políticas adoptadas por las autoridades económicas para regular estos flujos.

Humberto Mora retrata el comportamiento de las reservas internacionales en Colombia entre 1970 y 2005, en comparación con otros países latinoamericanos, economías en desarrollo, economías emergentes y países desarrollados. Asimismo, analiza los determinantes fundamentales del comportamien-

to de las reservas en estos grupos de países. Concluye que Colombia ha presentado una tendencia creciente de acumulación de reservas internacionales, situación similar al resto de las economías en desarrollo, tendencia explicada por la alta inestabilidad macroeconómica, la reducción en su costo de oportunidad y el crecimiento de la deuda externa.

De igual forma, **Juan José Echavarría** describe la evolución de la tasa de cambio real en el largo plazo, considera los factores determinantes de su nivel así como los de sus desalineamientos con respecto al "equilibrio" y finalmente, evalúa el impacto de la devaluación sobre las exportaciones y sobre el conjunto de la economía. Uno de sus resultados más interesantes es que los niveles de productividad, los términos de intercambio y el gasto público afectan negativamente esta variable, mientras que el nivel de deuda tiene efectos contradictorios. Además, concluye que el incremento de la tasa de cambio beneficia a exportadores y a productores que compiten con importaciones, pero no eleva de forma importante los costos asociados a la deuda en dólares y a los descalces entre monedas.

Esta última hipótesis es opuesta a la sugerida por **Roberto Steiner,** quien explora los efectos de la devaluación sobre el desempeño de un grupo extenso de empresas colombianas respecto a dos variables de desempeño: la inversión en activos fijos y las utilidades. Concluye que las firmas sí "calzan" la composición por monedas de su deuda con la composición por monedas de sus ingresos netos, lo que haría pensar que es poco probable que se pueda identificar un efecto de hoja de balance negativo como consecuencia de una devaluación real. No obstante, identifica que sí hay un efecto negativo de hoja de balance en el caso de las utilidades de las firmas, mientras que el efecto sobre la inversión es ambiguo.

SECTOR FINANCIERO

Por su parte, **Carlos Caballero** hace un recuento detallado de las dos crisis financieras del último cuarto del siglo XX: una en la primera mitad de los años ochenta y la otra al finalizar los noventa, llamada "la crisis de fin de siglo". Es así que las dos crisis se desataron después de períodos de auge externo de la economía colombiana y en ambas situaciones se presentaron choques externos que actuaron como detonantes de las crisis. En el artículo se relata, paso a paso, cuál fue la respuesta de las autoridades y cuáles fueron sus implicaciones sobre el desarrollo del sistema financiero del país.

Asimismo, **María Mercedes Cuéllar**, explora el pasado, el presente y el futuro del crédito hipotecario en Colombia. Explica cómo en los años setenta se implementó el esquema de financiamiento que otorgaba préstamos en Unidades de Valor Constante (UPAC), cómo evolucionó este esquema en el tiempo y cuáles fueron los efectos de la crisis de finales de los noventa sobre este segmento del sistema financiero. Argumenta que la regulación sobre crédito hipotecario incorpora, hoy en día, elementos contrapuestos. Igualmente, discute los fallos de la Corte Constitucional sobre este respecto. Finalmente, plantea algunos interrogantes sobre la viabilidad a futuro del crédito hipotecario.

En su artículo, **María Angélica Arbeláez** explora si el desarrollo insuficiente de los mercados financieros colombianos en las últimas décadas (especialmente del mercado de capitales) le ha generado restricciones financieras al sector real, obstaculizando un mayor dinamismo de la inversión a largo plazo. Adicionalmente, partiendo de los hallazgos recientes de la literatura sobre finanzas y crecimiento, y evaluando la información disponible para el país, sugiere que factores relacionados con la eficiencia

de las instituciones, la legislación y la regulación (derechos de propiedad, protección a los inversionistas, respeto y cumplimiento de los contratos, protección a deudores y acreedores, entre otros) pueden estar detrás del precario desempeño de los mercados de capitales.

A su vez, **Natalia Salazar** presenta la evolución de las tasas de interés y del margen de intermediación en las últimas décadas, con énfasis en su comportamiento en los últimos 15 años. Además, lleva a cabo un recuento de los resultados de la literatura sobre los determinantes de esta variable en Colombia y describe cómo han evolucionado estos factores en los últimos años. Encuentra que en este periodo los márgenes de intermediación del sector bancario muestran una tendencia decreciente y que ésta reducción ha obedecido a que sus determinantes (eficiencia, represión financiera e inflación) presentaron un comportamiento favorable.

La infraestructura del mercado financiero en Colombia en las últimas décadas es analizada por **Joaquín Bernal**. Para esto, repasa rápidamente la evolución de las "redes de transferencia de valor" y de la infraestructura del mercado financiero en el país, que abarca, entre otros, los sistemas de pago, los instrumentos de custodia y liquidación de valores y los mecanismos de negociación de valores, divisas y derivados. Adicionalmente, sintetiza algunos conceptos básicos sobre la relevancia del tema, su importancia para la implementación de la política monetaria y su evolución en Colombia.

Beatriz Marulanda expone la importancia de canalizar recursos de financiación a la microempresa (unidades empresariales muy pequeñas, la mayoría de ellas unipersonales) así como de ofrecer servicios financieros a la población de bajos recursos. Luego hace un análisis de la difícil historia del microcrédito y de las microfinanzas en Colombia desde sus comienzos en los años ochenta, destacando cuáles fueron los principales obstáculos en su desarrollo. Por último, muestra algunos casos exitosos de entidades que incursionaron en este segmento de manera rentable y esboza los principales retos a mediano plazo.

ECONOMÍA RURAL

En el tema de las instituciones y políticas cafeteras, **Catalina Crane** realiza un paralelo entre la situación del sector, sus instituciones y sus políticas en 1970 y las de los últimos años, para resaltar los cambios que han sufrido y su proyección hacia el futuro. Subraya que en estos últimos 35 años es cuando la capacidad de adaptación de las instituciones cafeteras ha tenido que ser ejercitada al máximo, y cómo en los últimos cinco, ante la peor crisis cafetera de la historia, las transformaciones han tenido que ser aún más rápidas y drásticas. Sugiere además, que la visión de los dirigentes cafeteros y la estrecha colaboración con los diferentes gobiernos ha logrado que la caficultura colombiana tenga hoy unas ventajas competitivas que le permiten sobrevivir en un entorno cada vez más difícil.

Paralelamente, **Gabriel Rosas** lleva a cabo una revisión de la trayectoria del sector agropecuario desde 1970 hasta el presente. Anota que si este sector es importante desde el punto de vista económico (aunque indiscutiblemente su influencia ha disminuido en el tiempo), su trascendencia es mucho mayor dentro de la perspectiva social, regional, estratégica y ambiental. Sostiene que a largo plazo es inevitable una transformación mayor del sector para resistir la competencia externa, lo que implica cambios estructurales de notable envergadura y, por consiguiente, la adaptación de las herramientas de política sectorial.

En la misma línea, **Juan José Perfetti** caracteriza el desarrollo agrícola en Colombia como un paso del productivismo a la decadencia. Considera que la transformación rural ha llevado a que hoy en día la importancia que la agricultura tiene para la economía colombiana no es ni sombra de lo que fuera en el pasado. Además, analiza el modelo de desarrollo agrícola implementado en el país en las últimas tres décadas para señalar sus principales fallas y propone un modelo alternativo de desarrollo, que tenga como premisa central crear el entorno apropiado para que se organicen las condiciones de diverso orden que aseguren el desarrollo integral de las personas que habitan el campo.

PROGRESO SOCIAL

Dentro del tema de progreso social en Colombia, **Alejandro Gaviria** presenta las opiniones, la realidad y las consecuencias de la movilidad social en el país. A través de su artículo, muestra que tanto las estadísticas sobre percepciones de movilidad social como los indicadores objetivos disponibles, parecen sustentar la opinión pública de que las posibilidades de alcanzar posiciones de privilegio y reconocimiento están cerradas para amplios sectores de la población. Destaca que una mayor percepción de inmovilidad conduce a un aumento en la demanda por redistribución y (en general) a la exigencia de una mayor participación del Estado en la provisión de servicios y la regulación económica.

Relacionado con lo anterior, **Fabio Sánchez** desarrolla las principales tendencias de la distribución del ingreso en Colombia, en los últimos treinta años para las zonas urbanas y en los últimos diez años para las zonas rurales. Exhibe las principales hipótesis que explican las tendencias de la distribución, así como el papel que han jugado el gasto y los subsidios públicos como elementos compensadores de la desigualdad. Su conclusión más importante es que el mayor campo de acción para la reducción de la desigualdad en el largo plazo está en la política educativa y que la promoción de la igualdad a través de la educación debe ser complementada -nunca sustituida- con políticas impositivas o de redistribución de activos.

Raquel Bernal analiza qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer en el mercado laboral colombiano. Primero analiza los principales factores del comportamiento de la oferta y la demanda de trabajo en las últimas tres décadas. Por el lado de la oferta destaca los fenómenos demográficos, el proceso de urbanización, los cambios en la educación y la incorporación de la mujer a la fuerza laboral, mientras que por el lado de la demanda destaca la informalización de la economía, el cambio tecnológico y el marco regulatorio. También discute las reformas laborales de 1990 y 2002, los cambios que introdujeron y sus efectos, así como las correcciones adicionales se deben llevar a cabo en este campo.

Por su parte, **Felipe Barrera** hace un breve recuento de las principales políticas educativas del país desde el inicio del Frente Nacional hasta nuestros días y describe los principales logros de este conjunto de políticas. Afirma que mientras existió una política masiva de promoción primaria por varios años, la educación secundaria no tuvo lineamientos claros ni continuidad, dando pie a una dinámica de acumulación de educación débil en secundaria, y, como consecuencia, en educación terciaria. Finalmente, considera que los principales retos futuros de la política educativa son incrementar simultáneamente la educación preescolar, secundaria y terciaria, impulsar aún más la educación terciaria y mejorar la calidad de la educación a través de pruebas estandarizadas.

Asimismo, **Nelcy Paredes** observa las reformas en el sector salud desde la década de los setenta en adelante. Asegura que aquellas entre 1975 y 1990 modificaron la organización del sistema de atención de salud de la población pobre pero que fue la reforma de 1993 la que transformó radicalmente el sistema. Entre los logros de la Ley 100 de 1993 enumera: un aumento en la cobertura de la seguridad social, una mayor equidad en el gasto de salud, una mejoría en el uso eficiente de recursos en el sector y en la focalización de los subsidios, y más información sobre la atención médica en todos los niveles. Anota, sin embargo, que el sistema debe avanzar en varios frentes para mejorar efectivamente los indicadores de salud de la población.

Sobre el tema demográfico, **Piedad Urdinola** presenta los principales cambios experimentados por la población Colombiana en los últimos 35 años, al igual que los principales retos y ventajas que pueden ser explotadas en pro del desarrollo de nuestra economía. Menciona que pocos han caído en cuenta de la inmensa riqueza en términos de recursos humanos con la que cuenta el país. En particular, ratifica que Colombia se encuentra en un momento en el que la mayoría de población es adulta o joven, en edades laborales, mientras que la proporción de niños y adultos mayores (población dependiente) es baja, lo que genera una coyuntura especial en la oferta de mano de obra, demanda por bienes públicos de baja inversión y por otros bienes que permiten encadenamientos hacia adelante en la economía, como lo es la vivienda.

A su vez, **Cecilia López** se detiene en las tres grandes revoluciones que la mujer colombiana ha protagonizado en los últimos 35 años: la revolución educativa, que hoy se traduce en haber aventajado a los hombres en la educación promedio alcanzada; la revolución demográfica, que permitió una de las reducciones más aceleradas de la tasa de crecimiento de la población; y la revolución laboral, que se ha traducido en tasas de participación en el mercado de trabajo mayores al promedio de América Latina. Con una mirada crítica a estos tres procesos, identifica que la revolución que hace falta es el acceso a los máximos niveles del poder político.

Ana María Ibáñez y **Eduardo Uribe** se propusieron llevar a cabo una descripción analítica sobre los costos del deterioro ambiental en Colombia y sobre el desarrollo institucional ambiental del país. Explican que durante los últimos 35 años, Colombia ha vivido un interesante proceso de fortalecimiento y diseño de sus instituciones ambientales, y que incluso ha sido considerado como pionero en América Latina. Identifican que sus principales virtudes se relacionan con la puesta en marcha de novedosos instrumentos económicos y organizaciones para la gestión ambiental del Estado, mientras que sus principales falencias tienen origen en la ausencia de criterios de eficiencia económica. Por último, aseguran que el arreglo institucional vigente ha generado cargas desproporcionadas sobre grupos vulnerables de la sociedad.

CONFLICTO Y VIOLENCIA

A renglón seguido, **Mauricio Rubio** caracteriza tres décadas de conflicto en Colombia. Especifica y analiza en detalle cuatro variables necesarias para entender la dinámica de este problema: el homicidio, la alta incidencia del secuestro, la producción y exportación de drogas y, finalmente, la persistencia de la percepción que el conflicto se ha deteriorado a pesar de los avances recientes. Haciendo énfasis en que es más preocupante el delito del secuestro que un tipo de contrabando (el narcotráfico), esclarece cuáles fueron los factores que contribuyeron al auge del secuestro y al deterioro del conflicto. También identifica las elecciones del 19 de abril de 1970 como el evento que él mismo denomina como "el es-

labón perdido entre La Violencia y el infierno de los ochenta".

Con el ánimo de profundizar el análisis del problema del secuestro, **Elvira María Restrepo** analiza el contexto del desmonte de este delito y algunas de las estrategias exitosas de dos países que superaron o acabaron con la industria del secuestro: Italia e Inglaterra. De estas experiencias internacionales extrae varias lecciones importantes para Colombia. La más importante es que el país va en contravía de las estrategias de los países que derrotaron la industria del secuestro. Por este motivo, propone reformar la estrategia contra el secuestro a nivel nacional para que incorpore tres componentes esenciales: negociación, cooperación y sigilo.

En su artículo, **Ximena Cadena** busca revisar la evolución histórica del gasto en defensa y seguridad con énfasis en los resultados del incremento en este rubro durante la última década. Su principal conclusión es que la estrategia de seguridad, apoyada en el incremento de los recursos para el sector defensa en los últimos años, ha sido efectiva. No obstante advierte que, aunque la estrategia de seguridad parece rentable, las condiciones fiscales de Colombia no permiten incrementos adicionales en este tipo de gasto.

Principales actores de la política económica

Una nota sobre la tecnocracia colombiana

Rodrigo Botero M.[1]

A la memoria de Carlos F. Díaz-Alejandro

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene por objeto hacer una modesta contribución a la celebración del 35° aniversario de Fedesarrollo. Su carácter es deliberadamente impresionista y retrospectivo. Trata de identificar algunas características del manejo económico del país durante los últimos cuarenta años y su posible vinculación con una especie de reciente aparición en el ecosistema tropical caribe-andino que podría denominarse *homo tecnocraticus colombianensis*. Utiliza el enfoque de quienes analizan las políticas públicas y el desempeño económico nacional desde una perspectiva diferente a la interna. El exceso de familiaridad con el entorno y la carencia de términos de comparación pertinentes pueden distorsionar la imagen que se tiene de lo conocido. Ese es el sentido de la observación de Rudyard Kipling[1] ¿qué pueden saber acerca de Inglaterra quienes sólo a Inglaterra conocen?[1] La confrontación con experiencias de otros países nos enseña que fenómenos que dábamos por sentados como la norma tienen algo de excepcional, o nos revela deficiencias flagrantes que pasan inadvertidas hasta cuando un observador externo las registra.

Así por ejemplo, la relativa estabilidad en la trayectoria de crecimiento durante medio siglo, un mínimo de continuidad en la política económica, la preferencia revelada por el gradualismo, el hecho de que Colombia no hubiera padecido hiperinflación o colapsos financieros y que hubiera evitado la crisis de la deuda de los años ochenta, resultan ser de interés como cuestiones atípicas para los analistas extranjeros. Para buena parte de la opinión culta del país, la relevancia de estos fenómenos pasa inadvertida. Incluso algunos técnicos les asignan poco significado, los toman por dados o los entienden como meras coincidencias o eventos fortuitos.

Lo que aquí se propone tímidamente es que el estilo peculiar de formulación de política económica de las últimas décadas tiene su origen en las circunstancias de crisis y de extrema vulnerabilidad en las cuales surgió la tecnocracia colombiana como el gru-

[1] Primer Director de Fedesarrollo, 1970-1974.

po consciente de sí mismo, con rasgos distintivos y espíritu de cuerpo, que ha llegado a formar parte identificable del ordenamiento institucional del país. Valiéndome de la terminología puesta en boga por voceros del fanatismo religioso para cuestionar la teoría de la evolución, sugiero que ciertas características propias de la política económica nacional - y también algunos de sus logros- lejos de ser fruto del azar, obedecen a lo que ahora se denomina 'diseño inteligente,' es decir, a un propósito deliberado.

Utilizo las siguientes citas de escritos anteriores para describir al grupo en discusión.

'Conviene establecer el sentido preciso que le doy al término tecnocracia, porque éste tiene distintas connotaciones. En su versión más restringida, se refiere al personal técnico que maneja una actividad especializada, generalmente dentro del sector público. Así por ejemplo, podría hablarse de la tecnocracia hospitalaria, aeronáutica o de telecomunicaciones. En Francia se dice que un tecnócrata es aquel técnico que a uno no le gusta. La versión que utilizo, dentro del contexto colombiano, hace referencia exclusivamente al área de política económica, e incluye tanto al sector gubernamental como al empresarial, al sector académico y al periodismo económico de alto nivel.'[1]

'Existe un grupo influyente dentro de la sociedad colombiana, no menos importante por su falta de estructura formal. Tiene algunos rasgos que lo asemejan a las sociedades secretas en cuanto al *esprit de corps*, el lenguaje especializado que utilizan sus miembros y a la capacidad que tienen para comunicarse por medio de guiños y de señas'... 'El grupo selecto en cuestión es el de los responsables de formular y dirigir la política económica gubernamental. En Francia se les denomina *Inspecteurs des Finances*; en España son los Técnicos Comerciales del Estado. En Colombia se conocen como los integrantes del equipo económico, o la alta tecnocracia económica. Es una élite meritocrática con una cultura propia, rasgos mentales comunes y normas no escritas de comportamiento, de reclutamiento, de inclusión y de exclusión. Los cognoscenti saben quién pertenece al grupo y quién no.'[2]

Estas reflexiones están dedicadas a la memoria de Carlos Díaz-Alejandro, quien desde sus primeros contactos con el país, se convirtió en amigo, consejero y mentor de la incipiente tecnocracia colombiana. Su privilegiada inteligencia, complementada por una avasalladora simpatía y una impresionante generosidad, dejaron un perdurable recuerdo entre sus colegas, a la vez que una considerable influencia intelectual. Él fue investigador visitante de Fedesarrollo a partir de 1971; es decir, desde el comienzo de labores de la institución. Fruto de esa estadía es el magistral libro, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia, (National Bureau of Economic Research, New York, 1976) cuya versión en español se publicó en 2003 por la Universidad Externado de Colombia, con un inspirado prólogo de José Antonio Ocampo.

Carlos le brindó su confianza y reconocimiento a Fedesarrollo cuando éste era apenas una apuesta arriesgada, cuya viabilidad como entidad independiente estaba por demostrarse. Él reconoció, en lo que algunos consideraban una empresa quijotesca desde oficinas improvisadas en el edificio de la Compañía Colombiana de Seguros en Bogotá, los cimientos y la etapa inicial del actual centro de investigación.

---

[1] Botero, Rodrigo; El Discreto Encanto de la Social Democracia, EAFIT 2004, páginas 14-15.

[2] Botero, Rodrigo; Op. Cit. página 191.

Por último, un *disclaimer* o aclaración respecto al inevitable uso de la primera persona singular en algunas partes de este relato, acerca de eventos de los cuales fui partícipe o testigo. Ello no debe interpretarse como una pretensión de preeminencia o de mérito alguno en lo que necesariamente ha sido la tarea colectiva de promoción y consolidación de la tecnocracia colombiana. Sucede que tuve la buena fortuna de haber estado presente en el nacimiento de la criatura y de haber tenido alguna intervención en su desarrollo posterior.

Están ya ausentes, por decirlo así, varios de los integrantes de la primera generación tecnocrática, entre ellos los Asesores de la Junta Monetaria, Álvaro López Toro, Hernando Gómez Otálora y Jorge Ruiz Lara. Entre los ausentes de la generación posterior, merecen especial mención Antonio Barrera, Francisco Ortega, Juan Luis Londoño y Ulpiano Ayala. Cada uno de ellos podría haber escrito un autorizado relato de este proceso de desarrollo institucional, al cual todos hicieron una valiosa contribución.

El uso ocasional de la primera persona del plural para referirme a enseñanzas de la crisis de los años sesenta tampoco corresponde a una afectación episcopal. Las consecuencias de la vulnerabilidad externa y los rigores de las negociaciones con los organismos internacionales de crédito marcaron en forma indeleble a la primera generación de técnicos. Las modalidades de su reacción como grupo ingresaron al código genético de la política económica nacional. Así lo demuestran ciertos reflejos condicionados de la tecnocracia colombiana respecto a la inflación, la volatilidad de la tasa de cambio, la vulnerabilidad a los choques externos y las reservas internacionales. La utilización del plural no obstante, cualquier error de apreciación o deficiencia de interpretación es responsabilidad exclusiva de quien estas líneas escribe.

II. CRISIS Y RESPUESTA

Puede afirmarse, sin contravenir las exigencias de la disciplina histórica, que el surgimiento de lo que hoy se conoce como la tecnocracia colombiana tiene cierta relación temporal con el inicio de los gobiernos del Frente Nacional. Sin embargo, esta coincidencia no lleva implícita la certeza de que exista una relación de causalidad entre un fenómeno y otro. Esa investigación, que incursionaría en los terrenos de la ciencia política, traspasa los límites del presente ensayo. Adolfo Meisel (1996) ha hecho un original análisis de este tema.[3]

Las actividades del Banco Mundial en América Latina y el comienzo de la Alianza para el Progreso crearon un estímulo de origen externo a la modernización gubernamental con el fin de racionalizar el gasto público, formalizar los programas de inversión y administrar la asistencia técnica y los recursos financieros provenientes de organismos internacionales de crédito o de fuentes bilaterales. El requisito de presentar un plan de desarrollo para participar en los programas de crédito de la Alianza para el Progreso puso de presente la necesidad de conformar una entidad nacional de planeación. Durante la administración Valencia, 1962-1966, se creó la Junta Monetaria y se le asignaron funciones que ejercía previamente la Junta Directiva del Banco de la República.

En noviembre de 1962, con el beneplácito de los organismos internacionales de crédito, la administración Valencia llevó a cabo una devaluación masiva (del orden de 34%) de la tasa nominal de cam-

[3] Meisel, Adolfo; ¿Por qué Colombia no ha tenido Hiperinflación? Los Determinantes de una Política Económica Estable. 1996.

bio fija, complementada posteriormente con un alza general de salarios por decreto. El impacto sobre el costo de vida (35%), y los costos laborales (41%), erosionó en pocos meses el efecto deseado sobre la tasa real de cambio. En 1963, la tasa de cambio efectiva aplicable a las exportaciones no tradicionales era inferior en 13% a la de 1962. En breve, este episodio se convirtió en un ejemplo de libro de texto de una devaluación mal hecha.

En la administración Lleras Restrepo, 1966-1970, se conformó el núcleo de lo que luego se conocería como la tecnocracia colombiana. Estaba integrado por los economistas de Planeacion Nacional, los Asesores de la Junta Monetaria, el Secretario General del Ministerio de Hacienda y el Secretario Económico de la Presidencia. Los integrantes de este grupo empezaron a tener una influencia significativa en la formulación de la política económica gubernamental, no obstante su condición de asesores sin capacidad decisoria.

A finales de 1966, se agudizaron los desequilibrios externos originados en el retraso cambiario no resuelto en el cuatrenio anterior. En circunstancias dramáticas, el gobierno se negó a aceptar la recomendación del Fondo Monetario Internacional de repetir la dosis formulada en 1962. La discrepancia con los representantes del FMI, el Banco Mundial y la AID no era acerca del tema de fondo: la sobrevaluación de la tasa de cambio y la necesidad de corregirla. Tanto los técnicos como los responsables de la política económica en el alto gobierno coincidían en el diagnóstico del problema. Así pues, la diferencia con los organismos internacionales fue acerca de la oportunidad y la manera de hacer el ajuste requerido. La infortunada devaluación masiva de noviembre de 1962 había dejado un mal recuerdo y secuelas inflacionarias que el gobierno no deseaba repetir. El esquema adoptado permitió corregir el desequilibrio de manera gradual, minimizando lo que en terminología militar se denomina el daño colateral.

Habiendo tenido que aplicar una drástica restricción de importaciones a causa de la crisis cambiaria, el gobierno inició un proceso de gradual liberalización de importaciones en la medida en que se normalizó la situación externa y se logró acumular un nivel aceptable de reservas internacionales. El sistema de pequeños ajustes en la tasa nominal de cambio varias veces al mes le restó dramatismo al proceso y permitió hacer un aumento de 26% en la tasa de cambio efectiva real entre 1966 y 1972, pero sin lo que Carlos Díaz-Alejandro (1973) llamó 'las desenfrenadas oscilaciones que caracterizaron a los años anteriores al establecimiento de la tasa de cambio flexible.'

'Las exportaciones menores constituyeron el 15% del total en 1962, 25% en 1967 y el 46% en 1972. La tasa de crecimiento del valor en dólares de las exportaciones menores se duplicó, ya que pasó del 12,5% (1962-1967) a 25% (1967-1972)... El producto interno bruto real que creció a un ritmo del 4,3% anual durante 1962-1967, lo hizo a una tasa del 6,6% durante 1967-1972.'[4]

Durante la crisis, y con posterioridad a la expedición del Estatuto Cambiario (Decreto-Ley 444 de 1967), se celebraron múltiples reuniones a nivel técnico con los representantes de los organismos internacionales de crédito. Estas discusiones, intensas y difíciles, resultaron reveladoras, tanto por el contenido de las exigencias formuladas, como por

[4] Díaz-Alejandro, Carlos; El Cambio de una Política de Sustitución de Importaciones a una de Promoción de Exportaciones, Fedesarrollo 1973.

el tono utilizado a veces para hacerlo. Adicionalmente, la creciente condicionalidad que adquirieron los préstamos de programa de la AID, y la multiplicidad de restricciones comerciales vinculadas a la lógica de la Guerra Fría que los acompañaban, convencieron al entonces Secretario Económico de la Presidencia que la ayuda externa bilateral tenía un costo elevado en términos de autonomía nacional.

Quienes experimentamos la crisis, y participamos en calidad de técnicos en las negociaciones pertinentes, aprendimos determinadas lecciones y extrajimos algunas conclusiones que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Negociar con los acreedores externos en medio de una crisis cambiaria, con una tasa de cambio sobrevaluada y reservas internacionales netas *negativas*, es poco recomendable para la salud.

- La volatilidad de los precios externos de los *commodities* implicaba que, mientras durara la preponderancia del café en las exportaciones, la economía nacional estaría sometida a choques externos altamente nocivos. Por lo tanto, la diversificación de las exportaciones, y el vigoroso incremento de las exportaciones no tradicionales era una cuestión de importancia prioritaria.

- Mientras subsistan los riesgos de choques externos impredecibles, es a todas luces desaconsejable pretender que se puede mantener una tasa de cambio nominal fija. Los ajustes bruscos que resulta necesario hacerle a ésta de tiempo en tiempo terminan siendo contraproducentes desde el punto de vista económico, desestabilizadores desde el punto de vista político, y traumáticos desde el punto de vista social. Los ajustes graduales en la tasa nominal de cambio permiten romper el círculo vicioso devaluación-inflación-devaluación, despolitizar el manejo de la política cambiaria, y mantener cierta estabilidad en la tasa de cambio real efectiva, que es precisamente de lo que se trata.

- Debe acordarse un tratado de límites con los representantes de los organismos internacionales en el cual se establezca que no son bienvenidas por el gobierno nacional determinadas recomendaciones de política económica. Asimismo, debe quedar claro que el uso del tono imperativo en los intercambios es inaceptable. En su trato con el país, es conveniente que los funcionarios internacionales se acostumbren a adoptar una actitud correcta, y sobre todo, respetuosa. Para cambiar la correlación de fuerzas frente a los organismos internacionales de crédito será necesario incrementar la capacidad nacional de análisis, darle mayor profundidad a los cuadros técnicos del Estado y fortalecer los aspectos fundamentales del manejo macroeconómico del país.[5]

- En cuanto de nosotros dependiera, haríamos todo lo posible para evitar que Colombia volviera a quedar en un grado de indefensión económica y vulnerabilidad externa similar al que nos correspondió vivir en el año de 1966.

La trayectoria profesional de los integrantes del grupo inicial de técnicos contribuyó a darle difusión a algunas de estas ideas y luego incorporarlas a la política económica nacional. Las vicisitudes de 1966-67 y los reflejos condicionados por la respuesta a la

[5] Ese es el origen de la revista Coyuntura Económica, de la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología y del fuerte impulso al programa de becas para estudios de posgrado en el exterior del Banco de la República.

crisis tuvieron una influencia decisiva sobre la mentalidad institucional de Fedesarrollo en su etapa formativa.[6]

A partir de 1974, esas posturas intelectuales se reflejaron en las orientaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional y el Banco de la República. Ese es el origen de la decisión del Ministerio de Hacienda en 1975 de poner fin a la ayuda bilateral de la AID, del énfasis sobre la autonomía nacional en la formulación de la política económica y de la negativa a acudir al endeudamiento a corto plazo a tasas de interés flotantes durante el auge crediticio de los petrodólares.[7]

La llegada de algunos de estos técnicos a cargos directivos del área económica en los años subsiguientes contribuyó a crear un elemento de continuidad estatal al margen de los vaivenes gubernamentales. La trayectoria académica y gubernamental de Miguel Urrutia ilustra el fenómeno de la contribución de la tecnocracia a la estabilidad de la política económica: Director de Planeación Nacional, Ministro de Minas y Energía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, Gerente General del Banco de la República hasta diciembre de 2004 y catedrático de la Universidad de los Andes. Contar con una memoria económica institucional en el Estado amplía la perspectiva de gobernantes que tienden a asociar el inicio de la historia patria con el comienzo de su mandato, y contribuye a evitar que se repitan los disparates de épocas anteriores.[8]

III. EPÍLOGO

El área de influencia actual de la tecnocracia colombiana es bastante más extensa. Su presencia ha ido adquiriendo mayor profundidad en la academia, el sector empresarial y los medios de comunicación social. Fedesarrollo actúa como sede, refugio y semillero de la tecnocracia en el sector independiente o no-gubernamental de la sociedad civil. Pero la labor de investigación económica y social se ha diversificado y se ha descentralizado. Una visión panorámica, aunque incompleta, de sedes alternas incluiría al CEDE y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, a ANIF, al Centro de Estudios Económicos Regionales de Cartagena y a Fundesarrollo en Barranquilla. La labor de estos centros y otros centros similares en universidades públicas y privadas se refleja en una abundante lista de libros, publicaciones y revistas especializadas. El nivel de la discusión nacional acerca de políticas públicas, así como el número de los asistentes a conferencias y foros sobre temas económicos es algo que sorprende a académicos extranjeros.

---

[6] Botero, Rodrigo; Reflexiones Acerca del Origen y Primeras Actividades de Fedesarrollo, 1995, publicado en Economía y Opinión 25 Años Fedesarrollo, Hernando Gómez Buendía, Editor, páginas 3-13.

[7] Botero, Rodrigo; Memorias de Hacienda 1974-1976 i) Al informarle al embajador Viron Vaky la decisión de poner fin al programa de ayuda bilateral de la AID, éste observó que su gobierno perdería así un elemento de *leverage* en su relación con Colombia. Ése era el propósito de la medida. ii) Robert McNamara relata que el entonces secretario del Tesoro, William Simon, lo llamó a instancia de la banca comercial norteamericana para quejarse de la decisión del Ministerio de Hacienda de limitar el endeudamiento externo a préstamos a largo plazo y tasa fija de interés con los bancos multilaterales de desarrollo. McNamara respondió que esa era una política acertada y que el Banco Mundial seguiría haciéndole préstamos al gobierno colombiano. Conversación con el autor, 1982.

[8] La insólita propuesta de diciembre 2004, promovida por particulares interesados, de fijar la tasa de cambio nominal por decreto, -retrocediendo a la política cambiaria fracasada de 1962- habría producido un descalabro económico de consecuencias impredecibles. Hacer caso omiso de las recomendaciones de los expertos en la gestión de asuntos complejos puede producir sorpresas desagradables. La coherencia del proceso gubernamental de toma de decisiones se beneficiaría con la presencia de un economista profesional en el staff de la Casa de Nariño.

A nivel gubernamental, los principales centros de actividad tecnocrática son el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación y, en menor grado, los ministerios de Minas y Energía, Comercio y Agricultura, así como entidades tales como ECOPETROL, Interconexión S.A. y Empresas Públicas de Medellín. Pero la institución que se ha convertido en el *Vicus Lusorum* de la tecnocracia en el sector estatal es el Banco de la República.[9]

La transformación que ha experimentado el Emisor entre los años sesenta y la época actual es más un cambio de naturaleza que de grado. La entidad anterior era una especie de banco de fomento, dependiente del gobierno, dirigido por abogados, que administraba explotaciones de sal y plantas de soda cáustica. Distribuía equitativamente recursos de emisión, en forma de crédito preferencial, a las élites políticas y económicas del país. Un banquero central de la época comentaba con gracia que uno de sus conocidos había casado a la hija con recursos de un préstamo de Ley 26. En la primera mitad de la década de los ochenta, era tan escandalosa la apertura de cupos de crédito subsidiado para favorecer a grupos privilegiados que los Asesores de la Junta Monetaria tenían que esforzarse para evitar que las resoluciones respectivas se expidieran con nombre propio. El Gerente General era de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.

A partir de la reforma constitucional de 1991, Colombia ha adquirido un banco central moderno, eminentemente técnico, independiente del gobierno, cuyos trabajos de investigación son objeto de reconocimiento internacional. En la actualidad, están vinculados al banco veintiún profesionales con títulos de PhD en economía de universidades de Europa y Norteamérica. Adicionalmente, cursan en el exterior estudios de posgrado en economía a nivel de doctorado cuarenta y cinco personas con becas del banco, de las cuales dieciséis son funcionarios del propio banco.

El formidable esfuerzo de inversión en capital humano del Banco de la Republica beneficia al gobierno, al cual se le suministra personal calificado, a los centros de investigación y a las universidades en las cuales sus funcionarios dictan cátedras. Los informes sobre la inflación y estabilidad financiera, así como el Informe de la Junta Directiva al Congreso, son documentos de análisis macroeconómico de altísimo nivel técnico. Trabajos de investigadores del banco, tales como Borradores de Economía reciben una amplia circulación internacional a través del Internet.[10]

El Banco de la República ha contribuido a fortalecer la infraestructura intelectual del país por medio de la Biblioteca Luis Ángel Arango, la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología y la Fundación Premio Juan Luis Londoño de la Cuesta.

En su versión contemporánea, el Banco de la República es un centro de excelencia cuyos cuadros técnicos prestan un apoyo invaluable a la política económica nacional. La calidad técnica de sus investigaciones respalda las decisiones de la Junta Directiva y explica la credibilidad que ha adquirido el banco ante propios y extraños. Sin embargo, la independencia del Emisor sigue siendo cuestionada por

[9] La referencia es a la sede de las competencias intelectuales en Castalia. Ver Magister Ludie Hermann Hesse.

[10] Kalmanovitz, Salomón; Los Técnicos del Emisor, Portafolio, agosto 15, 2004.

algunos detractores de oficio. Lo que se percibe, tras determinadas críticas greco-quindianas al rigor anti-inflacionario del Banco de la República, es la añoranza interesada por un banco central sumiso al gobierno y expuesto a demandas regionales o gremiales por la concesión de privilegios a expensas del bien común.

En ciertos sectores gubernamentales, se ha abierto camino una actitud despectiva hacia los estudios y las recomendaciones de los técnicos. Se argumenta que los culpables de los males que aquejan al país son los economistas. Con todo el debido respeto, me permito disentir. Esa apreciación, además de ser incorrecta, es injusta. Dentro de un contexto internacional, y habida cuenta de la experiencia de los países del Este Asiático, los logros de la tecnocracia colombiana son apenas mediocres. La crítica merecida que se le puede formular es que, cuarenta años después de su aparición en el escenario nacional, Colombia sigue siendo un país subdesarrollado. Acepto la cuota de responsabilidad que le corresponde a mi generación por ese resultado, el cual no vacilo en calificar de insatisfactorio. Pero hechos todos los descuentos pertinentes por esa deficiencia, se puede afirmar, sin recurso a la hipérbole, que la tecnocracia colombiana ha hecho una contribución significativa al desempeño económico y al bienestar social del país.

La diversificación del aparato productivo, la apertura al comercio internacional, la expansión de los sistemas de salud y educación, los aumentos de cobertura de los servicios públicos, la mejoría en los puertos y las telecomunicaciones, son logros que reflejan la creciente intervención de los técnicos en la conducción estatal. La tarea de la tecnocracia colombiana, y de las instituciones privadas y públicas que la caracterizan en las últimas cuatro décadas, puede resumirse como la contribución a la obra, todavía inconclusa, de reconciliar a la nación con las exigencias y los retos de la modernidad.

El papel de los organismos multilaterales

Roberto Junguito B.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Este escrito discute el rol jugado por los organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el diseño y puesta en marcha de la política económica colombiana en los últimos 35 años. Con menor énfasis se discuten también las relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la Corporación Andina de Fomento (CAF).

II. EL BANCO MUNDIAL

Colombia fue el primer país del tercer mundo que recibió en 1950 una misión técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, recién creado en Breton Woods. La Misión para Colombia estuvo dirigida por Lauchlin Currie, economista canadiense, quien había sido precursor de la ideas de Keynes en el gobierno de Roosevelt y quién desde entonces y hasta los años noventas se convirtió en uno de los economistas más influyentes en la formulación de las estrategias económicas de nuestro país. La Misión presentó el informe titulado "Bases de un Programa de Fomento para Colombia" y un programa de obras públicas el cual ayudó a financiar.

En la década de los setenta el énfasis de la acción del Banco Mundial continuó siendo el financiamiento de la infraestructura colombiana, particularmente en el desarrollo hidroeléctrico nacional. Años más tarde se debatió intensamente en el país el tema del desarrollo eléctrico y se puso en tela de duda las recomendaciones del Banco, aduciéndose que éste había forzado en el país una sobre expansión eléctrica.

Durante los ochentas la atención principal del Banco Mundial se centró en la apertura comercial. Adelantó un excelente trabajo sobre la agricultura colombiana y la conveniencia de reducir los controles cuantitativos a las importaciones y los altos aranceles. Igualmente, analizó la incidencia negativa que tenía la protección industrial sobre la agricultura colombiana.

---

[1] Presidente de Fasecolda. Fue Director de Fedesarrollo en el período 1974-1978 y ha permanecido vinculado a la institución como Investigador Asociado.

Como parte del programa de ajuste adelantado por Colombia a mediados de los ochentas, el Banco Mundial aportó recursos significativos de crédito externo que contribuyeron a impedir que se diera una crisis de balanza de pagos como la que se venía presentando en otros países del área. Estos préstamos de balanza de pagos (a diferencia de los préstamos de proyectos vinculados a inversiones específicas) contribuían también a facilitar el financiamiento del gasto público en un momento en el cuál el país enfrentaba un significativo déficit consolidado del sector público y poco o ningún acceso al mercado de capitales. Estos préstamos estuvieron condicionados a la apertura comercial.

El interés principal del Banco Mundial durante los noventa y en estos primeros años del nuevo siglo ha girado en torno al desarrollo social y a la reducción de la pobreza. El Banco ha dado gran énfasis a la canalización de recursos para educación y salud. También ha sido un gran promotor de programas focalizados para atender grupos vulnerables de la población. Los préstamos han estado atados a la aprobación de reformas en el área social y, en particular, en el tema de las pensiones.

A finales de los noventas y en los primeros años de este siglo el Banco Mundial suministró expertos que apoyaron a las autoridades colombianas en el diseño y puesta en marcha de las modificaciones al régimen pensional. Más recientemente ha estado evaluando los resultados de los regímenes privados de pensiones en América Latina, criticando, en particular, su falta de cobertura. En el ámbito de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, desarrolló una extensa investigación sobre lo sucedido en América Latina, encontrando que la desigualdad era la mayor del mundo y sugiriendo políticas para reducirla.

En el ámbito de la política macroeconómica el Banco Mundial ha colaborado con el Fondo Monetario Internacional en los programas de ajuste en épocas difíciles. Ha concentrado su atención, como se discutió atrás, en áreas como la apertura comercial y las políticas sociales, dejando al FMI el liderazgo en temas como el fiscal y el cambiario. El Banco Mundial, no obstante, ha condicionado algunos de sus préstamos a la aprobación de reformas fiscales y financieras.

El área financiera ha sido compartida por ambas entidades y podría afirmarse que inclusive el Banco Mundial ha tenido algún liderazgo. Los denominados *Financial Sector Assesment Programs* son adelantados conjuntamente por las dos entidades. El Banco Mundial en los últimos años también ha tenido liderazgo en el acercamiento de los países de América Latina a los mercados internacionales de capitales.

En todo caso, la estrecha coordinación entre las dos entidades de Breton Woods ha hecho que en épocas de dificultades económicas, cuando Colombia ha requerido acuerdos formales con el FMI, el Banco Mundial haya supeditado el desembolso de los préstamos a la adopción y ejecución de los programas con el FMI.

III. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

A diferencia del Banco Mundial, que ha sido una entidad con presencia permanente en Colombia y que ha extendido préstamos todos los años desde su primera misión, las relaciones con el Fondo Monetario Internacional han sido más lejanas y esporádicas, pero mucho más difíciles e importantes en los períodos de crisis económicas.

En épocas de buena marcha de la economía colombiana, las relaciones con el FMI se limitan a la visita anual de vigilancia que adelanta ese organismo y que desemboca en un informe donde se hace un

recuento del rumbo de la economía, de las políticas adoptadas y de sus perspectivas. Allí se consignan también las orientaciones de política que se discuten con las autoridades (Banco de la República y Ministerio de Hacienda) y que se presentan formalmente al Directorio del FMI.

En períodos de crisis económicas el FMI se convierte en un actor clave en la formulación de la política económica y en la factibilidad del país para acceder a recursos externos de crédito. Dichas crisis se caracterizan por problemas monetarios, fiscales y de balanza de pagos. El FMI se diseñó para suministrar recursos externos de apoyo de balanza de pagos (i.e. los derechos especiales de giro) condicionados a la adopción de políticas económicas de ajuste para eliminar los desequilibrios vigentes.

No fue sino hasta los años sesenta cuando el FMI tuvo programas formales de apoyo financiero a Colombia, condicionados a la adopción de políticas. Precisamente a raíz de las condicionalidades exigidas por ese organismo fue que se presentó una gran diferencia de opinión con la Administración Lleras Restrepo, en 1966. El gobierno de Colombia en ese entonces, rechazó la exigencia del FMI de devaluar la moneda como medio para frenar la crisis de balanza de pagos por la que atravesaba el país y optó por establecer un estricto control de cambios (Decreto legislativo 444 de 1967) y un esquema de mini devaluaciones, que perduró hasta entrados los años noventa.

Un nuevo período de relaciones estrechas con el FMI se dio a mediados de los años ochentas como resultado de la pérdida de acceso de Colombia al mercado internacional de capitales, originada tanto en los efectos de contagio de la crisis latinoamericana que se dio en ese entonces, como en las dificultades propias que se presentaban en el frente externo y fiscal de nuestra economía.

En esas circunstancias, las autoridades colombianas se vieron obligadas a convenir con el FMI un acuerdo de monitoría por medio del cual el FMI le reportaba a los bancos internacionales acreedores de Colombia tanto la marcha del proceso de reformas en que estaba empeñado el Gobierno (i.e. reforma fiscal y ajuste cambiario) como el comportamiento de la economía colombiana (se establecían metas relacionadas con el crédito al gobierno, topes al déficit público y reservas internacionales).

Con el cumplimiento de este acuerdo los bancos internacionales se comprometían a desembolsar préstamos al país para el financiamiento del gobierno, el fortalecimiento de las reservas internacionales del Banco de la República y para inversiones de ECOPETROL en los proyectos de Caño Limón y de carbón con Carbocol. Éstos resultaban esenciales para resolver el problema fiscal y de balanza de pagos que enfrentaba el país.

Como resultado de las reformas emprendidas a finales del mandato de la Administración Betancur, de la continuidad de las políticas que se dieron durante la Administración Barco y, principalmente, de las reformas estructurales emprendidas durante la Administración Gaviria, la economía colombiana recuperó su patrón sostenido de crecimiento y corrigió los desbalances económicos que había enfrentado a comienzos de los ochentas. Como resultado dejó de ser necesario tener programas formales con el FMI.

Con el deterioro de la economía colombiana que se dio a finales de los noventa durante la Administración Samper Pizano y la crisis que se presentó en 1999 durante la Administración Pastrana (año de caída sin precedentes del PIB motivado por factores internacionales, pero principalmente internos, tales como la crisis financiera, el nuevo deterioro fiscal y el ataque a la banda cambiaria que se había

adoptado a comienzos de los noventas), las autoridades colombianas se vieron obligadas a acercarse de nuevo al FMI con el fin de formalizar un acuerdo con dicho organismo.

Se convino con el FMI un acuerdo de Facilidad Extendida de dos años, que básicamente cubría el período restante de la Administración Pastrana. El acuerdo daba acceso potencial a recursos de apoyo a la balanza de pagos por parte de ese organismo. Como resultado de formalizar un acuerdo con el Fondo, los otros organismos multilaterales de crédito se mostraron dispuestos a hacer lo propio. De igual manera, el acuerdo con el FMI tuvo un efecto catalítico que se tradujo en el restablecimiento del acceso al crédito en el mercado privado de capitales.

El programa con el FMI estuvo atado a una fuerte condicionalidad en el área cambiaria, fiscal y financiera. Dicho acuerdo estuvo precedido, por insinuación del FMI y del Tesoro Americano, del abandono del sistema de banda cambiaria y de la adopción del régimen de tasa de cambio flexible que rige hoy en día. El acuerdo también estableció obligaciones relacionadas con la adopción de reformas fiscales y al régimen de transferencias, con decisiones en el área financiera, incluyendo el compromiso de privatizar los bancos públicos y una reforma al sistema pensional.

La Administración Uribe Vélez, en el 2002, decidió continuar con los acuerdos. Las razones principales para hacerlo, a mi juicio, fueron dos: i) el hecho de que en el momento de iniciar la Administración el mercado internacional de capitales se encontraba convulsionado y se había suspendido el acceso voluntario a éste por la incertidumbre sobre la economía argentina y el comportamiento de un eventual gobierno de Lula en Brasil; ii) el proceso de reformas en Colombia no se había culminado y el mercado también quería poner a prueba el interés y capacidad de Uribe para emprenderlas.

Hasta el momento de escribir este informe la Administración Uribe ha continuado con acuerdos formales con el FMI, aunque después del 2006 no parece que éstos tengan que ser prorrogados. Los acuerdos suscritos en este período han sido de tipo *stand by* con dos años de duración cada uno y de carácter precautelativo; esto es, acuerdos en los cuales el gobierno explícitamente declara que no es su intención desembolsar recursos del FMI, excepto en circunstancias de absoluta necesidad. Gracias a los acuerdos, al proceso de reformas emprendido y a la mejor situación de toda la subregión, se ha readquirido el pleno acceso al mercado.

IV. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

Las otras dos agencias multilaterales de crédito que le han prestado un gran apoyo a Colombia han sido el BID y la CAF. De hecho éstas han canalizado el mayor volumen de préstamos al país en los últimos años, superando cada uno de ellos lo correspondiente al Banco Mundial.

El BID ha estado dispuesto a apoyar a Colombia con recursos, especialmente en épocas de mayores dificultades económicas. Tal fue el caso durante la crisis latinoamericana de la deuda en los años ochentas, a finales de los noventa y al inicio de la Administración Uribe Vélez.

No obstante los inmensos esfuerzos desplegados tanto a nivel de investigaciones como de análisis económico de la región (i.e. las investigaciones con la red de centros de la región y los seminarios con banqueros centrales y ministerios de finanzas),

el BID ha continuado siendo una institución de segunda importancia frente al FMI y el Banco Mundial en términos de su influencia en el área del pensamiento económico y de las políticas para los países emergentes. En general, la condicionalidad de sus préstamos ha sido menos importante y exigente.

Hacia el futuro el BID debe incrementar su influencia en el diseño y adopción de reformas estructurales. El BID tiene gran capacidad potencial de identificar las restricciones políticas que enfrenta América Latina y de hacer recomendaciones de economía *política* para conseguir la aprobación de reformas de calidad requeridas en nuestros países.

Otro campo en el cual se debe empeñar el BID es el fortalecimiento de las instituciones en América Latina. Aunque se han hecho grandes avances como el establecimiento de bancos centrales independientes, los cuales resultaron ser instrumentos efectivos en la rebaja y el control de la inflación, la realidad es que la base institucional continúa siendo muy débil. Por ejemplo, se deben establecer instituciones presupuestales y fiscales más adecuadas, se debe propender por mejorar los sistemas de seguridad social y ayudar a fortalecer la capacidad analítica en temas económicos de los órganos legislativo y judicial en el Hemisferio.

El BID también debe coadyuvar más efectivamente en la lucha contra la pobreza. En nuestra región se encuentra una alta proporción de la población más pobre del mundo y la realidad es que no tenemos una estrategia y unos instrumentos adecuados para luchar contra este flagelo. Sólo dos o tres países del área se califican como pobres altamente endeudados y se benefician de los programas de apoyo y condonación de obligaciones recientemente extendidos por los países industrializados y los organismos multilaterales. El reto es identificar instrumentos y poner en marcha programas que complementen los esfuerzos nacionales en la lucha contra la pobreza en América Latina.

Finalmente, cabe destacar que la CAF ha centrado su atención en préstamos que coadyuven la integración de América Latina y particularmente de la subregión Andina. Esto explica por qué su principal tarea ha sido el financiamiento de la infraestructura. Al igual que lo discutido arriba respecto al BID, la realidad es que su efecto también ha sido relativamente inferior al del Banco Mundial y el FMI. En años recientes la CAF ha hecho un gran esfuerzo para incrementar su influencia en la orientación de la política económica, tanto a través de la condicionalidad de sus préstamos como de estudios en temas específicos. El año pasado su trabajo se centró en cómo retomar el crecimiento en América Latina. En este año el foco son las rutas alternativas de inserción internacional.

V. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ACCIÓN MULTILATERAL

Podemos concluir diciendo que el papel de los organismos multilaterales ha sido muy importante no solo como mecanismo de canalización directa de recursos externos al país, sino también en su rol catalítico frente al mercado internacional de capitales, al transmitir a los mercados de manera independiente y creíble la información sobre el comportamiento y perspectivas económicas, así como frente a las reformas que vienen siendo adoptadas en los países. Tal como se anotó arriba, el Banco Mundial y especialmente el FMI han sido los de mayor influencia en la orientación de la política económica, aunque hacia el futuro se espera un mayor rol del BID y la CAF.

Sin duda, el gran peso de la opinión del FMI y del Banco Mundial ha dependido de la inmensa in-

fluencia que ha tenido sobre estas instituciones el Gobierno de Estados Unidos. En los años ochentas, para el caso colombiano, la directriz provino del *Federal Reserve* a través del señor Volcker, *Chairman* de esa institución, en tanto que durante la crisis de fines de los noventa y comienzos de este siglo, ésta se originó en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Desde el punto de vista de economía política también cabe destacar el papel directo y fundamental que han tenido directamente los presidentes del país en los procesos de negociación con estos organismos. La negociación con el FMI en los años ochentas tuvo el concurso directo del Presidente Betancur con el Director Gerente de esa institución. De igual manera los Presidentes Pastrana y Uribe Vélez sostuvieron diálogos directos con las entidades multilaterales en 1999 y 2002, respectivamente. Esto muestra la importancia que nuestros gobiernos otorgan a las relaciones con los organismos multilaterales.

El Congreso colombiano en los últimos treinta años de historia

Mónica Pachón B.[1]

Government is not reason; it is not eloquent; it is force. Like fire, it is a dangerous servant and a fearful master.
George Washington

Una de las analogías más populares en la política -atribuida a un político alemán del siglo XIX, Otto Von Bismarck- es que las leyes son como el salchichón: es mejor no ver cuando está siendo hecho. El ejercicio de la política, así como los organismos propios de la democracia han sido desde el comienzo de su existencia, sujetos de ataques e importantes críticas. Los procedimientos son engorrosos, los intereses demasiado explícitos. Así mismo, el proceso de elaboración de la ley no es decoroso o estético a los ojos de los ciudadanos. Sin embargo, el resultado puede, en ocasiones, llegar a satisfacer al más sofisticado paladar. A los políticos se les acusa por su cinismo y poca moral. A la política se le juzga, pero pocas veces se entiende.

Las elecciones y el proceso de formación de la ley son los dos elementos fundamentales de la democracia, y el Congreso junto con el Presidente, uno de sus principales protagonistas. Este ensayo pretende hacer un recuento general de la relación y el papel del Congreso colombiano con la rama ejecutiva durante las últimas décadas desde una perspectiva comparada. Utilizo esta forma de exposición por una razón fundamental: las evaluaciones de las instituciones políticas deben tener más referentes reales que normativos. La elocuencia del ejercicio político no comparte la estética convencional, y es por eso que es necesaria la utilización de este filtro alternativo[2]. Esta observación se centrará principalmente en el rol del Congreso en el sistema de balances y contrapesos.

Aunque el Congreso ha existido durante toda la historia republicana, su posición con respecto al ejecutivo ha variado considerablemente. En general, esta variación puede ser explicada por diversos fac-

[1] Estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de California San Diego, desde el año 2003 ha estado vinculada a Fedesarrollo en diferentes investigaciones.

[2] Este ensayo en un resumen de los resultados de varias investigaciones que he realizado (también con otros autores) y de las conclusiones obtenidas. Ver referencias al final.

tores: el diseño institucional de balances y contrapesos, el tiempo de funcionamiento de las instituciones, y junto con esto, la diferencia de manejo de recursos entre los gobiernos locales y el gobierno central. Aunque esta no pretende ser una lista exhaustiva, comprende los aspectos más importantes.

El diseño de los balances y contrapesos del sistema es fundamental. Que el Congreso sesione no asegura que este juegue un rol en la elaboración de políticas. Muchas de las dictaduras o regímenes autoritarios latinoamericanos mantuvieron sus congresos abiertos como métodos de cooptación y control de su clase política. Sin embargo, su rol se limitaba a actuar como un "sello burocrático" (*rubber-stamp*), y no como un órgano de deliberación. En particular, es importante prestar atención a los poderes constitucionales del Presidente.

El tiempo de funcionamiento de las instituciones es importante dado que los actores políticos requieren periodos de adaptación. Como ha sido demostrado por la literatura, el andamiaje administrativo así como el desarrollo de instituciones internas y tecnologías que faciliten la elaboración de leyes y de control político es un proceso dispendioso, esto controlando por factores como la representación y el número de fuerzas políticas presentes en el Congreso. Un Congreso con una mayoría de 90% para el Presidente no necesita desarrollar instituciones porque delega al ejecutivo, mientras que un Congreso que tiene dos o más partidos con similares posibilidades de ser mayoría prefiere no delegar porque la representación de sus intereses puede estar en juego.

Finalmente, es necesario evaluar el poder y recursos del gobierno central con respecto al poder de los gobiernos locales. La relación es simple. Si el Congreso es un organismo que toma decisiones que afectan a la mayoría de la población y tiene en su poder grandes recursos, entonces estar en el Congreso se convierte en uno de los objetivos de las carreras políticas de quienes pretenden ostentar el poder nacional. Si por el contrario, el Congreso tiene recursos y jurisdicción limitados, los gobiernos locales son una mejor opción de construir su reputación para quienes ejercen la política.

I. BALANCES Y CONTRAPESOS: UNA CUESTIÓN DE DISEÑO, TIEMPO E IMPORTANCIA

Diseño institucional. La constitución de 1886 estableció uno de los sistemas presidencialistas más fuertes del continente. Aunque estos poderes fueron disminuyendo en las reformas posteriores, implementadas por el General Uribe en 1910 y el presidente López Pumarejo en 1936, el Congreso no contaba con los medios para enfrentar el poder de decreto del Presidente ni su capacidad legislativa. En 1968, el Congreso pierde la iniciativa del presupuesto y entonces se vuelve más obvia la especialización en legislación de alcance regional y en temas sociales, abdicando de cierta forma algunos temas de carácter nacional. La implantación del requisito de super-mayorías de 2/3 a partir del Frente Nacional hizo de la negociación con el Congreso un proceso un poco más intenso. Sin embargo, el poder de decreto del Presidente continuó siendo muy fuerte. Sólo en las áreas de reforma constitucional el Congreso pudo contrarrestar la actividad legislativa del ejecutivo.

La reforma de 1991 cambia la posición del Congreso y lo fortalece gracias a la disminución de los poderes presidenciales. La prohibición de la introducción de leyes vía "decreto", el aumento de temas cubiertos por la Constitución, la introducción de un régimen estricto de inhabilidades e incompatibilidades, la aparición de la Corte Constitucional y

el fortalecimiento del área administrativa del Congreso son algunos de los cambios más importantes con respecto al régimen pre-1991, que devuelven al Congreso poder para contrapesar las iniciativas presidenciales. Aunque el sistema electoral (en vigencia hasta el 2003) y el control del presupuesto por parte del ejecutivo siguen siendo las variables más significativas para la permanencia de una relación que oscila entre el carácter programático y clientelar (donde no siempre se negocia sobre posiciones políticas sino sobre beneficios), el Congreso presenta avances en la introducción y discusión de proyectos de carácter nacional, así como en su papel en la rendición de cuentas.

En cuanto a la introducción de legislación, los congresistas son en promedio autores del 80% de los proyectos introducidos en las cámaras. Sin embargo, la tasa de éxito en la aprobación de legislación sigue siendo bastante baja comparada con la del ejecutivo (10% versus 54%), pero no diferente a casos como el argentino donde la razón de proyectos iniciados a aprobados es del 5% (Saiegh 2004) o México, que tiene una razón de 11%. La reforma electoral aprobada en el 2003 y ley de bancadas del 2005 (vigente a partir del 2006 a nivel nacional), es un esfuerzo para cambiar esta relación, en donde las negociaciones individuales prevalecen, por una donde las organizaciones de partidos jueguen un papel más importante.

El Congreso también ha ejercido control político sobre la rama ejecutiva. A pesar que hasta la fecha no se ha hecho efectiva ninguna moción de censura para miembros del gabinete, no han sido pocas las ocasiones en las que el legislativo ha generado amenazas creíbles que terminan en cambios de dirección de política[3].

La experiencia hace al maestro. El Congreso colombiano mantuvo sus puertas abiertas durante todo el siglo XX, con excepción del periodo 1949 a 1957. Este es un antecedente importante en comparación con otros países del continente. En Venezuela y Costa Rica por ejemplo, el Congreso comienza a funcionar de forma permanente en los años de 1958 y 1959 respectivamente. Sin embargo, dado el carácter corporativista del Estado venezolano, este nunca llegó a obtener tasas de reelección altas que permitieran la formación de líderes o el fortalecimiento del Congreso. En Venezuela, 64,6% de los miembros del Congreso eran nuevos parlamentarios durante el período 1958-1988. Del total de congresistas durante este período, sólo 58,3% estuvieron en el Congreso por un período legislativo. De igual forma, los congresistas con más de cuatro períodos sólo sumaban 9% del total de los congresistas (Monaldi *et al.*, 2004). La política venezolana se hacía por fuera del Congreso -en los partidos, con los sindicatos y empresas-, y se ratificaba por este. En el caso de Costa Rica, existía y existe aún la prohibición de reelección inmediata, así que los legisladores tienen pocos incentivos para presentar proyectos.

En Colombia, el Congreso jugaba un papel fundamental representando los intereses regionales dado el carácter centralista del Estado. De la misma forma, aunque la inexistencia de prohibiciones para ejercer cargos ejecutivos le daba mucho poder al Presidente sobre las carreras políticas de los legisladores, la posibilidad de ser reelecto permitió la formación de una clase política. En Colombia, 45% de sus legisladores han servido más de un periodo, sobrepasado por Chile, Brasil y Paraguay donde 59%, 48% y 57% de los congresistas han servido más de un periodo legislativo.

[3] Se han votado varias mociones de censura para el Ministro de Gobierno, de Minas, de Comunicación y Defensa. Algunas veces esto causó su renuncia o cambios dentro del gabinete.

De la misma forma, y gracias a las fuertes batallas políticas entre liberales y conservadores, el Congreso desarrolló una jerarquía interna así como una división del trabajo en comisiones permanentes, que en términos comparados son de las más especializadas puesto que los legisladores sólo pueden pertenecer a una comisión de forma simultánea. Saiegh (2004) muestra que hay congresos como el paraguayo, que tienen más de 25 comisiones permanentes con tan sólo 80 legisladores, o como el argentino, donde los congresistas pertenecen a más de 4,5 comisiones permanentes, lo que impide claramente alguna forma de especialización. Esto, añadido a bajos niveles de reelección que hacen que el trabajo legislativo sea ineficiente.

Descentralización política y de recursos. La descentralización de poderes legislativos y administrativos en los países latinoamericanos varía considerablemente. El que exista una "federación" no implica necesariamente menor dependencia del gobierno central. Es muy distinto comparar la influencia de los poderes regionales en países como Argentina o Brasil con Venezuela o México. En los primeros, los gobernadores tienen poder de veto mediante la cámara alta y control relativo sobre las carreras políticas de sus representantes. En Venezuela o México, los gobernadores no tienen poder de veto y los recursos con que cuentan son bastante limitados. En Colombia, el proceso de descentralización político-administrativa tuvo efectos importantes en la organización de los partidos, las carreras políticas de los congresistas, y parcialmente, en su rol como monopolistas de la representación regional.

El carácter centralista del gasto antes de 1991 y la posibilidad de los congresistas de ocupar las gobernaciones al mismo tiempo que ejercían como legisladores, hacía de la intermediación de los líderes regionales el eslabón más importante para la consecución de recursos a nivel departamental o local. Los congresistas eran la conexión de las regiones con el gobierno central, controlando los recursos y muchas veces manipulándolos para favorecer a quienes estuvieran bajo su mando político. Los famosos "auxilios parlamentarios" son la institución clásica de este régimen. Y no eran sólo recursos en forma de becas y obras. Los gobernadores eran responsables de elegir los alcaldes municipales, con lo que controlaban las carreras políticas de quienes pretendían participar en política. Al mismo tiempo, dado este arreglo institucional, el Congreso era más débil con respecto al ejecutivo, quien controlaba los recursos presupuestales y demás incentivos selectivos, comprometiendo hasta cierto punto la independencia de la labor legislativa y facilitando negociaciones no programáticas.

La descentralización política trajo consecuencias importantes. Primero, la elección popular de alcaldes y gobernadores generó la pérdida de control formal de las administraciones locales, instrumento importante para el mantenimiento de las estructuras partidistas tradicionales. Los congresistas ya no pudieron controlar las alcaldías o puestos públicos en la administración departamental sin la presencia de intermediarios. Así, los políticos locales vieron la oportunidad de independizarse, ya que su carrera política podría sobrevivir sin el apoyo de senadores o representantes. Para continuar teniendo cierto control sobre la política local, los congresistas cambiaron su estrategia: era necesario ganar en la batalla presupuestal, de la cual comenzó a depender en parte su probabilidad de reelección.

Sin embargo, el balance del efecto de la descentralización es aún un tema inconcluso y difícil de abordar. Aunque en principio el Congreso como un todo ganó "independencia" por el estricto régimen

de inhabilidades e incompatibilidades, la ausencia de cambios en el sistema electoral terminó generando una serie de adaptaciones que desprestigiaron aún más a los miembros del Congreso. Para lograr ser reelectos, los partidos tradicionales y los llamados independientes se adaptaron a un régimen de auto-financiación de campañas que implicó negociaciones de alternancia en la curul durante los periodos legislativos y negociaciones bilaterales con el ejecutivo para acceder a recursos. Las suplencias fueron reemplazadas por las licencias, y así, aunque el marco institucional facilitó al Congreso actuar con independencia en ciertos temas, en otros, persistieron las malas prácticas.

El ejecutivo tampoco contaba con incentivos para negociar de forma distinta con los congresistas. En 1998 por ejemplo, se promovió una moción de censura para el Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez, quien fue acusado de repartir prebendas y comprar votos para la formación de mayorías en el Congreso. La respuesta del gobierno de llamar a un referendo promoviendo el cierre del Congreso generó una crisis institucional que desintegró el apoyo mayoritario del Presidente para el resto del periodo. Así, las desbandadas de legisladores para integrar las mayorías presidenciales complicaron la continuidad de las coaliciones. Tanto así que las etiquetas partidarias de los congresistas comenzaron a llevar apellido: conservador *samperista*, liberal *pastranista*, liberal *uribista*. Aunque los colombianos siempre estuvieron acostumbrados a las facciones (y claro, a los apellidos), la velocidad a la cual estos cambiaron durante la última década exasperó a los votantes.

II. CONCLUSIONES

Usualmente, un ensayo sobre el papel del Congreso terminaría en el párrafo anterior, con algunas recomendaciones sobre reforma y algunas consideraciones sobre expectativas de un mejor desarrollo de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Afortunadamente, este no es así. La reforma electoral aprobada en el 2003 y la aprobación de ley de bancadas en el 2005 han generado grandes transformaciones en los incentivos de los congresistas, diputados y concejales para la formación de partidos políticos y de negociaciones con un balance más programático. Aunque el Congreso ha jugado un papel importante y le ha hecho contrapeso al poder ejecutivo en ocasiones determinantes, el proceso para llegar a ese fin no ha sido el más eficiente.

El Congreso colombiano se ha fortalecido a partir de la reforma de la Constitución. El salón elíptico ha reemplazado parcialmente las oficinas de ministros como el espacio de negociación y debate de la política nacional. Aunque el Congreso es un paso obligatorio para el ejecutivo, el poder que éste tiene para determinar la agenda (introducción exclusiva de legislación en el área económica, prerrogativas procedimentales) y los recursos con que cuenta, hacen que la negociación tenga una naturaleza menos programática.

Sin embargo, como se expuso en los puntos anteriores, el Congreso ha logrado institucionalizarse: tiene legisladores profesionales y tiene el poder de contrarrestar al ejecutivo en las reformas más importantes del Estado. No obstante, dado nuestro ordenamiento institucional, el balance de poder sigue a favor del Presidente y su gabinete, haciendo la negociación no programática un mal necesario.

Y aunque no sea demasiado obvio, para quienes valoran más los fines que los procedimientos, para la representación y la democracia es mejor tener Congreso que no tenerlo. Y para quienes valoran los procesos y no los fines, puede que el proceso

político sea menos virtuoso de lo que inicialmente se imagina. Pero esto no significa que el resultado sea caótico. Muchos errores se han cometido con las mejores intenciones. Y siguiendo a James Madison,

> *"But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defence must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition" (p.337).*

BIBLIOGRAFÍA

Archer, Ronald and Matthew Shugart (1997), "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.

Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito and Mónica Pachón (2005), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution." en *Documentos de Trabajo, Fedesarrollo.* Bogotá.

Cepeda, Manuel José (2004), "La defensa judicial de la Constitución: una tradición centenaria e ininterrumpida" en *Fortalezas de Colombia*, edited by F. Cepeda. Bogotá: Editorial Planeta.

Hamilton, A., J. Jay, et al (1938), *The Federalist and Other Constitutional Papers.* New York, The Modern Library.

Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi, Michael Penfold, and Eduardo Zambrano (2004), "Political Institutions and Policy Outcomes in Venezuela."

Saiegh, Sabastian (2004), "Win Some, Lose Some: Explaining the Variation in Latin American Chief Executives's Legislative Success Rates". Annual Meeting of Latin American Studies Association, Las Vegas.

Reformas estructurales, crecimiento y ciclos

Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia

Eduardo Lora T.[1]

I. INTRODUCCIÓN

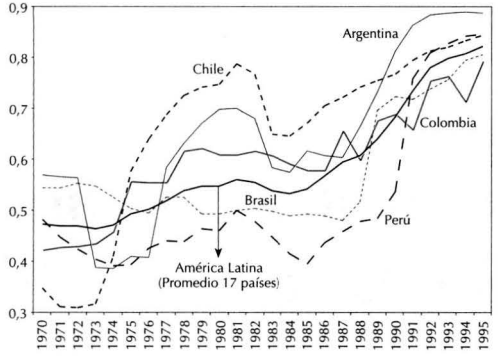
El término "reformas estructurales" fue acuñado en la década de los ochenta por los organismos financieros internacionales para referirse al conjunto de políticas económicas orientadas a abrir la economía, facilitar el funcionamiento de los mercados y reducir la injerencia del Estado en las actividades productivas. Desde comienzos de los noventa el término se volvió sinónimo del "Consenso de Washington", nombre acuñado por John Williamson (1990) para referirse al decálogo de medidas básicas que estaban tratando de adoptar los gobiernos latinoamericanos de corte ortodoxo para estabilizar las economías y recuperar el crecimiento económico. El decálogo incluía medidas de tipo macroeconómico (como la disciplina fiscal y el mantenimiento de tasas de cambio real competitivas), prioridades de gasto público (en educación e infraestructura), y una serie de reformas *microeconómicas*, que incluían la liberación de las importaciones, la eliminación de los controles a las tasas de interés y otras restricciones al otorgamiento del crédito bancario, la liberación de la inversión extranjera directa, la simplificación de la estructura tributaria, la privatización de empresas estatales, la libertad para crear empresas y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. En este artículo me referiré a este conjunto de reformas micro, dejando de lado los aspectos macro del Consenso de Washington.

Aunque este concepto de "reformas estructurales" no existía hace 35 años, puede utilizarse retrospectivamente para tener un panorama de los cambios de orientación que han tenido las políticas microeconómicas en este período. Desde 1970 Colombia se ha movido gradualmente, aunque con ciertos retrocesos temporales, desde un modelo de políticas muy intervencionista y proteccionista hacia un modelo de liberación de los mercados, con limitada participación del estado. El Gráfico 1 compara la evolución de Colombia con otros países latinoamericanos entre 1970 y 1995 con base en un índice de reforma estructural que sintetiza las tendencias de liberación (Morley et. al. 1999).

---

[1] Actualmente es Consejero Principal del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue Director de Fedesarrollo durante el período 1991-1996.

Gráfico 1. ÍNDICE DE REFORMA GENERAL (Escala 0-1)



Fuente: Morley *et. al.* (1999).

II. LA PRIMERA LIBERACIÓN

Los grandes momentos de liberación económica en Colombia en los últimos 35 años se dieron hacia mediados de los setenta y a comienzos de los noventa. Uno de los aspectos más importantes de la primera oleada de reformas fue la liberación financiera de 1974, que consistió en eliminar las restricciones más importantes a las tasas de interés, con el doble fin de devolverle al Banco de la República su función de banco central, en lugar de ser el banco de fomento en el que se había convertido, y de darle capacidad al incipiente sistema bancario de intermediar los ahorros, en lugar de ser simplemente un administrador de las cuentas corrientes y de los recursos de redescuento provenientes del Banco de la República. Junto con la creación del sistema UPAC en 1972 y la legalización en 1973 de los intermediarios financieros no regulados (dando origen a las compañías de financiamiento comercial), estas medidas intentaban darle un fuerte impulso al desarrollo financiero. Pero estos primeros intentos de liberación no solo fueron incompletos (seguían existiendo los cupos de crédito, los fondos de redescuento y las inversiones forzosas, por ejemplo), sino que no resultaron duraderos. A fines de los años setenta las grandes presiones monetarias derivadas de la bonanza cafetera que había empezado en 1975 llevaron a imponer controles severos a la expansión del crédito. Aunque el camino de la liberación se retomó al ceder la bonanza, en 1982 se produjo el descalabro de numerosas instituciones financieras, obligando su intervención oficial e introduciendo un nuevo compás de espera en el proceso de reforma (Avella et. al. 1994).

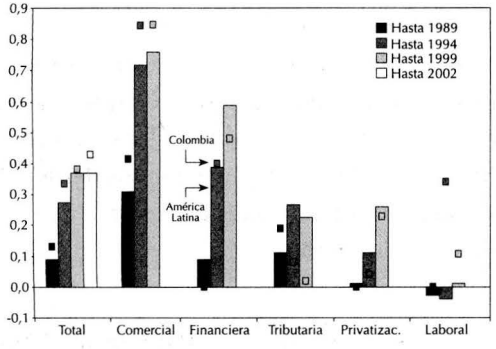
El otro componente de la primera oleada de liberación fue la reducción de los aranceles y otras restricciones a las importaciones, a raíz de las buenas condiciones externas de la segunda mitad de los setenta. Desde 1967, en virtud del Decreto-Ley 444 (que rigió hasta comienzos de los noventa), existía una compleja estructura institucional orientada a controlar las importaciones, apoyar el desarrollo exportador, regular el endeudamiento externo y administrar el sistema de cambios. Toda esa estructura, que complementaba la política de protección arancelaria, se había usado en forma intensa hasta mediados de los setenta con el objeto de enfrentar la escasez de divisas. Con la bonanza cafetera los controles fueron relajados gradualmente, tratando en todo caso de mantener la protección a la industria nacional (que sin embargo, resultó golpeada por la fuerte apreciación del peso).

Paradójicamente, la liberación de importaciones tomó más fuerza a partir de 1980, cuando la bonanza cafetera se había acabado, pero el país estaba inmerso en una bonanza al debe, financiada con abundantes créditos externos. Como ocurrió con la liberación financiera, la apertura comercial también echó marcha atrás en 1982, cuando estalló la crisis de la deuda en toda América Latina y fue preciso reforzar todos los mecanismos posibles para ahorrar divisas (Cárdenas y Correa, 1994; Lora, 1994).

III. LA APERTURA Y OTRAS REFORMAS DESDE 1985

Desde mediados de los ochenta el proceso de reformas ha sido más sostenido, aunque no ha estado totalmente exento de reveses. El Gráfico 2 compara el alcance de las principales reformas estructurales de Colombia con el promedio de América Latina para varios sub-períodos a partir de 1985[1]. A partir de esta fecha Colombia ha reformado un poco más que el país latinoamericano promedio, aunque con avances y retrocesos diversos en las distintas áreas de reforma.

Gráfico 2. PROGRESO DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA - POTENCIAL DE REFORMA UTILIZADO- (Escala 0-1)



Nota: el progreso en reformas es medido como el potencial de reformas desde 1985 hasta los años 1989, 1994, 1999 y 2002.
Fuente: Lora, Eduardo (2001).

En el caso de la apertura comercial, Colombia fue un reformador algo más temprano y más profundo que el promedio latinoamericano. La liberación de importaciones se reinició en Colombia en 1986, gracias a la nueva bonanza cafetera de 1986-1987. Como se indica en el gráfico, hasta 1989 fue un proceso bastante parcial, como lo había sido también en general en América Latina. Con el gobierno de César Gaviria, la apertura tomó fuerza, facilitada nuevamente por las entradas de capitales, y reforzada por la suscripción de una serie de acuerdos comerciales como el G-3 (con México y Venezuela) y el (renovado) Grupo Andino, que contribuyeron decisivamente a su aclimatación entre el sector empresarial y a su credibilidad pública. Entre 1989 y 1991 los aranceles y sobretasas a las importaciones se redujeron de 44,6% a menos de 12% y se eliminaron las licencias de importación. Desde 1994, la apertura comercial no ha tenido mayores cambios, aunque nunca han faltado las peticiones de protección a la producción nacional, y aunque el sector agrícola ha gozado de diversos mecanismos de ayuda que han mitigado los efectos de la competencia internacional (buena parte de la cual, debe reconocerse, tiene una base distorsionada por cuenta de los generosos subsidios que conceden los países desarrollados a sus sectores agrícolas). La reforma de las políticas del sector externo no se ha limitado a los aranceles y los controles a las importaciones. A comienzos de los noventa también se simplificó la estructura institucional y el sistema de incentivos a las exportaciones, se eliminaron los controles de cambios y se levantaron todo tipo de restricciones a la inversión extranjera directa.

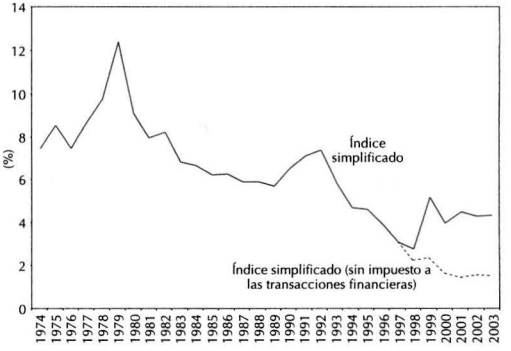
En materia de reforma financiera, Colombia ha avanzado a un ritmo algo más gradual que el promedio de los países latinoamericanos. La crisis financiera de 1982 obligó a concentrar los esfuerzos de política en el saneamiento del sector durante varios años. En 1989 empezaron a adoptarse los criterios del Acuerdo de Basilea para definir los requerimientos de capital de los bancos con base en los activos ponderados por riesgo. Después de un proceso de

[2] Aunque semejantes conceptualmente, los índices de Morley no son exactamente comparables con éstos, que provienen de Lora (2001).

desmonte del enjambre de inversiones forzosas y subsidios a los créditos de fomento, en 1990 se expidió la Ley 45 de reestructuración del sistema financiero con base en un sistema de banca de filiales, como solución intermedia entre la banca múltiple y la banca especializada. En una serie de reformas parciales que aún no ha concluido, se ha continuado avanzando en la práctica hacia un sistema de banca múltiple. La Constitución de 1991 reforzó estas tendencias de reforma al concederle independencia al Banco de la República y obligarlo a concentrarse en las funciones del control monetario necesarias para la reducción de la inflación (Avella et. al. 1994).

Como había ocurrido en los ochentas, nuevamente el proceso de liberación financiera tropezó con la crisis del sector que vino a estallar en 1998. La competencia por los recursos de captación debido a la liberación de las tasas de interés y la gradual diversificación de los instrumentos de ahorro había creado dificultades a las corporaciones de ahorro y vivienda, CAVS, cuyas operaciones debían realizarse en UPACS. En sucesivas medidas, las autoridades monetarias respondieron a estos problemas manipulando el sistema de cálculo del UPAC, de forma que quedara más atado a las tasas de interés que al índice de precios al consumidor. Como el Banco de la República necesitaba reforzar su capacidad de control monetario eliminó el acceso de las CAVs a los recursos de emisión por necesidades de liquidez, que antes les ayudaban a capear los períodos de altas tasas de interés. En este escenario sobrevino la crisis rusa de 1998, que redujo súbitamente la afluencia de capitales a toda América Latina. Con el fin de proteger las reservas internacionales, el Banco de la República reaccionó elevando fuertemente las tasas de interés de intervención, alza que se transmitió de inmediato al UPAC, causando poco más tarde el derrumbe de las CAVS y de algunos bancos, debido al deterioro sin precedentes de la cartera hipotecaria. Como en los ochentas, los esfuerzos de la política financiera debieron concentrarse en proteger el resto del sistema y sanear las entidades afectadas. Sin embargo, la crisis indujo también medidas que implicaron retrocesos en el proceso de liberación, tales como la reintroducción de controles a algunas tasas de interés y el restablecimiento de mecanismos de crédito forzoso para beneficiar a algunos sectores. Más grave aun, a raíz de la crisis la Corte Constitucional tomó decisiones lesivas a los derechos de los acreedores y a la libertad de fijación de tasas de interés (Cárdenas y Badel 2003). Por otro lado, la dificultad para elevar los recaudos tributarios (véase enseguida) llevó a establecer un impuesto a las transacciones financieras que ha contribuido a la represión. En años recientes ha habido un cierto retorno a las prácticas de represión financiera de las que gradualmente se había liberado al sistema financiero en las dos décadas anteriores, como lo capta el índice de represión que se presenta en el Gráfico 3 (tomado de Villar Gómez et. al. 2005). En vista de los acontecimientos desde 1998, no son claras las tendencias de reforma financiera para los próximos años.

Gráfico 3. ÍNDICE SIMPLIFICADO DE REPRESIÓN FINANCIERA



Fuente: Villar Gómez *et. al.* (2005).

Durante los noventa, la reforma del sistema tributario ha mostrado una tendencia contraria al resto de América Latina. La reducción de las tasas máximas de tributación directa, la ampliación de las bases tributarias y la simplificación de los principales impuestos fueron algunas de las directrices que orientaron las reformas tributarias de la región, y cuyos mayores avances se dieron en la primera mitad de los noventa. En las dos décadas anteriores Colombia había sido pionera en la modernización tributaria. Una ambiciosa reforma en 1974 simplificó y fortaleció los impuestos de renta de sociedades y personas, pero su alcance fue erosionado por dificultades administrativas de implementación y por medidas de alivio tributario pocos años después. En 1983 se introdujo el impuesto al valor agregado en sustitución del impuesto de ventas en cascada que existía desde 1963. En 1986 se amplió la base tributaria y se simplificó notablemente el impuesto a la renta, se redujo de 48 a 30% la tasa marginal más alta del impuesto a las personas (unificándola con el de las empresas) y se eliminó la doble tributación sobre las ganancias. Al comenzar la década del noventa Colombia tenía así una estructura moderna y relativamente funcional. (Bernal 1994; Perry y Herrera 1992).

Para compensar la caída de ingresos por aranceles, entre 1990 y 1992 se amplió la base gravable del IVA y se elevó su tasa básica de 10% a 14%, en vez del 18% que proponía el gobierno. En su lugar se decretó una sobretasa del 20% del impuesto a la renta por cinco años, que luego se volvió permanente. Ese patrón se ha venido repitiendo desde entonces: reformas sucesivas pero incompletas, en las que el Congreso introduce cambios que hacen más complejo y menos efectivo el sistema tributario. En un contexto de expansión continua del gasto público, las reformas tributarias han sido insuficientes para reducir el déficit fiscal, que en 2005 será cercano a 6% del PIB para el gobierno central y 2,5% del PIB para el sector público no financiero.

Las privatizaciones han sido la reforma estructural más polémica en años recientes en toda América Latina. Como en otros campos, Colombia ha seguido una estrategia gradual de privatización. Con un monto acumulado de privatizaciones del 5% del PIB que se efectuaron en su mayor parte a fines de los noventa, Colombia ha sido un privatizador promedio pero tardío en el contexto latinoamericano[2]. Las principales privatizaciones fueron las de empresas de generación y distribución eléctrica, telecomunicaciones, bancos y corporaciones financieras y algunas empresas mineras e industriales. A diferencia de otros países latinoamericanos donde se privatizó primero (para aliviar penurias fiscales) y se pensó en la regulación después, en Colombia las privatizaciones de los sectores de infraestructura se hicieron dentro del marco de un nuevo modelo de servicios públicos (la Ley 142 de 1994) que estableció que las empresas (públicas o privadas) deben ser autosuficientes financieramente, las tarifas deben reflejar el costo de los servicios y los estratos altos deben subsidiar a los más bajos. En este marco se crearon las Comisiones de Regulación independientes, que se reconoce "que han resultado inferiores a las expectativas" debido a falta de recursos técnicos, al menoscabo de su independencia por "los bajos salarios y el ocasional hostigamiento de los gobiernos" y por la herencia de problemas de diseño y de costos de las empresas que fueron reformadas. Sin embargo, el nuevo marco ha logrado una notable expansión de la cobertura de los servicios y mejoras de calidad con condiciones financieras mucho más sólidas para las empresas (Montenegro y Rivas 2005, pp. 263-303).

[3] Pombo y Ramírez (2003) reportan privatizaciones totales por US$5.609,6 millones en el período 1986-1998, que equivalen a 6% del PIB de este último año.

En toda América Latina, la legislación laboral ha sido el área de menor actividad reformadora. En Colombia la legislación laboral no había tenido ningún cambio de importancia desde la expedición del código laboral de 1950. Colombia fue uno de los pocos países que tomó medidas para suavizar las normas de estabilidad del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral en los noventa. La reforma de 1991 redujo e hizo más predecibles los costos de despido para los trabajadores de menos de 10 años de antigüedad. Aunque las indemnizaciones de despido aumentaron para los trabajadores de antigüedad mayor, se eliminó la cláusula de reincorporación que introducía una gran incertidumbre a las empresas. También se flexibilizaron los períodos de prueba y se facilitó la contratación temporal. Estas reformas de 1991 parecen haber aumentado ligeramente la inestabilidad laboral, pero contribuido a reducir la duración del desempleo (Kugler 2004). Sin embargo, la reforma a la seguridad social de 1993 operó en la dirección contraria pues elevó sustancialmente los costos de afiliación a la seguridad social. Finalmente, la reforma de 2002 redujo los costos de despido para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, flexibilizó la jornada laboral, moderó los recargos por dominicales y festivos, redujo la indemnización por despido sin justa causa y bajó los aportes para-fiscales para trabajadores adicionales de bajos salarios. Aunque los efectos sobre el empleo y sobre la contratación formal de trabajadores parecen haber sido positivos, su magnitud está en discusión (Gaviria 2005; López, et. al. 2004).

Mención aparte merecen las reformas al sistema de pensiones. Siguiendo el patrón común en América Latina, a comienzos de los noventa Colombia tenía un sistema de pensiones manejado totalmente por el sector público, y caracterizado por la dispersión de regímenes, la baja cobertura y la insostenibilidad financiera. La Ley 100 de 1993 (que también reformó el sistema de seguridad social en salud) creó los fondos privados de pensiones basados en cuentas individuales, pero en lugar de ordenar la liquidación del régimen administrado por el Instituto de Seguro Social, que se encontraba técnicamente quebrado, optó por elevar la tasa de contribuciones, ampliar el período mínimo de aportes para recibir pensiones y aumentar en dos años las edades de jubilación a partir de 2014. Como los cambios fueron insuficientes, posteriormente el gobierno ha propuesto nuevas reformas que han sido recortadas en el Congreso, sin llegar a desactivar completamente la bomba de tiempo que representa el déficit pensional. Hasta la fecha las reformas adicionales de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo de 2005 (que modifica la Constitución) han aumentado más la tasa de cotización (a 16,5%), elevado las exigencias para obtener la pensión en el ISS, han acortado la transición para las nuevas condiciones de jubilación de algunos grupos y ordenado la unificación (en el 2010) de los regímenes para los funcionarios públicos (aunque no para la fuerza pública ni el magisterio), pero no han conseguido elevar más las edades de jubilación ni eliminar la mesada 14 que ordenó la Corte Constitucional. Gracias a estas reformas, la deuda actuarial del sistema se ha reducido del 200% al 160% del PIB: aunque encomiable, es aún un logro insuficiente para asegurar la viabilidad del sistema y despejar los nubarrones fiscales (Montenegro y Rivas 2005, pp. 223-261; CINFIS 2005).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ESTILO COLOMBIANO DE REFORMA

Esta apretada síntesis de 35 años de reformas estructurales en Colombia revela un patrón que contrasta con el de la mayoría de los demás países latinoamericanos. En Colombia las reformas han tendido a hacerse en forma gradual, más que a grandes sal-

tos. La tendencia ha sido hacia la flexibilización de los mercados y la delimitación del papel del gobierno, pero usualmente con un ritmo de dos pasos adelante y uno atrás. En los modelos teóricos y empíricos para América Latina y otras regiones, las crisis son un catalizador de las reformas. En Colombia, los dos pasos adelante ocurren más fácilmente en tiempos normales, mientras que el paso atrás casi invariablemente está relacionado con alguna crisis. Hasta comienzos de los noventa Colombia se destacaba por su capacidad para introducir reformas innovadoras, bien estructuradas técnicamente, aunque limitadas en su alcance. El sistema UPAC en los setenta, el IVA en los ochenta y la reforma financiera de 1990 son algunos ejemplos. A partir de la Constitución de 1991 la consistencia interna o la solidez técnica no han sido los rasgos más destacados de las reformas estructurales. No es por casualidad: la Constitución multiplicó los centros de decisión de las políticas públicas, redujo el poder del Ejecutivo frente al Congreso y le dio independencia a la Corte Constitucional (Cárdenas et. al. 2005; Lora 2004b). Las políticas tributarias y el régimen pensional son buenos ejemplos de las nuevas tendencias.

Como en toda América Latina, en Colombia se discute si las reformas estructurales de las últimas décadas han valido la pena y si han producido o no los resultados deseados sobre el crecimiento y el bienestar social. Esta pregunta nunca tendrá una respuesta definitiva, porque es imposible aislar cabalmente todos los factores que pueden influir sobre las resultados económicos o sociales. La evidencia internacional facilita el análisis, porque amplía la base de observaciones para derivar resultados empíricos. La conclusión tentativa es que las reformas de liberación de los mercados tienen efectos positivos sobre el crecimiento, aunque posiblemente modestos y temporales (Lora y Panizza, 2002; Lora 2004a). Como además los países que cuentan con mejores instituciones logran un mayor beneficio económico y social de las reformas, la conclusión es que, como lo ha hecho Colombia, quizás cada reforma haya que intentarla más de una vez para que surta efecto. A nadie se le ocurriría que el país estaría mejor ahora si tuviera las mismas políticas de hace 35 años. Después de todo, con dos pasos adelante y uno atrás también se avanza.

BIBLIOGRAFÍA

Avella, Mauricio, Eduardo Lora y Roberto Steiner (1994), Capítulo 4, El dinero y el sistema financiero colombiano. En Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner, coordinadores, *Introducción a la macroeconomía colombiana.* Colombia: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores.

Bernal, Joaquín (1994), Capítulo 3, El Sector Fiscal. En Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner, coordinadores, *Introducción a la macroeconomía colombiana.* Colombia: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores.

Cárdenas, Mauricio y Alejandro Badel (2003), *La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias.* Working Paper No. 500. Research Department, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Cárdenas, Mauricio y Patricia Correa (1994), Capítulo 2, El sector externo en Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner, coordinadotes. En *Introducción a la macroeconomía colombiana.* Colombia: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores.

Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2005), *Political Institutions, and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution.* Latin American Research Network Working Paper R-508. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.

Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). *Boletín de coyuntura fiscal.* Agosto 23 de 2005. No. 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

Gaviria, Alejandro (2005), La reforma laboral de 2002: ¿funcionó o no?. En *Coyuntura Económica* Vol. XXXV No. 1 Primer Semestre de 2005. Fedesarrollo. Colombia.

Kugler, Adriana (2004), The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform. En. J. Heckman y Carmén Pagés, eds. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.* Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago.

López Castaño, Hugo, Remberto Rhenals Monterrosa y Elkin Castaño Vélez (2004), Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo. Estudio realizado para el Ministerio de Protección Social. Medellín, diciembre de 2004. Documento no publicado.

Lora, Eduardo (1994), Capítulo 5, El corto plazo: actividad económica, inflación y políticas de estabilización. En Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner, coordinadores, *Introducción a la macroeconomía colombiana.* Colombia: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores.

_____(2001), *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it.* Research Department Working Paper 466. Washington: Inter-American Development Bank.

_____(2004a), *Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa* en Coyuntura Social, No. 30. Junio 2004. Colombia: Fedesarrollo.

_____(2004b), Perspectivas del desarrollo económico colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En *Conflicto y Paz en Colombia: Consecuencias y Perspectivas para el futuro,* Libros de Cambio, 2004.

Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002), *Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny.* Washington: Inter-American Development Bank.

Montenegro, Armando y Rafael Rivas (2005), Las Piezas del Rompecabezas: Desigualdad, pobreza y crecimiento. Editorial Taurus. Primera edición. Colombia

Morley, Samuel, Ricardo Machado y Stefano Pettinato (1999), *Indexes of Structural Reform in Latin America.* ECLAC Serie de Reformas Económicas 12. Santiago: Economic Commision for Latin America and the Caribbean.

Perry, Guillermo y Ana María Herrera (1992), *Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina.* Fedesarrollo-BID, octubre 1992.

Pombo, Carlos y Manuel Ramírez (2003), *Privatization in Colombia: A plant Performance Analisis.* Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo No. R-458. Washington, D.C.

Villar Gómez, Leonardo, David Salamanca Rojas y Andrés Murcia Pabón (2005), *Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003* en Desarrollo y Sociedad Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes: Bogota, Colombia. Próximo a publicar.

Williamson, John, ed. (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

Crecimiento económico en Colombia: 1970-2005

Mauricio Cárdenas S.[1]

I. INTRODUCCIÓN

En 1970 -año en que se fundó Fedesarrollo- la economía colombiana creció 6,7%, algo que hoy parece inalcanzable. En esa época crecer a tasas superiores a 5% parecía una tarea fácil. De hecho, el crecimiento en 1970 no fue excepcional cuando se compara con lo que el país había vivido a lo largo de los años sesenta y lo que se habría de registrar en los años setenta. Treinta y cinco años después, las cosas no lucen tan resplandecientes: la tasa de crecimiento promedio anual del PIB durante el periodo 1970-2004 fue de solo 3,8%, apenas comparable con la registrada entre 1930 y 1960.

Sin embargo, al hablar de crecimiento económico resulta más adecuado utilizar el producto por habitante, debido a los grandes cambios en el crecimiento de la población[2]. En 1970, el producto por habitante creció 3,8%. Desde entonces, ha caído a menos de la mitad (1,6%) en promedio por año, a pesar del menor crecimiento poblacional. De haberse mantenido la tasa de 3,8%, el producto per cápita habría sido en 2004 equivalente a 3,6 veces el nivel de 1970, cuando en la práctica es apenas 1,7 veces. Puesto en otros términos, actualmente el producto per cápita colombiano equivale a $1'839.365 pesos constantes de 1994 por año. Si hubiéramos crecido al mismo ritmo de 1970 su nivel sería $3'795.275 pesos constantes de 1994.

Esto, por supuesto, tiene grandes implicaciones desde el punto de vista del bienestar de la población. ¿En qué momento a lo largo de los últimos 35 años se desaceleró la economía? ¿Qué factores explican el menor crecimiento económico actual? ¿Qué se puede hacer para recuperar las tasas de crecimiento superiores a 5%? Estas son las preguntas que se hace el país a diario y que se tratan de responder en el presente artículo.

---

[1] Director Ejecutivo de Fedesarrollo desde 2003. Agradezco la colaboración de Mónica Hernández en la preparación de este trabajo.

[2] Para un análisis de los cambios demográficos en el país, consultar en esta edición el artículo "Dinámicas de población en los últimos 35 años: el tesoro escondido de Colombia" por Piedad Urdinola.

II. CARACTERIZACIÓN DEL CRECIMIENTO

El Cuadro 1 presenta la información del crecimiento económico por década desde 1970. Resalta como el crecimiento del PIB pasó de un promedio anual de 5,5% en los años setenta, a 3,4% en los años ochenta, para situarse en niveles inferiores a 3% desde 1990. En términos del producto per cápita, el crecimiento cayó de 2,9% en los años setenta, a 1,2% en los ochenta y 0,8% en los noventa, precisamente cuando debería haber ocurrido todo lo contrario en virtud del menor crecimiento poblacional. Sin duda, resulta preocupante que de mantenerse el ritmo de crecimiento de los años noventa, el producto por habitante tardaría 90 años en duplicarse, cuando con el ritmo de expansión de los años setenta solo tardaba 24 años.

A. Desindustrialización y tercerización

El Cuadro 1 también muestra el crecimiento promedio por década por sectores económicos. Los sec-

Cuadro 1. TASAS DE CRECIMIENTO REAL POR DÉCADAS (Promedio anual)

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2004
PIB, población y PIB por habitante				
PIB	5,51	3,40	2,72	2,90
Población	2,52	2,18	1,93	1,73
PIB per cápita	2,92	1,19	0,78	1,15
Memo: años para duplicar el producto per cápita	24	59	90	61
Por sectores económicos (PIB oferta)				
Agropecuario	4,36	3,07	1,58	1,34
Minería	-2,05	17,42	5,06	1,66
Industria	5,99	2,95	0,44	2,86
Construcción	5,17	1,93	-1,16	9,81
Comercio	5,70	2,42	0,79	4,20
Servicios	6,60	4,10	6,46	2,69
Por componentes de la demanda (PIB demanda)				
Consumo privado	5,53	2,70	1,80	3,03
Consumo público	7,17	4,56	10,63	1,29
Inversión privada	26,43	29,37	-6,10	16,54
Inversión pública	30,26	26,14	11,07	-1,36
Exportaciones	6,26	6,00	5,52	2,36
Importaciones	6,56	1,51	7,15	8,54
Comparaciones internacionales en dólares constantes (PIB per cápita)				
Colombia	3,09	1,27	0,76	0,73
América Latina y el Caribe	3,36	-0,80	1,66	-0,59
Argentina	1,33	-2,94	3,20	-4,43
Brazil	5,92	-0,42	1,27	-2,49
Chile	1,22	2,11	4,92	3,35
México	3,64	-0,29	1,79	5,31
Perú	0,84	-2,95	2,09	0,93

Fuente: DANE y cálculos propios. Los datos de PIB per cápita en dólares constantes provienen del Banco Mundial WDI (2005) para el período 1970-2002 y de la CEPAL para el 2003. Los datos de población se calculan con base en el DANE y Flórez (2000).

tores menos dinámicos han sido la agricultura -cuyo desempeño desde 1990 ha sido muy pobre- y la industria, cuyo crecimiento anual promedio fue de 6% en los años setenta, 3% en los ochenta y 0,4% en los noventa. Es claro que en Colombia, como en muchos otros países, ha tenido lugar un fuerte proceso de desindustrialización. La diferencia en nuestro caso es que la pérdida de participación de la industria en el PIB comenzó a finales de los setenta, mucho antes que en otros países de ingreso similar[3]. En contraste con las tendencias económicas generales, la minería -esencialmente el petróleo y el carbón- registró una fuerte expansión durante los años ochenta y noventa. Los servicios también experimentaron un alto crecimiento durante el período 1990-2000. En síntesis, la desaceleración del crecimiento económico colombiano coincide con la pérdida de dinamismo de la industria y la agricultura, y con la expansión de la minería y los servicios, cuyo crecimiento ha sido insuficiente para impulsar todo el aparato productivo.

Por el lado de los componentes de la demanda, tanto la teoría como la evidencia indican que la inversión y las exportaciones son los dos principales determinantes del crecimiento. La inversión privada tuvo un fuerte retroceso en los años noventa -sobre todo en la segunda mitad-, mientras que la inversión pública se expandió a tasas altas pero decrecientes debido a la problemática fiscal. El crecimiento de las exportaciones -estable alrededor de 6% en promedio anual desde 1970- pone de presente que este componente de la demanda no ha tenido el dinamismo existente en otras economías.

B. Regiones ganadoras y perdedoras

El Cuadro 2 ilustra las divergencias en el crecimiento del producto por habitante entre los diferentes departamentos del país, para los cuales existen datos plenamente confiables desde 1970 hasta 2002. La información indica que la desaceleración década tras década ha sido un fenómeno generalizado en todos los departamentos del país, con algunas excepciones puntuales como los nuevos departamentos y la Guajira, que tuvieron un mejor desempeño en los años ochenta que en los setenta debido al crecimiento de la minería. Durante los años noventa el crecimiento cayó aún más en la mayor parte de los departamentos, con la excepción de Córdoba, Cesar y Meta, entre otros, debido igualmente al comportamiento de la minería en estas regiones del país. En términos generales puede afirmarse que el patrón de crecimiento nacional solo ha logrado ser alterado en aquellos departamentos con hallazgos minero-energéticos. Al analizar el periodo global, los grandes perdedores en materia de crecimiento han sido Sucre, Cesar y Magdalena, todos ellos en la costa Caribe.

Con todo, las disparidades en los niveles de ingreso entre departamentos han disminuido desde 1970 cuando el producto por habitante en Bogotá (la entidad territorial más rica) fue 6,7 veces mayor que el del Chocó (la de menor ingreso). En 2002, esta relación se redujo a 3,6 veces. No obstante, la dispersión en los ingresos departamentales -medida a través del coeficiente de variación- aumentó entre 1970 y 2002, debido a que en 1970 la mayoría de departamentos se ubicaban en los rangos de ingreso per cápita más bajo. En el 2002, la distribución se desplazó hacia los rangos de ingreso medio y alto. Lo anterior sugiere que si bien crecimiento económico no ha permitido homogenizar las diferencias en la calidad de vida entre todas las regiones, la brecha de ingreso entre ellas se ha cerrado parcialmente, al tiempo que algunos departamentos

[3] Palma (2000).

Cuadro 2. DISPARIDADES REGIONALES
(PIB per cápita departamental 1970-2002)

	Crecimiento real				
	1970-1980	**1980-1990**	**1990-2000**	**2000-2002**	**1970-2002**
Bogotá	2,00	3,24	-0,51	0,09	1,49
Valle	2,79	2,72	0,76	-0,04	1,94
Meta	2,40	1,90	2,25	-0,40	1,92
Atlántico	1,39	1,75	0,65	-0,26	1,10
Cesar	-0,76	1,36	1,64	0,76	0,93
Antioquia	4,19	3,82	0,29	-0,13	2,53
Santander	3,14	3,15	2,83	0,32	2,95
Cundinamarca	5,24	1,88	0,20	0,76	2,51
Bolivar	1,55	2,53	0,42	0,37	1,52
Tolima	2,59	1,50	2,48	-0,07	2,03
Risaralda	4,24	1,05	-0,53	0,10	1,50
Caldas	1,54	3,85	0,66	1,02	2,20
Magdalena	-0,10	1,73	0,89	0,29	0,88
Guajira	1,04	7,46	1,74	-1,46	2,69
Huila	3,92	2,37	1,29	0,18	2,42
Sucre	-0,28	0,20	1,62	-0,56	0,30
Norte de Santander	2,47	1,88	0,06	0,46	1,52
Córdoba	1,39	0,95	4,34	0,01	2,08
Quindío	11,32	-4,40	0,59	-0,12	2,11
Boyacá	5,47	3,01	0,59	0,06	2,83
Nariño	2,53	1,14	1,21	1,01	1,84
Cauca	5,28	0,53	1,78	0,46	2,50
Chocó	7,64	3,52	0,60	-0,43	3,49
Nuevos departamentos*	0,31	4,37	2,19	-11,18	1,38
Total nacional	2,92	1,19	0,78	-0,07	1,52

	Estadísticas del PIB per cápita por departamentos				
	1970	**1980**	**1990**	**2000**	**2002**
Mayor/menor	6,70	4,00	3,90	3,40	3,60
Coeficiente de variación	0,34	0,35	0,37	0,35	0,52

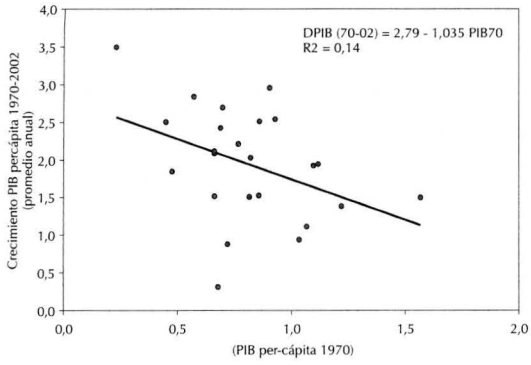
* Corresponde a los nuevos departamentos creados con la Constitución de 1991, además del Caquetá creado en 1981.
Fuente: DANE y cálculos propios.

han tenido éxito en el tránsito hacia un mejor desempeño económico. De nuevo, los hallazgos mineros aceleraron el proceso de convergencia. De hecho, los llamados 'nuevos departamentos' -que fueron hasta hace poco zonas de muy bajos ingresos- han tenido un mejor desempeño debido al aprovechamiento de sus recursos naturales[4] (Gráfico 1).

C. No estamos solos

Al comparar el desempeño económico de Colombia con sus pares latinoamericanos, se tiene que el producto per cápita colombiano pasó de 1.377 dólares (constantes de 1995) en 1975 a 2.352 en el 2003, lo que representa una tasa de crecimiento de 1,6%

Gráfico 1. DISPARIDADES REGIONALES (PIB per cápita departamental 1970-2002)



Fuente: DANE y cálculos propios.

en promedio por año. Medido en estos términos, el crecimiento económico colombiano ha sido superior al promedio de América Latina, que fue de 1,2% (Cuadro 1).

Esto significa que la desaceleración del crecimiento económico no ha sido un fenómeno exclusivo de Colombia. De hecho, la tasa de crecimiento de la economía mundial ha seguido un patrón decreciente desde los años sesenta, en buena parte como resultado del menor crecimiento de los países industrializados. En el caso de América Latina, el crecimiento promedio fue negativo durante la llamada 'década perdida' de los años ochenta. Si bien para la región el crecimiento se recuperó parcialmente en los años noventa, el dinamismo fue inferior al de las décadas anteriores y retrocedió nuevamente a niveles negativos durante los primeros años de la presente década. En contraste con la experiencia de la región, Colombia y Chile lograron evitar la contracción del producto en los años ochenta. Sin embargo, Colombia y Paraguay fueron los únicos países de la región para los cuales la década de los noventa no representó una recuperación del crecimiento económico (Cuadro 1).

III. LA CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO

Los datos de la sección anterior ponen de presente que el crecimiento económico se desaceleró a partir de los años ochenta. Para entender mejor las causas de este fenómeno es útil aplicar una metodología convencional que permite descomponer el crecimiento del producto por trabajador -diferente al producto por habitante- en cambios en la intensidad física del capital (acumulación de capital físico), crecimiento del capital humano por trabajador (logros educativos) y crecimiento de la productividad. En los términos más simples, que siguen de cerca a Hall y Jones (1999), se puede utilizar una función de producción Cobb-Douglas, que supone que el producto Y_t en el periodo t se produce de acuerdo a:

$$Y_t = K_t^{\alpha}(A_t H_t)^{1-\alpha} \qquad (1)$$

Donde K_t es el stock de capital físico, H_t es la cantidad de mano de obra utilizada en la producción ajustada por su nivel de capital humano, y A_t es una medida de productividad. Cada unidad de mano de obra (L_t) es entrenada con E_t años de escolaridad. La mano de obra ajustada por capital humano está dada por la función:

$$H_t = e^{\phi(E_t)} L_t \qquad (2)$$

De acuerdo a esta especificación, la función $\phi(E)$ refleja la eficiencia de una unidad de mano de obra con E años de escolaridad, relativa a una sin escolaridad ($\phi(0) = 0$). La derivada $\phi'(E)$ mide el efecto

[4] Si bien estas regiones presentaron una fuerte caída entre el año 2000 y el 2002, su desempeño entre 1970 y 2000 fue muy positivo.

de un año adicional de escolaridad sobre la eficiencia, lo que corresponde a los retornos a la educación estimados a través de una ecuación tipo Mincer. La función de producción se puede reescribir en términos del producto por trabajador, $y \equiv Y/L$, con lo que se obtiene:

$$y_t = \left[\frac{K_t}{Y_t}\right]^{\alpha/(1-\alpha)} h_t A_t \qquad (3)$$

Donde h_t es el capital humano por trabajador. Tomando logaritmos y primeras diferencias:

$$\Delta ln\, y_t = \frac{\alpha}{1-\alpha}\, \Delta ln\left[\frac{K_t}{Y_t}\right] + \Delta\phi(E_t) + \Delta lnA_t \qquad (4)$$

De acuerdo a esta ecuación, el crecimiento del producto por trabajador (el término del lado izquierdo) es igual a la suma de tres componentes: i) aumentos en la relación capital/producto; ii) aumentos en la escolaridad de los trabajadores; y iii) crecimiento de la productividad.

Para realizar la descomposición se utilizan datos anuales de producto (PIB), empleo (total de ocupados en el país), años de escolaridad promedio de la población y stock de capital físico. Todas las series, excepto el PIB, provienen del DNP. También se requieren los retornos a la escolaridad estimados a partir de una ecuación de Mincer por Núñez y Sánchez (2000).

El Cuadro 3 ilustra los resultados de la descomposición. Se aprecia que el crecimiento del producto por trabajador alcanzó su máximo nivel en los años setenta (1,74% por año), para luego descender a 0,75% en los años ochenta y 0,53% en los noventa. Entre 2001 y 2004 se elevó nuevamente a 0,88% por año. Es interesante que a lo largo de todo el periodo 1960-2004, el aumento en la escolaridad promedio de la población ha sido un factor positivo que ha contribuido a elevar año a año el producto por trabajador en proporciones relativamente estables. Por si solo, el aumento en el logro educativo habría dado origen a un incremento en el producto por trabajador entre 0,75% y 1% por año. Es decir, si la productividad y la relación capital/producto (intensidad del capital físico) se hubieran mantenido constantes, el producto por trabajador habría aumentando en cerca de 1% por año debido a los logros educativos del país.

Desde 1980 en adelante, la economía ha atravesado por un proceso de intensificación en la utilización de capital físico por unidad de producto, lo cual tiene un efecto positivo sobre el producto por

Cuadro 3. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO POR TRABAJADOR

Crecimiento en:	(1)=(2)+(3)+(4) PIB por trabajador	(2) Relación capital/producto	(3) Capital humano por trabajador	(4) Productividad
1961-1970	1,34	-0,45	0,82	0,98
1971-1980	1,74	-0,21	0,98	0,95
1981-1990	0,75	0,27	1,01	-0,54
1991-2000	0,53	1,00	0,89	-1,36
2001-2004	0,88	2,49	0,76	-2,39

Fuente: cálculos propios.

trabajador. En los años noventa, aunque la mayor relación capital/producto pudo haber aumentado el producto por trabajador en 1% por año, en realidad esto no ocurrió. Por razones que son todavía materia de discusión, la productividad total de los factores se ha contraído desde 1980, lo que ha neutralizado parte de las ganancias en escolaridad y en la mayor utilización de capital físico por unidad de producto.

De hecho, la productividad es la variable que domina los resultados. Los ejercicios de contabilidad del crecimiento tipo Solow, como este, revelan que el crecimiento (o decrecimiento) de la productividad -y no la acumulación de capital- es lo que está detrás de los cambios en la dinámica del producto por trabajador en Colombia en las últimas décadas. Antes de 1980 la productividad aportó un punto pocentual al crecimiento del producto por año. Después de dicho año, ha sustraído aproximadamente la misma cantidad por año. ¿Qué explica la reversión de la productividad desde entonces? Esta es una pregunta difícil que se trata de responder a continuación.

IV. LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

Las dos secciones anteriores permiten establecer las características del crecimiento económico colombiano durante los últimos 35 años. El principal elemento es que la tasa de crecimiento se ha desacelerado década tras década, con una leve recuperación a partir de 2000. El menor crecimiento durante los años ochenta, en comparación con los años setenta, fue un fenómeno generalizado en la región, asociado a la crisis de la deuda que se tradujo en poca disponibilidad de financiamiento externo y precios relativamente bajos de los productos de exportación. De hecho, durante los ochenta el desempeño en Colombia fue muy superior al de los demás países, con la única excepción de Chile.

Los acertijos en materia de crecimiento para Colombia surgieron en los años noventa. La economía colombiana creció muy poco en promedio, tuvo una moderada expansión hasta 1995 y luego una recesión, que resultó más profunda que la de otros países.

A. El papel del conflicto

La aparición de Colombia como uno de los mayores productores de drogas ilícitas es probablemente el aspecto más prominente de la historia económica de los últimos 35 años. El área cultivada con coca y amapola aumentó de menos de 20,000 hectáreas en 1980 a cerca de 160,000 hectáreas en 2000, lo que refleja la sustitución de importaciones de pasta de coca (la materia prima) de Bolivia y Perú. La pro-ducción de cocaína en Colombia tuvo también un incremento exponencial. De acuerdo con las cifras de la UNODC, la producción que era prácticamente inexistente en 1980, se elevó de 45,3 toneladas en 1990 a 266,2 en 2000. Desde entonces, tanto el área como la producción muestran un descenso, como resultado de las políticas adoptadas en el contexto del Plan Colombia.

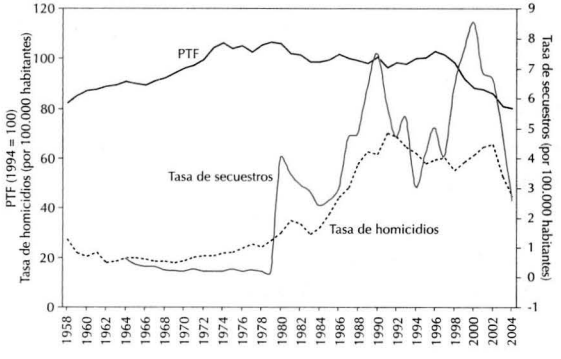
Dada la coincidencia en el tiempo de dos fenómenos trascendentales, como la reducción en el crecimiento y la entrada en escena del narcotráfico en gran escala, es apenas natural que muchos estudios hayan explorado los nexos entre ellos. Una parte importante de la literatura argumenta que el colapso de la productividad puede estar ligado a la expansión de las actividades del narcotráfico, especialmente a través del efecto del narcotráfico sobre el crimen y la violencia[5]. La tasa de homicidios aumentó de 19 (homicidios por cada 100,000 habi-

[5] Ver Gaviria (2000).

tantes) en promedio durante los años sesenta, a 23 durante los setenta, a 41 durante los ochenta y a 62 durante los años noventa.

De acuerdo con el Gráfico 2, que ilustra la relación entre la productividad total de los factores (derivada en la sección anterior) y la tasa de homicidios, la productividad aumentó hasta 1979 cuando la tasa de homicidios fue relativamente baja. Después de 1979 el aumento de los homicidios corresponde con la reducción de la productividad. Para verificar la correlación entre crimen y productividad se puede estimar una regresión con las dos series de tiempo, con el logaritmo de la productividad total de los factores (PTF) como variable dependiente. Las variables explicativas pueden incluir, además de la tasa de homicidios, otros posibles determinantes de la productividad como la tasa arancelaria promedio para todas las importaciones, el tamaño del gobierno, medido como la participación del consumo público en el PIB, y la distribución del ingreso, medida con el coeficiente de Gini. El crecimiento económico de América Latina se utiliza para controlar los determinantes externos de la productividad.

Gráfico 2. COLOMBIA: PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, TASA DE HOMICIDIOS Y SECUESTROS (1958-2004)



Fuente: Policía Nacional, Informes de Criminalidad. UMACRO, DNP y cálculos propios.

Las regresiones del Cuadro 4 utilizan como medidas de violencia la tasa de homicidios, calculada de acuerdo a los registros de los Informes de Criminalidad de la Policía Nacional, y la tasa de secuestros, de acuerdo a las estadísticas históricas del Ministerio de Defensa recopiladas por el DNP. Los resultados indican que los aumentos en estas tasas tienen un impacto negativo sobre la productividad. Lo mismo ocurre con la desigualdad - medida a partir del coeficiente de Gini. El arancel promedio y el tamaño del Estado no inciden significativamente sobre la productividad total de los factores.

No obstante, los resultados de este tipo de ejercicios econométricos adolecen de graves problemas debido a la doble causalidad que existe entre productividad y criminalidad. Es decir, los resultados no permiten descartar la posibilidad que la criminalidad haya aumentado como resultado de una baja productividad. Para corregir estos problemas se re-

Cuadro 4. LOS DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD

Variable dependiente: Ln PTF **Medición de violencia:**	**Tasa de homicidios**	**Tasa de secuestros**
Constante	3.71 ***	3.76 ***
t-stat	20,32	15,96
Ln Arancel Promedio	-0,02	-0,03
t-stat	-0,75	-1,35
Ln Consumo Público	0.01 *	0,04
t-stat	1,77	0,79
Ln Violencia	-0.10 **	-0.03 **
t-stat	-2,56	-3,00
Crecimiento AL	0.01 ***	0,004
t-stat	2,98	1,19
Ln Gini	-1.47 ***	-1.20 ***
t-stat	-7,14	-6,94
N	47	41
Ad R-sq	0,60	0,65
SS	0,10	0,06

Nota: *, ** y *** denotan coeficientes significativos al 90%, 95% y 99% de confianza respectivamente.
Fuente: cálculos propios.

quiere el uso de variables instrumentales. Además, es posible que los coeficientes de las regresiones reportadas tengan importantes sesgos debido a la omisión de otras variables explicativas relevantes. Para resolver estos problemas se requiere de un modelo más completo.

B. Un modelo integral

En esta dirección, Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002) estiman un modelo de crecimiento utilizando un panel de datos para 78 países. La variable dependiente es el crecimiento del producto per cápita en cada país durante quinquenios que van desde 1966-1970 hasta 1996-1999. Como variables explicativas escogen aquellas más destacadas en la literatura empírica de crecimiento agrupadas en cinco categorías:

- *Convergencia*: nivel inicial del producto per cápita (para verificar la hipótesis según la cual los países más pobres crecen más rápido).

- *Reversión cíclica*: desviación del producto frente a su tendencia en el lustro anterior (si el producto se encuentra por encima de la tendencia en un lustro es de esperar que regrese a la tendencia durante el lustro siguiente).

- *Políticas estructurales e instituciones*: cobertura en educación secundaria, crédito de la banca privada al sector privado como proporción del PIB, comercio exterior como proporción del PIB, consumo público/PIB, líneas telefónicas per cápita y gobernabilidad medida como los cuatro componentes principales de los indicadores del *International Country Risk Guide* (relacionados con el imperio de la ley, calidad de la burocracia, ausencia de corrupción y rendición de cuentas de los funcionarios públicos).

- *Políticas de estabilización*: inflación, volatilidad del PIB, sobrevaluación de la tasa de cambio real e incidencia de crisis bancarias.

- *Condiciones externas*: choques a los términos de intercambio.

Los resultados de la estimación son relativamente comunes en la literatura empírica de crecimiento. En particular, existe evidencia de convergencia condicional (manteniendo constantes los demás determinantes del crecimiento, los países pobres crecen más que los ricos) y reversión a la tendencia (un país sale de una recesión con un crecimiento relativamente alto). El crecimiento económico aumenta con mejoras en educación, profundidad financiera, apertura comercial e infraestructura, y disminuye a medida que aumenta el tamaño del gobierno. Por su parte, la inflación y la sobrevaluación cambiaria afectan negativamente el crecimiento, así como la frecuencia de crisis bancarias. Además, el deterioro en los términos de intercambio afecta negativamente el crecimiento. Tal vez lo único curioso de este modelo es que las variables de gobernabilidad no parecen ser significativas.

Para América Latina en conjunto, el modelo proyecta con exactitud la caída en el crecimiento durante los años ochenta en comparación con los setenta, así como la posterior aceleración del crecimiento durante los noventa en comparación con los ochenta. En el caso de Colombia, el modelo predice que el crecimiento durante los noventa debió haber sido mayor al observado. De hecho, en vez de haberse desacelerado frente a los ochenta -como en realidad ocurrió-, el modelo sugiere que el crecimiento del producto por habitante se debió haber acelerado en 2,11 puntos porcentuales. Explicar esto es un verdadero acertijo. Lo que este ejercicio sugiere es que algunas variables omitidas por el mo-

delo, como la criminalidad, jugaron un papel muy importante. Sin embargo, una prueba contundente de esta afirmación es todavía un asunto pendiente.

V. ¿QUÉ VIENE?

En los últimos años, el crecimiento económico ha regresado a niveles similares a los de los años ochenta. Varios escenarios de proyección preveen que hacia finales de la presente década el crecimiento del PIB podrá ser del orden de 5% anual. Sin embargo, las perspectivas dependen críticamente de tres factores: i) los avances en seguridad; ii) la integración económica con el exterior; y iii) la solución a la problemática fiscal. En materia de seguridad, aunque el progreso ha sido notorio en los últimos cinco años, los niveles de criminalidad y conflicto todavía superan en mucho el promedio latinoamericano, lo que tiene un efecto negativo sobre la productividad y la acumulación de factores productivos. Por ello, los retos en este campo son todavía grandes, lo que implicará presiones adicionales de gasto en el sector defensa. La integración económica con el exterior es otro asunto de suma importancia. Dentro de este capítulo, la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos podría convertirse en una fuente de crecimiento importante, especialmente en la industria y ciertos sectores agrícolas. Finalmente, varios estudios recientes sugieren que el aumento en la tributación en años recientes ha recaído especialmente sobre el sector empresarial, lo que ha reducido la inversión productiva en el país. Además, las altas tasas efectivas de tributación para sociedades han reducido la competitividad frente a la inversión extranjera, particularmente en la industria. El gran reto hacia adelante es cómo reformar el régimen tributario, para ampliar su base, reducir tarifas y simplificar su estructura y administración, sin reducir los ingresos fiscales. Si Colombia logra avanzar en este campo, sin sacrificar la estabilidad de las finanzas públicas que está amenazada por los problemas pensionales y las transferencias, muy probablemente podrá elevar su crecimiento económico frente al nivel actual.

BIBLIOGRAFÍA

Loayza, N., Fajnzylber, P. y C. Calderón (2002), "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecast" mimeo, World Bank, June.

Collier, P (2000), "Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy", World Bank, junio.

Fedesarrollo (2004), "Analisis Coyuntural - Victimización" en *Coyuntura Social* N.31, Diciembre.

Gaviria, A. (2000), "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". *Journal of Development Economics*, Vol. 61.

Hall, R. E., y C. I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?," *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 83-116.

Núñez, J. y F. Sánchez (2000), "A Dynamic Analysis Of Household Decision Making in Urban Colombia, 1976-1998, Changes in Household Structure, Human Capital and its Returns, and Female Labor Force Participation", mimeo, CEDE, Uniandes.

Palma, José Gabriel (2000), "Four Sources of 'De-industrialisation' and a New Concept of the 'Dutch Disease'". University of Cambridge, mimeo.

El crecimiento de la productividad: la industria colombiana en el contexto nacional e internacional

Ricardo Chica A.[1]

Después de una introducción conceptual, las secciones 2 y 3 se concentran en la evolución de la productividad en Colombia en las últimas cuatro décadas y en algunas comparaciones internacionales. Se consideran tres períodos: i). sustitución de importaciones hasta 1974; ii). crisis y reconversión, que incluye el periodo de turbulencia macroeconómica hasta 1989; y iii). apertura y post-apertura hasta y después de 1997. Es importante anotar que las secciones 1 y 2 están en su mayoría basadas en trabajos previos (particularmente Chica 2002, 1996, 1994), y la sección 3 mayormente en Katz (2001) y Lall (2004). La sección 2 incluye actualizaciones posteriores a 1997, pero el análisis econométrico de determinantes permanece sin actualizar. Se considera que esto no es un problema grave en este último caso, ya que los análisis anteriores cubren ya el cambio estructural de las relaciones que tuvo lugar durante los noventa. La sección 3 agrega a los análisis de Katz y de Lall (y de Chica, 2002), una comparación de índices de crecimiento de la productividad laboral (CPL) de América Latina con el Este de Asia, basada en los *Development Indicators (DI)* del Banco Mundial.

Se destacará como el crecimiento de la productividad (CP) en Colombia presenta una gran inestabilidad manifiesta no solo en los dos quiebres estructurales entre los tres períodos considerados, sino también en que su recuperación desde la apertura ha sido limitada e igualmente inestable. Esta inestabilidad y la consiguiente ausencia de un sostenido CP se traduce en un rezago creciente frente a economías dinámicas con las que es necesario competir cada vez más en las nuevas condiciones de globalización.

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA PRODUCTIVIDAD

Aunque más usada y clara intuitivamente, la Productividad Laboral (PL) subsume la intensificación

[1] Universidad Autónoma de Manizales. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador desde 1987 hasta 1989 y como Investigador Asociado desde 1991 hasta 1993. El autor agradece a ésta su apoyo, al Crece y al Comité de Cafeteros de Caldas su hospitalidad; igualmente su trabajo como asistente a Diego Salgado e información reciente sobre stock de capital facilitada por Marcela Meléndez y Camila Casas de Fedesarrollo.

de capital, por lo que la Productividad Total Factorial (PTF) es una medida más precisa al excluir la contribución de la acumulación de capital al producto. La extensión del uso de la metodología de la PTF está justificada tanto por ser la contrapartida empírica de conceptos de teoría económica, como por tener la ventaja sobre los índices parciales de ser la única medida cuyo incremento es beneficioso sin ambigüedad, en el sentido de corresponder a una reducción del costo unitario total. Sin embargo, también tiene limitaciones: comparte con la PL el problema del efecto de la utilización con vistas a la medición del cambio técnico; y requiere de supuestos sobre la tecnología (rendimientos constantes) y sobre remuneración competitiva de los factores. Más conceptualmente, también es problemática en dos sentidos: atribuye al cambio técnico todo lo que no es acumulación factorial, haciendo inferencia causal de un ejercicio contable, e intenta desligar el cambio técnico de la acumulación de capital cuando puede argüirse que ésta es el vehículo de aquel.

II. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN COLOMBIA

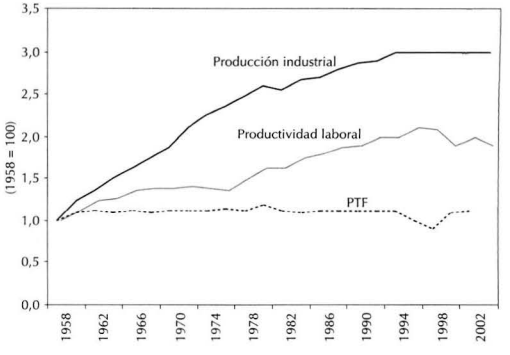
Los resultados del Estudio Nacional de Productividad (Chica, 1996) -particularmente los macroeconómicos y de la industria- identificaban tres fases en CP: una de alto crecimiento hasta 1974; una de estancamiento hasta mediados de los ochenta; y una de recuperación parcial e inestable hasta la primera parte de los noventa. Acerca del contraste de la dinámica de la primera fase con la crisis de la segunda, puede observarse: i). que la profundización sustitutiva, especialmente en su combinación con la expansión de las exportaciones en el período 1967-1974, contribuyó de forma muy importante al CP; y ii). que la estabilidad macroeconómica y cambiaria de este último período constituyeron un ambiente favorable para este crecimiento, en oposición al período subsiguiente en el que colapsó.

Ahora bien, la recuperación hasta la primera parte de los noventa se ha visto limitada inicialmente por la contracción y el impacto negativo de corto plazo de la actividad inversora, pero se profundizó posteriormente aunque en forma muy limitada -débil e inestablemente en términos de ambas medidas- (Cuadro 1, Gráfico 1). Este proceso está relacionado con la influencia del ciclo, la cual es el resultado más consistente en los estudios, y el econométricamente más robusto; aunque también está relacionado con otro que es menos claro pero que también aparece en el caso industrial: el de un impacto negativo de una exposición de importaciones competitivas combinado con el efecto de la revaluación.

A. CPL y empleo: des-industrialización y terciarización[2]

Una mirada de largo plazo a la evolución de la PL en la industria pone de manifiesto un quiebre dinámico a partir de 1974. Este quiebre estructural determina que la fase dinámica precedente (1958-1967 sumada a la expansión durante 1967-1974) dé paso a una fase de ajuste (crisis durante 1974-1983 sumada a la reconversión 1984-1989), en la cual la

Gráfico 1. PRODUCTIVIDAD LABORAL, TOTAL DE LOS FACTORES Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL



Fuente: actualizado de Chica (2002).

Cuadro 1. DINÁMICA DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL AGREGADO

Año	^PTF Q	^PTF*Q	^b	^b*	^t	^t*	^K	^L
1975	1,11	2,45	-2,55	1,99	-6,40	-1,86	6,19	1,99
1976	4,48	4,40	3,39	3,13	0,88	0,63	5,45	2,90
1977	-4,98	-4,18	-9,54	-7,11	-3,36	-0,92	7,02	14,33
1978	1,77	1,30	16,37	14,82	2,08	0,54	6,27	-6,78
1979	5,52	3,93	9,48	4,30	6,74	1,55	5,78	3,13
1980	-0,92	-0,76	1,67	2,18	-3,13	-2,62	4,90	-0,05
1981	-2,41	-1,62	3,63	6,34	-4,91	-2,21	5,74	-2,98
1982	-4,61	-2,92	-2,29	4,00	-11,28	-4,99	7,50	-2,39
1983	0,15	0,74	5,53	7,87	-5,09	-2,76	7,33	-3,47
1984	-1,40	-1,82	5,56	3,88	0,68	-1,01	3,17	-1,61
1985	2,35	1,72	9,26	6,84	2,09	-0,34	2,95	-3,81
1986	-1,05	-1,20	1,16	0,63	0,20	-0,32	3,31	2,33
1987	0,31	-0,19	2,25	0,44	2,60	0,79	4,02	4,37
1988	3,81	3,26	4,81	2,88	2,35	0,42	3,65	1,21
1989	-0,84	-0,97	1,73	1,31	0,22	-0,20	3,54	2,01
1990	-0,15	0,39	2,52	4,30	-2,17	-0,38	5,54	0,71
1991	-1,12	-0,64	0,90	2,48	-2,68	-1,10	3,74	0,06
1992	0,69	0,62	3,47	3,25	-2,50	-2,72	7,32	1,13
1993e	-0,48	-0,40	3,61	3,76	-2,81	-2,66	7,30	0,65
1994	1,02	-	1,65	-	-	-	54,37	-1,35
1995	0,97	-	1,73	-	-	-	-8,14	-3,27
1996	0,86	-	1,89	-	-	-	24,86	-1,42
1997	-6,82	-	4,09	-	-	-	13,41	-3,58
1998	-5,07	-	-0,80	-	-	-	6,97	0,56
1999	-5,55	-	-3,71	-	-	-	-2,21	-4,84
2000	8,73	-	-4,27	-	-	-	-1,35	16,07
2001	1,34	-	4,95	-	-	-	1,16	-3,62
2002	-	-	0,85	-	-	-	-	0,32
2003	-	-	0,42	-	-	-	-	3,81
2004	-	-	-5,01	-	-	-	-	9,76

Fuente: actualizado de Chica (2002).

caída del ritmo de la producción se ve acompañada por un derrumbe en la absorción de empleo que se traduce en la aceleración de CPL desde 1974. El quiebre de la dinámica de la productividad se refleja en que el crecimiento de la PTF se anula en presencia de un descenso en el ritmo de inversión y en que la aceleración de CPL se revierte en el período de apertura, incluso en presencia de una nueva caída en el ritmo de absorción de trabajo.

Desde entonces tiene lugar la combinación inversa a la mencionada, como caracterizando un cambio estructural: un débil CP junto con (sostenido por) un colapso en la generación de empleo (Cuadro 2). El énfasis en el mecanismo de racionalización laboral

[2] Acerca del uso de PL para el análisis del empleo y cambio estructural, la descomposición de CPL como el exceso del producto sobre el del empleo permite discriminar entre aceleramientos en ese crecimiento debidos a expansiones del producto vs. contracciones del empleo. La descomposición del crecimiento del producto en los de PL y el empleo permite diferenciar dinámicas sectoriales indicativas de cambio estructural según la fortaleza relativa en la combinación de crecimiento del empleo y de la PL.

Cuadro 2. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL (PL) Y DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES (PTF)

	Primario				Manufactura				Terciario		
Periodos	^Q	^L	^PL	^PFT	^Q	^L	^PL	^PTF	^Q	^L	^PL
1974-1983	3,40	1,49	1,91	1,50	3,33	0,74	2,59	0,01	4,47	4,14	0,32
1984-1989	5,64	0,85	4,80	1,69	4,87	0,75	4,12	0,53	3,37	5,06	-1,68
1990-1997	2,49	0,89	1,60	1,85 *	2,50	-1,55	4,05	1,87	4,91	3,94	0,97
1998-2004	1,97	0,78	1,19		2,07	3,15	-1,08	-1,47 **	1,15	2,74	-1,60

* promedio 1990-1994.
** promedio 1997-2001.
Fuente: actualizado de Chica (2002).

es aún más marcado durante el período de reconversión 1984-1989 durante el cual CPL alcanza niveles ligeramente superiores a los del período de apertura 1990-1997. Durante la fase posterior, los procesos de CPL y expulsión de trabajo que se combinaron en el cambio estructural hacia el sector servicios (en los que se combina CPL con absorción de empleo) se revierten en la industria, de manera que ese cambio hacia la terciarización no sigue profundizándose en la misma forma. En la contracción post-apertura (1998-2004) el CPL colapsa como resultado de que un menor crecimiento del producto se combina con una ligera recuperación del empleo. Esto es aún más severo en el sector servicios ya que este continúa absorbiendo empleo a tasas similares. En general, el CPL se erosiona pues el efecto de la caída en el nivel de actividad no es compensado con una reducción similar en el empleo. Los dos últimos períodos ilustran el *jobless growth* característico de la intensificación de la globalización, la cual trae consigo una ruptura en los nexos exportaciones-producto y producto-empleo.

B. Dinámica de la PTF en la industria

Similarmente a la PL, la dinámica de la PTF sufre un quiebre estructural en 1974: después del crecimiento sostenido de las dos fases anteriores, el ritmo de crecimiento de la PTF se quiebra durante el período de crisis para recuperarse moderadamente durante la reconversión posterior (Cuadro 1, Gráfico 1). La dinamización del crecimiento de PTF que durante la apertura tiene lugar como efecto rezagado del auge inversor 1992-1995, se debilita ya en la post apertura cuando incluso prima el efecto de la reducción de la utilización/actividad (que también se refleja en la concomitante caída de CPL) sobre el de desacumulación de capital (causada por el colapso inversor). Esta situación manifiesta los problemas conceptuales y de medición implicados: una desacumulación de capital acelera el crecimiento de PTF a la vez que erosiona CPL por cambios en el capital.

En cuanto a los determinantes del crecimiento de la PTF, la frecuencia del resultado que señala a la utilización de capacidad y el crecimiento del producto como los principales determinantes del CP, junto con la intensificación de capital, es una de las regularidades empíricas que soportan la relevancia de un comportamiento postkeynesiano caracterizado por rendimientos crecientes. Los rendimientos estáticos señalan a la existencia de reservas de capacidad y el *spreading* de costos fijos al incrementarse el nivel de producción (efecto Kalecki). Los dinámi-

cos, a procesos de causación acumulativa que involucran inversión que incorpora cambio técnico e interacciones intersectoriales como respuesta a y parte de mayores niveles de actividad (efecto Verdoom Kaldor).

Para el caso colombiano, uno de los aspectos más notables de la dinámica industrial de los noventa es el hecho de que la estructura determinante del CP (como los de la inversión) se modifica de manera que éste se dinamiza a pesar del deterioro relativo de los determinantes encontrados como más influyentes para los períodos anteriores (Chica, 1996[3], hasta 1992): rendimientos crecientes tanto estáticos como dinámicos operaban como la influencia más importante. Inversión con rezagos y las complementariedades de capital físico y humano, influyen significativa aunque mucho menos contundentemente. Acerca de los polémicos aspectos relacionados con la estructura de los mercados, la apertura comercial y la concentración, la evidencia no es conclusiva: sobre la primera, en la penetración de importaciones parece primar el efecto negativo de corto plazo y en la apertura exportadora el efecto positivo solamente se manifiesta con rezagos; y sobre la segunda, la evidencia acerca de un efecto positivo (de acuerdo a la hipótesis schumpeteriana) se debilita con respecto a estimaciones anteriores. Con respecto a la influencia del ciclo, contrasta la fase expansiva 1967-1974 con la dinamización del CP posterior al impacto inicial de la apertura cuando la utilización es decreciente.

La dinamización de la productividad a finales del período de apertura pone de manifiesto que otras influencias o bien se fortalecieron (el efecto rezagado de la actividad inversora) o bien entraron en vigencia (la presión de importaciones competitivas); además desde luego del continuado efecto del mecanismo de la racionalización laboral. Unas estimaciones posteriores a las referidas que incluyen tres años más, señalan un debilitamiento de la influencia de la utilización y un fortalecimiento de la inversión rezagada; mientras que en lo que hace a la concentración, Garay *et. al.* (1998) continúan observando niveles mayores de eficiencia en sectores oligopólicos. Su estancamiento final evidencia (como también con la inversión), el retorno a la influencia estructural del nivel de actividad.

III. ALGUNAS COMPARACIONES INTERNACIONALES

Se considera, primero el desempeño frente a otros países latinoamericanos en términos de la brecha de productividad con EEUU; y segundo, el desempeño de Latino América (LA) versus el Este de Asia (EA) en términos de competitividad y productividad. Los

[3] Los resultados de las estimaciones, tanto con información a nivel agregado y sectorial y a nivel de firmas, confirmaron los obtenidos en anteriores trabajos en el sentido de que la influencia más importante (la única realmente robusta) es la del crecimiento del producto, es decir el denominado efecto Verdoom-Kaldor. En esta dirección es importante notar que no solamente se obtiene el efecto de rendimientos crecientes estáticos (efecto del crecimiento de la utilización sobre CPTF) sino también el de los dinámicos (efecto del crecimiento de Q sobre CPTF*= medido neto del efecto utilización). Con respecto a la estructura de los mercados, mientras que los resultados acerca de la influencia negativa de las importaciones son relativamente robustos, los referentes a la de la apertura exportadora no son tan claros; y en cuanto al aspecto de la organización industrial de la estructura de los mercados, el efecto positivo de la concentración, observado anteriormente no se mantiene, aunque tampoco se obtiene un resultado negativo robusto. Finalmente, otro efecto que se debilita es el positivo de la inversión y de su crecimiento, aunque tiende a recuperarse al introducir los rezagos adecuados para el impacto de la actividad inversora (es esperable que pase a ser positivo sólo después de una fase de ajuste). Mientras que, como es de esperar, los factores por sí solos no tienen influencia sobre la PTF, una medida de su complementariedad sí la tiene. Como también la tiene un índice de capital social que combina la influencia de inversión en capital humano con la inversión en infraestructura física. Con información a nivel de firmas se encontró que la participación del trabajo calificado en el trabajo total tiene influencia positiva sobre CPTF.

índices de CPL agregados (calculados con base en los *DI* del Banco Mundial) proveen una aproximación a la evolución de los industriales (los cuales enfrentan más problemas de información en los *DI* del BM).

A. La brecha LA versus EEUU

Según el análisis de la CEPAL para el periodo 1970-1996 (Katz, 2001, considera la evolución de la razón de la PL de la industria en varios países latinoamericanos con la de EEUU) Colombia está, junto con Argentina, Brasil y México, entre los países que avanzaron en cerrar su brecha de productividad industrial con EEUU (Cuadro 3). Esto se venía logrando desde antes de la apertura, como también en Argentina y México, pero en Colombia como en México este proceso se revierte en los noventa. Intrigante resulta que Chile y Costa Rica (los otros dos globalizadores exitosos de la región junto con México) no muestran cambios importantes (el deterioro de Perú no sorprende). Katz insiste en que el cierre de la brecha en PL con la mejor práctica venía ya teniendo lugar desde antes de las reformas, en algunos casos de países/sectores, aun en forma más importante que desde la década de 1990. El análisis de la brecha de productividad de Katz a nivel desagregado muestra una disminución de esta brecha en Hierro (como Argentina, Brasil y México) y otros sectores[4], entre los que plástico se destaca como el más importante en LA.

Cuadro 3. PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO: AMÉRICA LATINA *VIS A VIS* EEUU, 1970-1996

	1970	1980	1990	1996
Argentina	0,42	0,41	0,55	0,67
Brazil	0,28	0,26	0,29	0,37
Chile***	0,25	0,24	0,23	0,20
Colombia	0,29	0,25	0,37	0,34
Costa Rica*	-	-	0,15	0,14
Jamaica*	0,26	0,16	0,16	0,13
México**	0,32	0,30	0,44	0,38
Perú	0,33	0,25	0,16	0,15
Uruguay***	0,35	0,22	0,20	0,22

* Datos hasta 1992.
** Datos hasta 1994.
***Datos hasta 1995.
Fuente: Katz (2002).

B. Contraste en competitividad con el Este de Asia (EA)

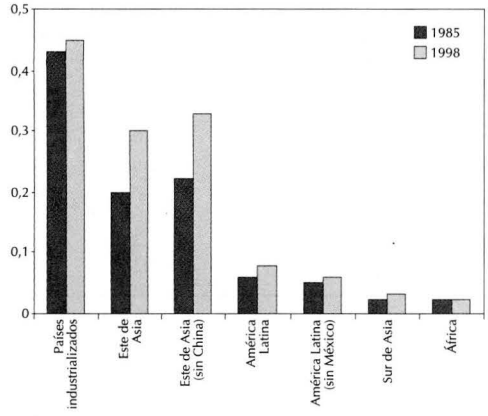
El análisis de la productividad en condiciones de globalización requiere de la consideración de las dimensiones adicionales de la competitividad. La reducción por parte de Krugman de la competitividad a la productividad a nivel micro tiene la ventaja de enfatizar la raíz fundamental del fortalecimiento competitivo de una economía, pero desconoce aspectos muy importantes. Dos cosas deben destacarse: i). que esta raíz se encuentra en la acumulación de capacidades a nivel de firma, es decir en las decisiones empresariales de invertir; y ii). que esa multiplicidad de factores adicionales hace difícil encontrar una relación simple entre la evolución de los índices de productividad y los de competitividad (desempeño exportador)[5].

Ahora bien, se considera el *Industrial Competitiveness Index* (ICEI) y sus determinantes[6] (Gráfico 2). En términos del valor agregado manufacturero (VAM) Latino América (LA) es la región que menos crece entre los países en desarrollo (PED) en el periodo 1980-2000 (incluso por debajo de África) y para 1990 sigue mostrando debilidad frente al Este de Asia (EA)

[4] Cerámicos (como México); derivados del carbón (como Chile, Brasil y Argentina); equipo de transporte (como Argentina y México) y vidrio (como Brasil, Argentina y Chile).

[5] Una discusión detallada se encuentra en Chica (2002, 1998).

Gráfico 2. ÍNDICE CIP POR REGIÓN



Fuente: Lall (2002).

(Cuadro 4). El éxito exportador ha sido altamente concentrado en LA, con unos pocos ganadores combinándose con numerosos casos de pérdida en participaciones en mercados (Cuadro 5). La estructura de exportaciones de LA es menos conducente al crecimiento que la del EA, ya que está sustentada principalmente en sectores basados en recursos naturales, que son los menos dinámicos en el comercio mundial, y los casos de éxito en exportaciones de alta tecnología son extremadamente limitados (Cuadro 6).

La consideración de dos de los factores determinantes, inversión extranjera directa (IED) y capacidades, arroja un cuadro similar. Se consideran dos de los factores determinantes del *Competitiviness Industrial Performance Index* (CIP): i). IED: Solamente Brasil, México y Argentina mostraron en 1997 razones IED/PIB sobre 5%, versus cerca de 25% de Singapur y 18% de Malasia. En México -el campeón en LA- la participación de las manufacturas en las exportaciones es menos de la mitad de esos campeones asiáticos; ii). Capacidades: un índice de capital humano en ciencia y tecnología (Cuadro 7, tercera columna) muestra el valor de LA como un séptimo del correspondiente a EA; que NEA (Corea y Taiwán) duplica a SEA (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia) y a LA como un décimo de NEA; frente a México -que puntea en LA- Colombia es un séptimo[7]. Sintetizando la comparación, Lall concluye que EA va adelante con mayor crecimiento en el valor agregado y en las exportaciones manufactureras, así como en su intensidad tecnológica, y una superioridad abismal en capacidades, investigación y desarrollo, y licenciamiento de tecnologías. La debilidad de la estructura y esfuerzo tecnológicos en LA se traduce en que incluso los países que logran posicionarse en el mapa de la IED por parte de las Multinacionales, lo hacen desde una base tecnológica tan débil que limita los beneficios en términos de crecimiento.

El contraste en el CPL agregado resulta igualmente contundente, y aún más el industrial (Cuadro 8). En el agregado los campeones del Norte del EA (Corea, Singapur y plausiblemente Taiwán) más que duplican al campeón latinoamericano (Chile), que difí-

[6] El Competitive Industrial Performance (CIP) Index compara la habilidad de los países de producir y exportar manufacturas competitivamente, usando cuatro componentes: el valor agregado manufacturero (VAM) per cápita y las exportaciones manufactureras per cápita; y las participaciones de sectores de tecnología media y alta en el VAM y las exportaciones. Además de esos sectores la clasificación sectorial incluye los basados en recursos naturales y los de tecnología baja. Los factores que guían la evolución del CIP incluyen: esfuerzo tecnológico (investigación y desarrollo (I&D) financiado por las empresas); capacidades, inversión extranjera directa (IED), licencias y regalías; infraestructura (física y en TICS). Se incluyen 87 países, de los cuales 58 son países en desarrollo, y cubre 1985-1998.

[7] Los análisis de varios de estos indicadores y el de exportaciones (tomados de Chica, 2002) están basados en la base de datos sobre competitividad de Lall, quien fuera profesor de Economía del Desarrollo en la Universidad de Oxford hasta su reciente fallecimiento. El autor expresa su agradecimiento por su característica generosidad así como su profundo pesar por tan triste pérdida para esta disciplina.

Cuadro 4. TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO (VAM) (Dólares constantes de 1990)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	1980-1990	1990-2000	1980-2000
Mundo	2,3	3,0	1,7	3,6	2,7	2,6	2,7
Países industrializados	2,0	2,9	1,3	2,8	2,5	2,0	2,3
Países en desarrollo	3,6	5,3	6,9	5,8	4,4	6,4	5,4
América Latina	-0,3	1,0	2,0	3,0	0,3	2,5	1,4
Este de Asia	7,9	9,5	11,3	7,6	8,7	9,5	9,1
Sur de Asia	6,6	7,6	7,0	4,8	7,1	5,9	6,5
Medio Oriente y África del Norte	6,1	4,5	3,8	4,7	5,3	4,3	4,8
África Sub-sahariana	1,8	2,5	0,2	2,3	2,1	1,2	1,7

Fuente: calculado con datos de UNIDO. Lall (2003b).

Cuadro 5. PARTICIPACIONES REGIONALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS (% del total del mundo en desarrollo)

	Año	Este de Asia	Sur de Asia	Medio O. y África del Norte	América Latina	América L. excl. México	México	África	África excl. África Sahariana
Todo	1985	56,9	4,5	12,9	23,1	16,9	6,2	n.a	2,6
Manufactura	1998	69,0	3,8	6,0	19,3	8,9	10,4	1,8	0,8
RB	1985	34,6	3,8	23,8	32,9	30,7	2,2	n.a	4,9
	1998	47,5	4,7	15,0	28,0	24,0	4,0	4,8	1,4
Tecnología Baja	1985	71,7	8,3	7,3	11,9	10,2	1,7	n.a	1,8
	1998	70,2	8,5	7,2	12,6	5,4	7,2	1,5	0,2
Tecnología Media	1985	63,4	2,0	7,1	25,8	17,5	8,3	n.a	1,8
	1998	63,8	1,8	4,4	28,1	10,2	17,9	1,9	0,2
Tecnología Alta	1985	81,0	1,1	1,8	14,8	6,6	8,2	n.a	1,3
	1998	85,5	0,6	0,7	12,9	2,1	10,8	0,4	0,0

Fuente: Lall (2003b).

Cuadro 6. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES (Promedios regionales)

	Exportaciones de tecnología alta y media/total exportaciones		Exportaciones de tecnología alta y media/exportaciones manufactureras		Exportaciones manufactureras/ total exportaciones	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Este de Asia	19,4	45,5	28,8	55,7	59,8	77,9
NEA	28,1	56,0	33,1	60,8	84,7	92,1
SEA	15,9	41,3	27,1	53,6	49,9	72,3
América Latina	9,7	20,4	25,9	34,8	36,8	50,7
Brazil	19,5	24,6	34,2	40,6	56,9	60,5
México	22,4	58,0	64,8	71,2	34,6	81,5
Resto	4,0	10,0	4,0	10,0	32,3	40,6
Colombia	3,8	12,8	13,0	30,6	29,6	41,7

NEA = Corea, Taiwán; SEA = Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia; EA = NEA + SEA; AL = Brazil (Br), México (Mx), Argentina (Arg,), Chile (Ch), Venezuela, Colombia; Resto = Argentina, Chile, Venezuela y Colombia.
Fuente: Chica (2002).

Cuadro 7. INDICADORES DE CAPITAL HUMANO

	% de la población total registrado en áreas técnicas		% de la población total registrado en el tercer nivel (por 1000) más % registrado en áreas técnicas (por 5000)		Número de científicos, ingenieros y técnicos en áreas de investigación y desarrollo (por millón de habitantes)
	1987	1995	1987	1995	Diferentes años entre 1982 y 1995
Este de Asia	0,60	0,61	53,58	55,28	2.139
NEA	1,12	1,36	103,74	107,20	3.603
SEA	0,34	0,31	28,50	34,52	1.554
América Latina	0,46	0,46	41,09	43,43	369
Brazil	0,16	0,18	18,50	19,87	392
México	0,68	0,47	57,99	54,10	548
Resto	0,48	0,56	42,51	47,73	319
Colombia	**0,36**	**0,51**	**31,82**	**43,55**	**78**

NEA = Corea, Taiwán; SEA = Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia; EA = NEA + SEA; AL = Brazil (Br), México (Mx), Argentina (Arg,), Chile (Ch), Venezuela, Colombia; Resto = Argentina, Chile, Venezuela y Colombia
Fuente: Lall (2003a).

Cuadro 8. PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y ESTE DE ASIA

País	^β (%)					^βi (%)				
Año	**74-89**	**90-97**	**98-01**	**99-04**	**74-01**	**81-89**	**90-97**	**98-01**	**99-04**	**81-01**
América Latina										
Argentina	-0,28	4,65	-1,89	-	0,90	-	-	3,02	-	-
Brasil	0,37	0,69	0,57	-	0,49	-0,80	-1,32	4,45	-	0,004
Chile	-0,12	5,38	1,67	-	1,71	-0,07	2,64	1,41	-	1,25
Costa Rica	-1,75	2,02	2,45	-	-0,07	-2,81	2,60	3,42	-	0,44
México	-1,21	0,08	1,17	-	-0,50	-	-	-	-	-
Venezuela	-3,00	0,73	-2,33	-	-1,84	0,27	-1,14	2,18	-	0,10
Colombia	-0,30	1,52	-2,19	-0,79	0,27	-	4,05	-0,96	-1,13	-
Esta de Asia										
Corea	5,14	5,02	2,65	-	4,75	4,55	6,64	3,83	-	5,21
Indonesia	4,50	5,78	-2,64	-	3,84	-0,65	5,30	0,58	-	1,85
Malasia	2,00	5,67	-0,96	-	2,62	0,84	3,44	2,68	-	2,18
Singapur	3,37	5,70	2,01	-	3,84	2,93	6,52	2,29	-	4,56
Tailandia	4,55	5,53	-1,55	-	3,96	5,43	-0,09	2,21	-	2,72

Fuente: Banco Mundial, DANE y cálculos propios.

cilmente se acerca a la mitad incluso del Sur del EA (excepto Malasia). El característico crecimiento moderado de Colombia se rezaga de la volátil Argentina y del más consistente Brasil. Por último, en la industria, la brecha es todavía más severa, con Corea y Singapur triplicando en CPL a Chile.

IV. CONCLUSIÓN

La limitación impuesta por la inestabilidad destacada de los avances logrados en materia de CP, por una parte, refleja una similarmente volátil dinámica de sus determinantes -el crucial nivel de actividad y el ritmo de acumulación de capital-; y por otra, explica la creciente brecha con economías dinámicas como las del EA. Sostener el CP es de crucial importancia ya que es un mecanismo único no solamente de fortalecimiento competitivo sino también de solución al conflicto distributivo que impone limites a la rentabilidad y la capacidad empresarial de acumulación sin un deterioro salarial.

Una política de estabilización en el sentido amplio de incluir no solamente el control inflacionario sino también el mantenimiento del nivel de actividad es condición de posibilidad de un crecimiento sostenido de la productividad. Contracciones severas del nivel de actividad erosionan las posibilidades de crecimiento de la economía por la vía de su efecto sobre la productividad y la actividad inversora. Una política macroeconómica obsesionada con el control de la inflación, sin ninguna consideración por el tejido productivo, tiene costos para el crecimiento de largo plazo por la vía de la destrucción de capacidades (una forma generalizada de la histéresis detectada en el mercado laboral) que resulta de las consiguientes contracciones y se manifiesta en un menor crecimiento de la productividad.

BIBLIOGRAFÍA

Chica (2002), "Industrial Dynamics, Technological Development and National System of Innovation". In Cimoli Katz (ed). *Innovation Systems in Latin America after economic reforms.* Forthcoming. ECLA.

_____ (1998), "Elementos conceptuales y metodológicos para la adaptación del Manual de Oslo". *Informe para Ricyt y Colciencias,* presentado en el taller sobre indicadores de innovación de la Rycit. Caracas.

_____ (1998), "Crecimiento, cambio tecnológico y comportamiento del SNE". Informe presentado a la CEPAL por Colciencias.

_____ (1998), "El crecimiento de la productividad en Colombia". *Resumen de los resultados del Estudio Nacional sobre determinantes del crecimiento de la productividad.* DNP-FONADE-Colciencias. Bogotá.

_____ (1996), "Crecimiento de la productividad y cambio técnico en la industria manufacturera colombiana". En: Chica (editor-coordinador) *El crecimiento de la productividad en Colombia. Resultados del Estudio Nacional sobre determinantes del crecimiento de la productividad.* DNP-FONADE-Colciencias. Bogotá.

_____ (1996), "Reconversión y competitividad en la industria colombiana: 1983-93". En: *Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento Industrial.* Katz, Jorge. Alianza Editorial, CEPAL.

_____ (1994), "Crisis y Reconversión en la Industria Colombiana". IPD-CEJA. Bogotá 1994.

Katz (2001), *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America.* ECLAC. Santiago.

____ (2002),"Efficiency and Equity Aspects of the New Latin American Economic Model" Forthcoming in *Economics of Innovation and New Technology.*

Lall (2004), "The CPI". *Lecture handout.* MSc in Development Economics. Oxford University.

____ (2003), "Technology And Industrial Development in the Era Of Globalization" *mimeo,* Queen Elizabeth House Oxford University.

____ (2003b), "Latin American Industrial Competitiveness and the Challenge of Globalization". IDB. WDC.

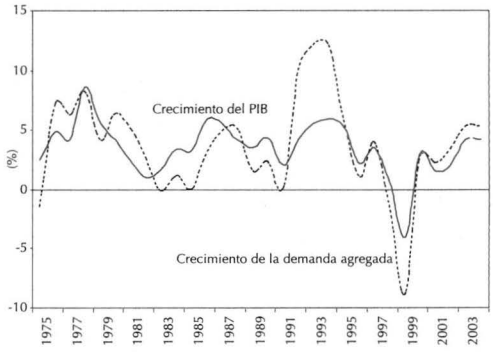
____ (2002), "Benchmarking Industrial Performance". En UNIDO. *Industrial Development Report 02/03. Competing through innovation and learning.* Viena.

¿Por qué fue tan severa la crisis económica de fines de los años noventa?

José Antonio Ocampo G.[1]

Uno de los resultados más desafortunados de la historia económica reciente de Colombia fue, sin duda, el severo ciclo económico que experimentó la economía colombiana durante los años noventa. Este hecho rompió un patrón de ciclos moderados que había exhibido nuestra economía por varias décadas y que era visto como un ejemplo en el contexto latinoamericano y mundial. El ciclo que experimentó la demanda agregada interna fue particularmente intenso. Como lo muestra el Gráfico 1, ni el auge del gasto de 1992-1994 ni la severa recesión de 1999 tenían antecedentes en Colombia.

Gráfico 1. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB Y LA DEMANDA AGREGADA



Fuente: Departamento Nacional de Planeción, (DNP).

Las grandes expectativas que generaron el descubrimiento de los yacimientos petroleros de Cusiana y la apertura económica, así como la avalancha de capitales hacia América Latina, fueron el trasfondo del auge del gasto de comienzos de la década. Sin embargo, como lo muestra una copiosa literatura, estos auges tienden a estar sucedidos por crisis, particularmente cuando están asociados a un fuerte ciclo de financiamiento. De acuerdo con este razonamiento, las "burbujas especulativas" que se generan durante los auges de financiamiento eventualmente estallan y dan lugar a ajustes económicos, tanto más severos cuanto mayor sea el tamaño de la burbuja.

Colombia había evitado parcialmente esta dinámica a fines de los años setenta y comienzos de los

[1] Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Fue Director de Fedesarrollo durante el periodo 1984-1988.

ochenta,[2] pero cayó víctima de ella en los noventa[3]. Tanto la crisis de comienzos de los años ochenta como la de fines de los noventa estuvieron precedidas -con un rezago en relación con los patrones latinoamericanos en el primer caso- de una expansión del endeudamiento externo e interno, que financió un aumento rápido del gasto público y privado. También en ambos casos se generó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuya contrapartida fue una revaluación real del peso. Sin embargo, el peso relativo de los problemas que enfrentaron los sectores público y privado fue diferente en los dos casos. Curiosamente, y en contra de lo que se afirma a menudo, la diferencia no radicó tanto en el comportamiento del gasto público como en los problemas que enfrentó el sector privado.

El aumento del gasto público fue, sin duda, marcado en los años noventa, aunque menos de lo que indican algunas cifras que se utilizan corrientemente pero que no eliminan las transferencias intergubernamentales. Cuando se hacen los ajustes correspondientes, las cifras son mucho menores. Un documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2000, Cuadro 26) muestra, con base en datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE) que, neto de tales transferencias intergubernamentales, la expansión del gasto del sector público consolidado fue de poco menos de seis puntos del PIB entre 1990 y 1998. Este aumento neto refleja, por una parte, el aumento del gasto social y en algunos otros sectores (defensa, por ejemplo), pero también la contracción de otros (aquellos que fueron objeto de procesos de privatización). Los datos del FMI muestran un aumento del gasto primario del sector público consolidado algo mayor, equivalente a diez puntos del PIB durante el mismo período (del 17,3% al 27,5% del PIB).

Este aumento del gasto público no fue muy diferente en su magnitud al que se produjo a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que fue de nueve puntos del PIB, de acuerdo con las Cuentas Nacionales del DANE. Sin embargo, el aumento de los noventa estuvo mucho mejor financiado que el del episodio previo. En efecto, a través de sucesivas reformas tributarias, de un aumento en las cotizaciones a la seguridad social y de un manejo adecuado de los precios de las empresas públicas, se hizo un esfuerzo consciente por financiar el aumento del gasto. En este sentido, aunque los esfuerzos de generación de ingresos fueron a la postre insuficientes, las Administraciones Gaviria y Samper no tuvieron como propósito explícito aumentar el déficit fiscal, sino más bien llevar a cabo un aumento ordenado del tamaño del Estado[4].

Gracias al aumento de los ingresos, el déficit fiscal acumulado antes de la crisis de 1998 fue sustancialmente inferior al que precedió a la crisis fiscal de 1984. Durante los cinco años anteriores a esta última, el déficit fiscal acumulado llegó a 23,5% del PIB; durante los cinco años anteriores a la crisis de 1998, a sólo a 7,2%. Por este motivo, mientras el endeudamiento público aumentó en forma acelerada antes de la crisis de los años ochenta, la deuda

[2] Para un análisis de los episodios de aquellos años, véase Lora y Ocampo (1986).

[3] Sobre esta última existe una copiosa literatura. Véanse, entre muchos otros, Banco de la República (1999), Carrasquilla (1999), Echeverry (2002) y Villar y Rincón (2003).

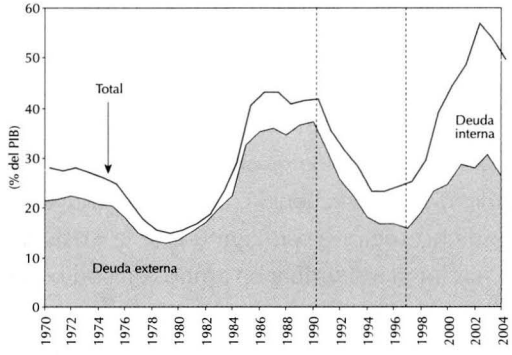
[4] Esto se puede constatar en los planes de desarrollo de ambas administraciones (DNP, 1991 y 1995). En el caso de la Administración Samper, este resultado se obtenía con la mezcla de déficit altos del Gobierno Nacional Central financiados con excedentes del resto del sector público, tanto las empresas públicas como la seguridad social.

pública nacional era todavía muy inferior en 1997 a la de 1990 (Gráfico 2A). Como es obvio, las privatizaciones ayudaron a contener el aumento de la deuda pública nacional en los noventa. Sin embargo, las transferencias al gobierno de las utilidades de la cuenta especial de cambios del Banco de la República habían tenido un efecto similar (o incluso superior) en los ochenta, así como las bajas tasas de interés pactadas entre el gobierno y el emisor, como tenedor de una parte importante de la deuda pública interna, práctica que desapareció con la autonomía del Banco de la República.[5] De hecho, en el período reciente, el déficit fiscal y la deuda pública sólo explotaron en 1998-1999, es decir, durante el proceso mismo de ajuste, cuando el crecimiento del gasto ya se había detenido. Los efectos de la recesión sobre los ingresos públicos y la explosión del servicio de la deuda, como consecuencia de las altas tasas de interés y la devaluación, explican este resultado. Cabe agregar que, al igual que en los años ochenta, el aumento del gasto público mostró ser estructural, por lo cual el ajuste que se pudo realizar por la vía de reducciones de los egresos públicos fue muy limitado en uno y otro caso. De hecho, a fines de la Administración Pastrana el gasto primario del sector público no financiero era, de acuerdo con los cálculos del FMI, superior al de 1998 (29,0% versus el citado 27,5% del PIB).

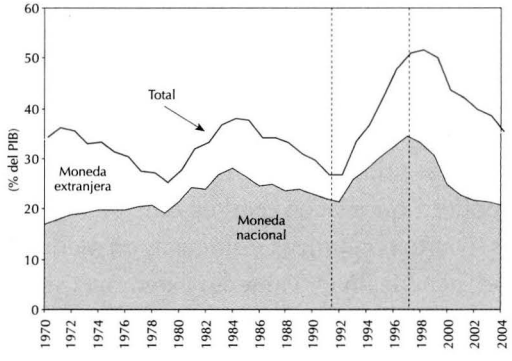
A diferencia del patrón que experimentaron el déficit fiscal y la deuda pública, los problemas asociados al gasto y déficit privados fueron mucho más severos durante la crisis reciente que en los ochenta. Cuando se miran los datos de endeudamiento externo, la comparación es inequívoca: la deuda externa de Colombia aumentó 14.700 millones de dólares entre 1991 y 1997; de ellos 13.400, es decir más del 90%, fue endeudamiento privado, que de hecho se multiplicó por siete en estos años. Por el contrario, el sector privado concentró menos de la tercera parte del endeudamiento externo adicional de 1979-1983. Más aún, el endeudamiento total del sector privado, interno y externo, aumentó en el equivalente a 24.7 puntos del PIB entre 1991 y 1997, casi el doble de 1979-1983 (Gráfico 2B). Los años de euforia del gasto, 1992-1995, coincidieron, además, con el cambio de una situación de su-

Gráfico 2. DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA

A. Endeudamiento público



B. Endeudamiento privado



Fuente: cálculos propios con base en datos del Banco de la República.

[5] Véase un análisis detallado de estos temas y de los problemas de comparabilidad de las cifras de déficit fiscal, en Ocampo (1997).

perávit del sector privado, que se había mantenido desde 1975, a una de déficit, es decir una situación en que el ahorro privado era insuficiente para financiar su inversión. Esta fue la gran diferencia entre ambas crisis: durante más de una década antes de la crisis de comienzos de los ochenta, el sector privado generó superávit; 1998 fue, por el contrario, el sexto año consecutivo de déficit privados.

Así las cosas, la crisis de fines de los años noventa fue más severa que la de comienzos de los ochenta, no tanto por su dimensión fiscal (que también jugó, sin duda, un papel, pero especialmente durante la propia crisis, cuando la trayectoria de la deuda pública se tornó explosiva), sino porque enfrentó a un sector privado financieramente frágil. El excesivo endeudamiento interno y externo generó, en efecto, una gran sensibilidad, tanto a aumentos de las tasas de interés como a una devaluación de la tasa de cambio. Eventualmente, ambos se produjeron, generando un serio deterioro patrimonial del sector privado y, en consecuencia, un fuerte ajuste del gasto de dicho sector. La magnitud de la crisis financiera nacional fue similar en ambos episodios, equivalente a un costo de 5-6% del PIB. Sin embargo, la primera tuvo un mayor peso relativo de mala regulación prudencial y malas prácticas bancarias; la segunda, un peso elevado de deterioro patrimonial.

En el trasfondo de los problemas de inestabilidad macroeconómica que se enfrentaron en la década de los noventa existen, por supuesto, dos temas adicionales. El primero son los problemas de economía política que hacen que sea difícil adoptar medidas macroeconómicas restrictivas en medio de la abundancia de financiamiento externo. El segundo es el problema de coordinación, que se presenta como resultado de la autonomía del banco central que rige en Colombia a partir de la Constitución de 1991, entre la política monetaria y cambiaria, en cabeza del Banco de la República, y la política fiscal, a cargo del gobierno.

El pasado relativamente exitoso de Colombia en materia de estabilidad macroeconómica indica que fue capaz de manejar el primero de estos dilemas cuando no existía dicha dualidad institucional, pero ello exigía un complejo aparato de intervención en los mercados cambiario y financiero. Este sistema de intervención desapareció con las reformas financiera y cambiaria de los años noventa, que coincidieron con el otorgamiento de autonomía al Banco de la República.

Al igual que aconteció con la reforma comercial, puede decirse que no había una auténtica demanda de cambio en este frente, más allá de las que eran consistentes con la tradición gradualista del país. De hecho, pocos años antes, al celebrarse en 1987 las dos décadas del control de cambios creado por el famoso Decreto Ley 444 de 1967, las evaluaciones de dicho instrumento habían sido muy positivas[6]. El propio significado de la autonomía que la Constitución otorgó al Banco de la República ha sido objeto de controversia. Algunos constituyentes han señalado que la mención explícita a la "coordinación con la política económica general" al cual hace mención el artículo de la Constitución que establece la autonomía del Banco fue un reconocimiento explícito de las limitaciones de dicha autonomía y, en cierto sentido, de su subordinación al gobierno, que es quien determina la política económica general[7]. Por lo demás, basado en las polémicas que suscitó el manejo monetario y cambiario del Banco durante sus primeros años como ente in-

[6] Véase, por ejemplo, Fernández (1987).

[7] Véase, al respecto, Palacio Rudas (1995). Esta interpretación contrasta con otras que se presentan en Steiner (1995).

dependiente, un fallo de la Corte Constitucional determinó en 1999 que la autonomía del Banco era limitada, ya que el manejo monetario, crediticio y cambiario debe realizarse en el marco de la reglamentación legal de las normas constitucionales por parte del Congreso y en coordinación con la política económica general que determina el gobierno nacional[8]. Además, señaló enfáticamente que, aunque la inflación era el objetivo central de la política cambiaria, el Banco debía velar por los efectos de sus políticas sobre las variables reales de la economía, en particular sobre la actividad económica y el empleo.

No obstante, cabe recordar que el Banco de la República mantuvo instrumentos de control de cambios cuando estableció las nuevas normas cambiarias en 1993 -la obligación de canalizar la mayor parte de las divisas a través del mercado regulado y la posibilidad de retornar a un mercado regulado si las circunstancias lo aconsejaban- y adoptó un sistema de regulación de los flujos de capital similar al chileno. El encaje al endeudamiento externo fue utilizado con rigor en algunas coyunturas, especialmente en 1994-1995 y 1997, y mostró entonces cierta efectividad[9].

Los problemas de coordinación entre las dos autoridades macroeconómicas se manifestaron con fuerza en el manejo de la política cambiaria a lo largo de los años noventa. El sesgo revaluacionista del Banco se hizo evidente a fines de 1991 y, nuevamente, cuando se revaluó la banda cambiaria en diciembre de 1994. Por el contrario, cuando la presión del mercado empujó hacia la devaluación del peso en 1998-1999, el Banco prefirió elevar drásticamente las tasas de interés para defender la banda cambiaria y sólo ajustó ésta en forma tardía. Los costos de esta decisión fueron considerables. En efecto, dado el fuerte aumento del crédito interno entre 1991 y 1997, el alza de las tasas de interés generó un deterioro patrimonial y un efecto recesivo sobre el sector privado no financiero, en magnitudes que el país no conocía[10]. Dado el creciente endeudamiento público a tasas de mercado -un hecho sin precedentes en la historia fiscal del país, según vimos- la fuerte alza de las tasas de interés contribuyó también a desestabilizar la trayectoria de la deuda pública.

En el caso del sector privado, unos cálculos simples corroboran estas apreciaciones. Así, mientras la carga de los intereses reales pagados al sistema financiero nacional durante los años de ajuste de la década de los ochenta, en 1983-1988, fue del 3,1% del PIB por año, en 1998-1999 alcanzó el 6,4%. Lo contrario aconteció con las pérdidas cambiarias, pese a que la deuda externa era más alta en los noventa. Las pérdidas cambiarias acumuladas alcanzaron, en efecto, 4,6% del PIB en 1984-1986 versus 2,7% en 1997-1999.

De esta manera, la elección que hizo el Banco de la República por aumentar drásticamente las tasas de interés en vez de ajustar más rápidamente el tipo de cambio terminó agudizando la crisis patrimonial del sector privado y acelerando el aumento de la deuda pública. El Banco temió que una devaluación temprana comprometería los logros en mate-

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-481/99.

[9] Ocampo y Tovar (2003) y Villar y Rincón (2003). Una visión menos positiva de los efectos del encaje puede encontrarse en Cárdenas y Steiner (2000).

[10] El crítico más conocido de este manejo procíclico de la política monetaria y cambiara ha sido Javier Fernández, a través de su carta empresarial Prospectiva Económica y Financiera. Véase, en particular, Fernández (2000).

ria de reducción de la inflación, que habían sido muy precarios antes de la crisis (cabe recordar que el año 1997 fue el primero en el cual se logró la meta de inflación del Banco). La idea de que la devaluación aceleraría la inflación era quizás infundada, dado que la rápida expansión de la demanda se había detenido desde 1996 (véase nuevamente el Gráfico 1). Así probó serlo a la larga, pero la opinión de la mayoría de los economistas estuvo entonces del lado del punto de vista del Banco. Una vez desencadenada la crisis, existió también el temor de que liberar el tipo de cambio generaría un descontrol de dicha variable, como había acontecido en varios países del Asia en 1997. En favor del Banco, puede decirse que la devaluación real se hizo en forma ordenada, sin perturbar las tendencias favorables de la inflación y manteniendo un nivel de reservas internacionales elevado.

Como sabemos, la recesión fue seguida por una recuperación lenta, en gran medida inducida por el deterioro patrimonial del sector privado y por la aguda contracción del financiamiento externo al mundo en desarrollo. La fuerte disminución del ritmo de inflación y el sistema de cambio flexible que se adoptó en septiembre de 1999, permitieron que el Banco diera paso a un manejo anticíclico en los primeros años de la década actual, que contrasta con el sesgo procíclico que caracterizó la política monetaria durante los años noventa. Si el manejo de las tasas de interés durante la crisis fue el principal error, esta corrección de rumbo ha sido el principal acierto del Banco de la República durante su etapa como ente autónomo.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República (1999), *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, Bogotá, julio.

Cárdenas, Mauricio y Roberto Steiner (2000), "Private Capital Flows in Colombia", en Felipe Larraín (ed.), *Capital Flows, Capital Controls, and Currency Crises: Latin America in the 1990s*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Carrasquilla, Alberto (1999), *Estabilidad y gradualismo: ensayos sobre economía colombiana*, Bogotá, Banco de la República/Tercer Mundo Editores.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2000), *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Boletín No. 26, SISD, Bogotá, julio.

_____(1995), *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Bogotá.

_____(1991), *La revolución pacífica*, Bogotá.

Echeverry, Juan Carlos (2002), *Las claves del futuro: economía y conflicto en Colombia*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Fernández, Javier (2000), "Recuperación o catástrofe: proyecciones macroeconómicas 2000-2001", Seminario Prospectiva Económica y Financiera, febrero 16.

_____(1987), "Justificación económica del Estatuto Cambiario Colombiano", en *Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, Vol. 2, Bogotá, Banco de la República.

Lora, Eduardo y José Antonio Ocampo (1986), "Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia: 1980-1990", *Coyuntura Económica*, octubre.

Ocampo, José Antonio (1997), "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", *Coyuntura Económica*, vol. 27, N° 2, Bogotá, junio.

_____y Camilo Tovar (2003), "La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, No. 81, Santiago de Chile, diciembre.

Palacio Rudas, Alfonso (1995), "Los instrumentos que maneja el Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia", en Steiner (1995).

Steiner, Roberto, comp. (1995), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, Bogotá, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.

Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2003), "The Colombian Economy in the Nineties: Capital Flows and Foreign Exchange Regimes", en Albert Berry (ed.), *Critical Issues in Financial Reform: A View from the South*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers.

Los ciclos económicos en Colombia

Andrés Escobar A.[1]

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las fuerzas que gobiernan la actividad económica general opera en dos frentes complementarios. El primero se preocupa por entender qué determina el crecimiento en el largo plazo y busca dar respuesta a la difícil pregunta de por qué algunos países se encuentran en estados de desarrollo más avanzados que otros. El segundo frente, por otra parte, tiene como preocupación central entender las causas y consecuencias del comportamiento cíclico de la actividad económica alrededor de su tendencia de largo plazo.

Separar la actividad económica en un componente de largo plazo y uno cíclico de más corto plazo constituye una metodología razonable para despiezar un fenómeno altamente complejo en dos problemas tratables por separado. Sin embargo, es importante tener claro que la tendencia y el ciclo de la actividad económica no son realidades objetivas sino construcciones teóricas convenientes, lo cual hace que la discusión y el análisis excedan el tema de las causas y consecuencias de estos fenómenos, para extenderse también al ámbito de cómo medirlos.

El objetivo del presente trabajo es múltiple. Por una parte, mencionar las principales características del ciclo económico colombiano de las últimas décadas. En segundo lugar, revisar un grupo representativo de trabajos teóricos y empíricos sobre los ciclos económicos en Colombia. En tercer y último lugar, proponer una iniciativa que haga más transparente la discusión y el análisis futuros de las fluctuaciones económicas en el país.

II. MEDICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL CICLO ECONÓMICO

En la literatura se han desarrollado diferentes herramientas estadísticas para abordar el problema de separar la actividad económica general en sus com-

[1] Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Correspondencia a: aescobar@uniandes.edu.co. Se desempeñó como Investigador de Fedesarrollo durante el período 1994-1996. Se agradece la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, instituciones que amablemente suministraron sus ejercicios de descomposición del ciclo para este trabajo. Las opiniones aquí expresadas sólo comprometen al autor.

ponentes tendencial y cíclico. El método dominante en la literatura fue propuesto en Hodrick y Prescott (1981) y se conoce como el filtro HP, el cual no hace uso de consideraciones económicas para separar el ciclo de la tendencia, sino que recurre a un procedimiento puramente estadístico aplicable en principio a cualquier serie de tiempo, sea ésta de una variable económica o no. En el caso colombiano, el filtro HP ha sido también el más utilizado[2]. Sin embargo, se ha recurrido a otras metodologías, basadas en el filtro de Kalman (1960)[3] y la descomposición de Beveridge y Nelson (1981)[4], así como en la estimación de un VAR estructural propuesta por Blanchard y Quah (1989)[5] y el uso de funciones de producción Cobb-Douglas y CES[6].

Las diferentes metodologías han generado, por supuesto, diferentes caracterizaciones del ciclo económico colombiano, en las cuales no necesariamente coinciden los picos, los valles, las duraciones o las magnitudes. Lo anterior es problemático en por lo menos dos aspectos. El primero, de suma importancia para las autoridades económicas, tiene que ver con la imposibilidad de determinar con precisión el momento del ciclo en que se encuentra la economía, lo que dificulta la toma de decisiones de política. El segundo, relevante para las labores de investigación, consiste en interpretar decisiones de política utilizando descomposiciones propias de ciclo y tendencia que no necesariamente coinciden con las que las autoridades tenían a su disposición cuando tomaron dicha decisión.

Con el fin de ilustrar las diferentes percepciones que se puede llegar a tener sobre las características del componente transitorio de la actividad económica en Colombia, el Gráfico 1 muestra el ciclo que resulta de utilizar tres diferentes metodologías con series anuales[7], mientras que el Gráfico 2 muestra dos descomposiciones hechas con series trimestrales[8]. El Gráfico 1, que cubre el período 1980-2005, muestra que, de acuerdo con la descomposición del Banco de la República, el PIB superó su tendencia de manera consistente a partir de 1988. Los cálculos del Ministerio de Hacienda muestran que esto se logró sólo hasta 1992, y los cálculos propios del autor indican que esta fecha correspondería más bien a 1993.

Posteriormente, de acuerdo con el Banco de la República, la economía cayó consistentemente por debajo de su tendencia en 1998, mientras que los cálculos del Ministerio de Hacienda y los del autor identifican el año 1999 como el primero en el que la economía se ubicó por debajo de su tendencia al finalizar la década anterior.

---

[2] Ver Suescún (1997), Hamann y Riascos (1997), Melo y Riascos (1997), Arango (1998), Posada (1999), Restrepo y Reyes (2000), Echeverry, Escobar y Santa María (2002), Reyes (2003), Avella y Fergusson (2004) y Cobo (2005).

[3] Ver Julio y Gómez (1999) y Cobo (2005).

[4] Ver Cárdenas (1991) y Escobar (1996).

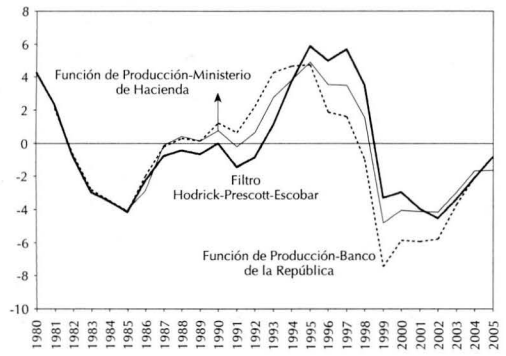
[5] Arango (1998), Menéndez (1998), Misas y López (1998), Misas y Posada (2000), Zuccardi (2002) y Fernández (2003). Gaviria y Uribe (1993) utilizan un método similar, propuesto por Shapiro y Watson (1989).

[6] Ver Cárdenas (2002), Gómez, Uribe y Vargas (2002) y Rodríguez, Perilla y Reyes (2003).

[7] Descomposición usando el filtro HP, utilizado para este trabajo ("Hodrick-Prescott-Escobar"); ciclo como un residuo al calcular la tendencia con base en una función de producción, elaborado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ("Función de Producción-Ministerio de Hacienda"); ciclo como un residuo al calcular la tendencia con base en una función de producción, elaborado el Banco de la República ("Función de Producción-Banco de la República").

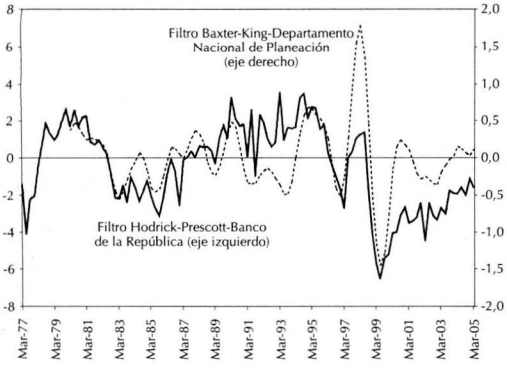
[8] Descomposición utilizando el filtro de HP, calculada por el Banco de la República ("Hodrick-Prescott-Banco de la República") y descomposición utilizando el filtro de Baxter y King, calculada por el Departamento Nacional de Planeación ("Filtro Baxter-King-Departamento Nacional de Planeación").

Gráfico 1. COLOMBIA-COMPARACIÓN DE CÁLCULOS DEL CICLO DEL PIB REAL ANUAL (Desviaciones % del PIB observado frente al PIB de tendencia)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y cálculos del autor.

Gráfico 2. COLOMBIA-COMPARACIÓN DE CÁLCULOS DEL CICLO DEL PIB REAL TRIMESTRAL (Desviaciones % del PIB observado frente al PIB de tendencia)



Fuente: Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los cálculos realizados con series trimestrales para el período comprendido entre el primer trimestre de 1977 y el primer trimestre de 2005, presentados en el Gráfico 2, también muestran diferencias importantes. En primer lugar, el ciclo calculado por el Banco de la República presenta oscilaciones de tamaño sustancialmente mayor a las calculadas por el Departamento Nacional de Planeación (notar la diferencia de escala entre el eje izquierdo y el eje derecho). Por otra parte, las desviaciones extremas del ciclo durante el período en que éste se encuentra por encima de la tendencia son de magnitud mucho mayor en los ciclos calculados a partir de series anuales que en los cálculos que utilizan variables trimestrales. Finalmente, con excepción del cálculo presentado por Planeación Nacional para series trimestrales, en todos los casos el ciclo económico colombiano no llegado al nivel de producción correspondiente a la tendencia de largo plazo[9].

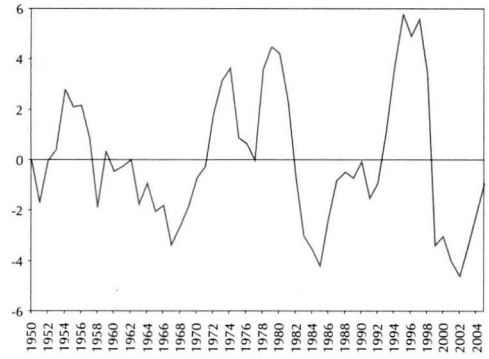
No obstante las diferentes conclusiones a las que se puede llegar dependiendo de la metodología de descomposición que se utilice y de la periodicidad de las series utilizadas, a continuación se presenta a manera de ilustración una posible caracterización del ciclo económico colombiano desde 1950, obtenida a partir del uso del filtro HP sobre series anuales de actividad económica real agregada[10]. El Gráfico 3 y el Cuadro 1 muestran el resultado de este ejercicio.

Dejando de lado el año de 1959, la economía colombiana se encontró por encima de su tendencia durante los períodos 1953-1957, 1972-1976, 1978-1981 y 1993-1998. La duración promedio de estas fases de auge es 4 años. Por otra parte, los períodos en los cuales la economía se ubicó por debajo de su tendencia (dejando de lado los años 1958 y

[9] De acuerdo con los cálculos hechos para este trabajo, si el crecimiento del PIB real durante 2005 y 2006 cumple la meta de 4%, el ciclo de la economía colombiana cruzará el valor de la tendencia en el 2006.

[10] Si bien el GRECO del Banco de la República ha hecho valiosos esfuerzos para una serie del PIB que data de la primera década del siglo XX (ver GRECO, 1999), se optó por utilizar 1950 como fecha de inicio en virtud de la mejor calidad de las series.

Gráfico 3. COLOMBIA-CICLO DEL PIB REAL ANUAL (Desviaciones % del PIB observado frente al PIB de tendencia)



Fuente: cálculos del autor.

1977) fueron 1950-1952, 1960-1971, 1982-1992 y 1999-2005[11,12]. El promedio de duración de estas fases de depresión es ligeramente superior a 7 años. Por lo tanto, la duración promedio de un ciclo económico en Colombia, tomando como punto de partida el año de 1950 y las series anuales consideradas, es de cerca de 11 años. Las fases de depresión durante este período tienen una longitud promedio que es aproximadamente 80% mayor a la de las fases de expansión, resultado que pone de presente la asimetría del comportamiento de la economía a lo largo del ciclo[13]. Lo encontrado en este trabajo contrasta con lo encontrado por Posada (1999), que encuentra una longitud simétrica de las fases de auge (4 años) y de depresión (4 años) para el período 1905-1997.

En cuanto a la amplitud de los ciclos, las cifras anuales muestran que ha aumentado durante los últimos cincuenta años. En efecto, en el punto más alto del auge, la desviación porcentual entre el PIB observado y su tendencia de largo plazo pasó de 2,8% en el período 1953-1957, a 3,6% en el período 1972-1976, 4,5% durante el lapso comprendido entre los años 1978-1981 y a 5,8% en el auge que se presentó entre 1993 y 1998. En los puntos más bajos de las depresiones, el ciclo del PIB estuvo alejado de su tendencia en 1,7% durante los años 1950 a 1952, 3,4% dentro del período 1960-1971, 4,2% para el período comprendido entre 1982 y 1992 y 4,6% durante el último período de desaceleración (1999-2005). Las cifras que presenta el Cuadro 1 permiten concluir también que si bien en promedio las depresiones son de más larga duración que los auges, los primeros son de menor magnitud. Así, aceleraciones en la actividad de "corta" duración pero de "elevada" magnitud engendran posteriores desaceleraciones que a la economía le toma un tiempo considerable digerir. Este tema resulta de gran importancia en el momento de diseñar, por ejemplo, redes de apoyo social que protejan a la población menos favorecida de las consecuencias negativas de una depresión económica, ya que el fondeo de estas redes debe realizarse en "corto" tiempo (los auges) y la desacumulación de los fondos ahorrados debe ser suficiente para cubrir períodos de duración relativamente mayor.

En suma, los ciclos de la economía colombiana no son simétricos y han tendido a incrementar su magnitud durante las últimas cinco décadas. La segunda característica coincide con lo sugerido por Echeverry, Escobar y Santa María (2002) y Fernández

[11] Estos períodos no concuerdan del todo con los hallados en Posada (1999).

[12] Ver nota 9.

[13] Si se hace el análisis con base en la descomposición a partir de series trimestrales que suministró el Banco de la República (ver Gráfico 2), la longitud promedio de los auges es de 3,9 años y la de las depresiones es de 5,3 años. En este caso las depresiones serían en promedio un 36% más prolongadas que los auges.

Cuadro 1. **CARACTERÍSTICAS DEL CICLO ECONÓMICO PARA EL PERÍODO 1950-2005 (Cifras obtenidas usando filtro HP para el PIB real anual)**

Auges			Depresiones		
Período	**Años**	**Desviación % en el punto más alto**	**Período**	**Años**	**Desviación % en el punto más bajo**
1953-1957	4	2,8	1950-1952	2	1,7
1972-1976	4	3,6	1960-1971	11	3,4
1978-1981	3	4,5	1982-1992	10	4,2
1993-1998	5	5,8	1999-2005	6	4,6
Promedio	**4**		**Promedio**	**7,25**	

Fuente: cálculos del autor.

(2003). Con respecto a cambios en la duración de los ciclos, no es posible afirmar algo concluyente.

Es importante tener en cuenta que estas conclusiones no necesariamente son robustas a cambios en la periodicidad de los datos ni a las metodologías de descomposición de la actividad económica agregada en sus componentes cíclico y tendencial. La ausencia de un único procedimiento supedita, por lo tanto, la descripción de un fenómeno artificial como el ciclo económico a la escogencia de las herramientas. Lo anterior, como se mencionó arriba, dificulta la reacción de la política económica a momentos particulares del ciclo.

III. DETERMINANTES DE LOS CICLOS EN COLOMBIA

Además de los aspectos metodológicos relacionados con la identificación del ciclo económico y el estudio de sus principales características, es fundamental indagar las causas detrás de los ciclos económicos. Si bien es cierto que a nivel teórico existe un relativo consenso alrededor de que el crecimiento de largo plazo está determinado por factores de oferta tales como la capacidad de innovación, la acumulación de factores y la calidad de las instituciones, no ocurre lo mismo con los determinantes del movimiento cíclico de la actividad económica agregada. El propósito de esta sección es esquematizar las principales posiciones en cuanto a qué fuerzas operan detrás de los ciclos económicos en Colombia.

La escuela de los ciclos económicos reales, que defiende a los factores de oferta como los principales generadores de las fluctuaciones del producto, ha tenido un número importante de seguidores en la literatura económica colombiana, dentro de los cuales cabe mencionar a Hamann y Riascos (1997) y Suescún (1997)[14]. En estos trabajos se propone a las innovaciones estocásticas en la productividad como las principales determinantes del ciclo.

Los seguidores de los postulados keynesianos, por otra parte, defienden la posibilidad de que factores de demanda sean responsables de los movimientos cíclicos de la economía. La existencia de compe-

[14] Suescún (1997) también incluye choques al precio del café como fuente de perturbación de la economía en el corto plazo. Sin embargo, encuentra que estos choques tienen un poder de generación de fluctuaciones no mayor al 15% de la volatilidad económica agregada.

tencia imperfecta y rigideces de precios, según las premisas keynesianas, genera la posibilidad de que la economía se desvíe de su producto potencial aún en ausencia de choques estocásticos a la tecnología o a los gustos de los consumidores. También abre la posibilidad a las políticas de estabilización.

Trabajos como Gaviria y Uribe (1993), Menéndez (1998), Misas y Posada (2000), Zuccardi (2002) y Fernández (2003) permiten que choques de demanda complementen los choques de oferta en la generación de ciclos. Encuentran, en todo caso, que probablemente los choques de oferta juegan un papel más importante que los de demanda como fuente generadora de los ciclos económicos. No es claro, sin embargo, a qué choques de oferta se refieren específicamente.

Ocampo (1989a y 1989b), con una visión estructuralista, y Cárdenas (1991), en línea con los postulados de la teoría de los ciclos económicos reales, estudian el comportamiento de la economía colombiana hasta el final de la década de los ochenta y proponen al ciclo del precio internacional del café y al manejo que las autoridades económicas le dieron internamente a las consecuencias de dicho ciclo, como la principal fuente generadora de ciclos en la actividad económica general en Colombia durante buena parte del siglo xx. Resaltan los mecanismos de estabilización de las bonanzas en la cotización del grano como un pilar fundamental de la estabilidad macroeconómica del país durante el período en que el café fue la principal fuente de choques exógenos a la economía colombiana.

De forma consecuente, con la pérdida de importancia del café en la economía colombiana en la década de los noventa y con el proceso de liberalización económica y de reformas estructurales que se inició en los primeros años de la misma, trabajos como los de Echeverry (1999) y Gómez y Posada (2004) proponen un cambio de énfasis. Las marcadas fluctuaciones que sufrió la economía colombiana durante la década anterior, sugieren estos autores, guardan relación con una acelerada entrada de flujos de capital y un aumento en los ingresos por exportaciones, que generaron un *boom* de consumo, inversión y endeudamiento, el cual luego debió ser "purgado" por la economía mediante una recesión. La profundidad de la destorcida, que tenía que ocurrir dado el ritmo insostenible que traía la economía, fue exacerbada por un fenómeno que en la actualidad se denomina como *sudden stop* de los flujos de capital hacia Colombia, producto de la inestabilidad de los mercados emergentes a finales de la década anterior. De acuerdo a lo que muestran los gráficos 1 y 2, el país todavía sufre las consecuencias de la mayor depresión de la segunda mitad del siglo pasado, de la cual la economía se ha recuperado lentamente.

Finalmente, un grupo de pocos trabajos ha optado por una explicación alternativa a la existencia de los ciclos en algunas variables clave de la economía colombiana. Esta se basa en la idea de que los ciclos de la vida política guardan una relación estrecha el comportamiento cíclico de la actividad agregada. Escobar (1996) encuentra que el ciclo económico responde al ciclo político en el caso colombiano. Otros trabajos, como Drazen y Eslava (2003) y Eslava (2005) no concuerdan con que el ciclo político tenga impactos macroeconómicos claros, y se inclinan, en cambio, hacia la teoría de que los ciclos políticos se manifiestan en las variables fiscales, tanto nacionales como regionales.

IV. UNA PROPUESTA

La discusión acerca de qué causa las fluctuaciones económicas en Colombia no llegará a tener un últi-

mo capítulo o un veredicto final. Afortunadamente, diferentes hipótesis continuarán compitiendo por el derecho a ser la explicación dominante para períodos de tiempo específicos y con soportes teóricos particulares. Sin embargo, existe un área en la que se puede desarrollar un trabajo en beneficio de todos.

Como se mencionó anteriormente, determinar el momento del ciclo económico en un período de tiempo determinado es fundamental, tanto para tomar decisiones de política como para llevar a cabo trabajos académicos. El esquema de inflación objetivo, por ejemplo, descansa en buena medida en poder determinar con algún grado de seguridad el tamaño de la brecha del producto (ver Gómez, Uribe y Vargas, 2002 y Bernal, 2002). Sin embargo, como se vio en la segunda sección de este trabajo, las distintas estimaciones del ciclo económico colombiano difieren de manera importante entre sí.

La propuesta con la que cierra este artículo es que se cree en Colombia una institución que cumpla una función análoga a la que el *National Bureau of Economic Research* desempeña en Estados Unidos como árbitro oficial de los momentos del ciclo económico. Si se delega en una institución técnica e independiente del gobierno y del Banco de la República la labor de determinar por consenso los cambios de dirección de los ciclos económicos en Colombia, se crearía un punto de referencia obligado para la toma de decisiones de política y las labores académicas. No se trataría de publicar y mantener una única descomposición de la actividad económica general, sino de determinar por consenso, con base en múltiples indicadores, los momentos clave de una variable no observable pero fundamental, con el fin de que los ejercicios teóricos y empíricos relacionados con el ciclo tengan un referente obligado para medir su calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Arango, Luis E. (1998), "Temporary and Permanent Components of Colombia's Output", *Borradores de Economía* No. 96, Banco de la República.

Avella, Mauricio y Leopoldo Fergusson (2004), "El Ciclo Económico: Enfoques e Ilustraciones - los Ciclos Económicos de Estados Unidos y Colombia", *Borradores de Economía* No. 284, Banco de la República.

Bernal, Raquel (2002), "Monetary Policy Rules in Colombia", *Documentos* CEDE 2002-18, Universidad de los Andes.

Beveridge, Stephen y Charles Nelson (1981), "A New Approach to Decomposition of Economic Time Series into Permanent and Transitory Components, with Particular Attention to the Measurement of the Business Cycle", *Journal of Monetary Economics* Vol. 7 No. 2: 151-174.

Blanchard, Olivier y Danny Quah (1989), "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances", *American Economic Review* Vol. 79 No. 4: 655-673.

Cárdenas, Mauricio (1991), "Coffee Exports, Endogenous State Policy and the Business Cycle", Tesis Doctoral, University of California, Berkeley.

_____(2002), "Economic Growth: a Reversal of Fortune?", *Archivos de Economía* No. 179, Departamento Nacional de Planeación.

Cobo, Adolfo (2005), "Output Gap in Colombia: an Eclectic Approach", *Borradores de Economía* No. 327, Banco de la República.

Drazen, Allan y Marcela Eslava (2003), "The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level", *Archivos de Economía* No. 215, Departamento Nacional de Planeación.

Echeverry, Juan Carlos (1999), "La recesión sctual en Colombia: flujos, balances y política anticíclica", *Archivos de Economía* No. 113, Departamento Nacional de Planeación.

Echeverry, Juan Carlos, Andrés Escobar y Mauricio Santa María (2002), "Tendencia, ciclo y distribución del ingreso en Colombia". *Archivos de Economía* No. 186, Departamento Nacional de Planeación.

Escobar, Andrés (1996), "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994", *Coyuntura Económica* Vol. XXVI No. 1:115-141.

Eslava, Marcela (2005), "Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives: Evidence from Colombia", *Documentos* CEDE 2005-12, Universidad de los Andes.

Fernández, Andrés (2003), "Reformas estructurales, impacto macroeconómico y política monetaria en Colombia", *Documento* CEDE 2003-18, Universidad de los Andes.

Gómez, Javier, José Darío Uribe y Hernando Vargas (2002), "The Implementation of Inflation Targeting in Colombia", *Borradores de Economía* No. 202 Banco de la República.

Gómez, Wilman y Carlos Esteban Posada (2004), "Un choque del activo externo neto y el ciclo económico colombiano 1994-2001", *Borradores de Economía* No. 285, Banco de la República.

GRECO - Banco de la República (1999), "El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales", *Borradores de Economía* No. 134, Banco de la República.

Hamann, Franz y Alvaro Riascos (1998), "Ciclos económicos en una economía pequeña y abierta, una aplicación para Colombia", *Borradores de Economía* No. 89, Banco de la República.

Hodrick, Robert y Edward Prescott (1981), "Post-War U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation", *Center for Mathematical Studies in Economics & Management Sciences Discussion Paper* No. 451, Northwestern University.

Julio, Juan Manuel y Javier Gómez (1999), "Output Gap Estimation, Estimation Uncertainty and its Effect on Policy Rules", *Borradores de Economía* No. 125, Banco de la República.

Kalman, Rudolph (1960), "A New Approach to Linear Filtering and Prediction Problems", Transaction of the ASME-*Journal of Basic Engineering*, marzo: 35-45.

Melo, Luis Fernando y Alvaro Riascos (1997), "El Producto potencial utilizando el filtro de Hodrick-Prescott con parámetro de suavización variable y ajustado por inflación: una aplicación para Colombia", *Borradores de Economía* No. 83, Banco de la República.

Menéndez, Ana María (1998), "The Role of Shocks in the Colombian Economy", *Archivos de Economía* No. 90, Departamento Nacional de Planeación.

Misas, Martha y Enrique López (1998), "El Producto potencial en Colombia: una estimación bajo VAR estructural", *Borradores de Economía* No. 98, Banco de la República.

_____y Carlos Esteban Posada (2000), "Crecimiento y ciclos económicos en Colombia en el siglo XX: el aporte de un VAR estructural", *Borradores de Economía* No. 155, Banco de la República.

Ocampo, José Antonio (1989a), "Ciclo Cafetero y comportamiento macroeconómico en Colombia", *Coyuntura Económica* Vol. XIX No. 3: 125-154.

Ocampo, José Antonio (1989b), "Ciclo Cafetero y comportamiento macroeconómico en Colombia", *Coyuntura Económica* Vol. XIX No. 4: 147-183.

Posada, Carlos Esteban (1999): "Los Ciclos económicos colombianos en el siglo XX", *Borradores de Economía* No. 126, Banco de la República.

Restrepo, Jorge Enrique y José Daniel Reyes (2000): "Ciclos económicos en Colombia - Evidencia empírica 1977-1998", *Archivos de Economía* No. 131, Departamento Nacional de Planeación.

Reyes, José Daniel (2003), "The Cost of Disinflation in Colombia", *Archivos de Economía* No. 243, Departamento Nacional de Planeación.

Rodríguez, Jorge Iván, Juan Ricardo Perilla y José Daniel Reyes (2003), "Cálculo del PIB Potencial para Colombia", *Archivos de Economía* No. 261, Departamento Nacional de Planeación.

Shapiro, Matthew y Mark Watson (1989), "Sources of Business Cycle Fluctuations", NBER *Working Paper* No. 2589.

Suescún, Rodrigo (1997), "Commodity Booms, Dutch Disease and Real Business Cycles in a Small Open Economy", *Borradores de Economía* No. 73, Banco de la República.

Uribe, José Darío y Alejandro Gaviria (1993), "Origen de las fluctuaciones económicas en Colombia", *Ensayos sobre Economía Cafetera* No. 9: 49-57.

Zuccardi, Igor Esteban (2002), "Crecimiento y ciclos económicos: efectos de los choques de oferta y demanda en el crecimiento colombiano", *Archivos de Economía* No. 187, Departamento Nacional de Planeación.

Inflación y política monetaria

Cambio en los instrumentos de política monetaria

Miguel Urrutia M.[1]

A partir de 1999, se produjo un cambio fundamental en la política monetaria. Hasta esa fecha, la autoridad monetaria utilizaba el control de los agregados monetarios, y en particular de los medios de pago, como el instrumento para el control de la inflación. El supuesto era que el determinante de la inflación era el crecimiento en la cantidad de dinero, supuesto que varios estudios habían validado para el caso colombiano.

La idea de controlar la inflación a través del control de la cantidad de dinero tiene una larga tradición, comenzando por la Teoría Cuantitativa que postula que $MV = PQ$, siendo M la cantidad de dinero, V la velocidad de rotación del dinero, P los precios y Q las cantidades producidas en la economía. Dada una velocidad constante, aumentos en M tienden a generar aumentos en precios en el largo plazo.

Varios trabajos empíricos en Colombia han dado como resultado que, en efecto, los cambios en los agregados monetarios han determinado la inflación. Algunos estudios utilizaron la base monetaria como la variable independiente y otros, M1 o M3.

En la década de los setenta el ambiente inflacionario colombiano trajo consigo una creciente preocupación por el tema en la academia y entre los responsables de la política económica, y es así como fueron muy populares los estudios que explicaban la tasa de inflación en términos de la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero en períodos anteriores, encontrando una relación significativa entre las dos variables.

Así por ejemplo, Antonio Hernández[2] muestra a través de cifras que el exceso de oferta monetaria, definido como la tasa de crecimiento de los medios de pago menos la tasa de crecimiento del PIB, era concordante, en los primeros años de la década de los setenta, con la tasa de crecimiento del nivel de precios: en 1968, el exceso de oferta monetaria era

---

[1] Actualmente es Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Fue Director de Fedesarrollo en dos ocasiones, la primera desde 1978 a 1982 y luego de 1989 a 1991. El autor agradece la colaboración de Lorena Lizarazo.

[2] Antonio Hernández (1974), "El Plan y la Inflación". El plan de desarrollo colombiano en marcha. DNP: Ediciones Tercer Mundo, p. 222. Citado en "Inflación" ANIF, Bogotá. Pag.184.

de 5,1 y la tasa de crecimiento del nivel de precios era de 6,2; en 1970, el primero equivalía 7,3 y el segundo a 7,6, mientras que en 1973 tales valores eran de 23 y 23,5 respectivamente.

Existen trabajos empíricos más elaborados que efectivamente encuentran una relación positiva entre las dos variables. Un ejemplo de estos estudios, lo constituye el trabajo empírico de Ramírez y Carrizosa (1975) quienes, utilizando técnicas de análisis espectral, encuentran que un cambio a largo plazo de 1% en la tasa de crecimiento de los medios de pago está asociado con un cambio de 2% en la tasa de crecimiento de los precios. Estos autores toman como base la Teoría Monetaria de la inflación y afirman que los desequilibrios referentes a la cantidad de dinero en la economía, aunque afectan diferentes variables, solamente tienen efectos permanentes sobre el nivel de precios. A conclusiones similares llega Musalem (1971) quien, luego de conducir un análisis econométrico, afirma que la inflación colombiana de la post-guerra (y hasta entonces) había exhibido características más correspondientes a una inflación monetaria que a una de costos, al señalar como determinantes de la misma a: la oferta monetaria, el ingreso nacional, los cambios en los salarios, en la tasa de cambio, en el costo efectivo de las importaciones y en las expectativas de inflación.

Conclusiones de este tipo, sin embargo, no han estado restringidas únicamente a estudios de la década de los setenta; Misas, López y Melo (1999) aplican y modifican un modelo *P** para Colombia, el cual describen como una "versión formalizada de la percepción ampliamente difundida del origen monetario de la inflación en el largo plazo". En el marco del tal modelo, la desviación del dinero de su senda de largo plazo permite explicar la senda futura de la inflación. Aunque el modelo original supone una velocidad constante de circulación de los agregados monetarios, los autores introducen como modificación el hecho de que tal velocidad de circulación puede no ser constante (o no estacionaria). Los resultados, tanto del modelo original como del modelo modificado, muestran que los desequilibrios monetarios efectivamente impactan la inflación de manera positiva con algún rezago. Por su parte, Sánchez, Fernández y Armenta (2005) encuentran una relación significativa entre el crecimiento del dinero y el del nivel de precios, y afirman que la tasa de crecimiento de los medios de pagos "llevó a un incremento *pari passu* de la inflación".

En un trabajo empírico igualmente reciente, Otero y Ramírez (2005) evalúan como determinantes de la inflación el exceso de oferta de dinero, los efectos de presión de demanda, la inflación importada y la inflación de salarios, encontrando que, dentro de éstos, sólo son determinantes significativos el exceso de dinero con un efecto sobre la inflación de 14%, el exceso de demanda con un impacto sobre la misma de 11% y las desviaciones de la tasa de cambio de PPP[3] de largo plazo, cuyo impacto equivale al 2%.

Aunque bajo la influencia de Milton Friedman, en los sesentas y setentas muchos bancos centrales utilizaron el control de los agregados monetarios como instrumento para estabilizar los precios, en la actualidad a nivel mundial, la mayoría de los bancos centrales tienen como instrumento de manejo monetario la tasa de interés interbancaria ("*overnight rate*") como su instrumento central de política (Blinder, 1997). La controversia de cuál es el instrumento más efectivo se aclaró teóricamente a partir de

[3] Paridad del poder adquisitivo.

los trabajos de Poole (1970). En resumen, el instrumento de tasa de interés es superior cuando los choques a la demanda por dinero (choques LM) dominan los choques de gasto (choques IS). En la práctica estas condiciones se dieron y con el tiempo, todos los bancos centrales en países desarrollados abandonaron metas de agregados monetarios en favor de metas de tasa de interés. Sin embargo, el Bundesbank[4] siguió insistiendo en que tenía metas de M y en la negociación para la creación del Banco Central Europeo se acordó que los agregados monetarios se tendrían en cuenta como criterio para la definición de la política monetaria.

En este ensayo se hace un recuento de cómo y por qué en Colombia se pasó del control de agregados monetarios al esquema de inflación objetivo con el manejo de la tasa de interés.

I. *META DE INFLACIÓN* Y CONTROL DE AGREGADOS MONETARIOS

La Constitución de 1991 estableció que el Banco de la República debía tener una meta de inflación, y buscar mantener el poder de compra de la moneda. Esto en la práctica implicaba reducir la inflación a un nivel que el público considerara que se mantenía el poder de compra del peso.

Antes de que se posesionara la Junta, el Ministro de Hacienda anunció que en un año la inflación bajaría de 32% a 22%, anuncio que obviamente no se podía cumplir sin incurrir en altísimos costos en materia de desempleo y crecimiento. Como resultado, el anuncio le ató las manos a la Junta, pues ésta no podía ser más inflacionaria que el Ministro de Hacienda, y por lo tanto la meta de 22% se mantuvo durante tres años y se incumplió sistemáticamente en ese periodo. Esto tuvo un alto costo en términos de credibilidad de la política monetaria.

Como desde los años setenta la inflación en Colombia había fluctuado entre 20 y 30 por ciento, se habían creado mecanismos generalizados de indexación. Tanto los salarios como los contratos se ajustaban de acuerdo a la inflación pasada o según las expectativas de inflación futura, que también estaban influenciadas por las alzas de precios pasadas. En una economía de esas características una desinflación abrupta lleva a aumentos indeseados en salarios reales y desempleo. Teniendo esto en cuenta, la Junta del Banco siguió una política de desinflación gradual para reducir los costos de ésta en términos de empleo. La política fue reducir la meta anualmente en una proporción que no llevara a aumentos grandes en costos laborales, teniendo en cuenta la indexación hacia atrás de los salarios. Esto implicaba descensos de 1 o 2 puntos porcentuales, hasta llegar a un dígito, y reducciones de 1/2 a 1 punto, una vez consolidada la inflación de un dígito.

El Cuadro 1 muestra las metas y el aumento registrado en el IPC. Se observa en el cuadro que la reducción más significativa en el ritmo de aumento de precios ocurrió en 1999, fenómeno totalmente inesperado. Para ese año la meta de inflación era de 15%, y la inflación terminó en 9,2% en diciembre. El comportamiento de los agregados monetarios no hacía previsible una desinflación de estas características.

Lo que pasó fue que las crisis Asiática y Rusa llevaron a una reversión sin precedentes en los flujos de capital, lo cual redujo dramáticamente la demanda agregada. La caída en la inflación se debió entonces a ese fenómeno. También se observa en el Cua-

[4] De la República Federal Alemana.

Cuadro 1. LAS METAS Y EL AUMENTO REGISTRADO EN EL IPC

		DTF	IPC anualizado	Meta de inflación (%)
Junio	1991	36,89	31,0	
Diciembre		37,93	26,8	22
Junio	1992	23,94	28,1	
Diciembre		26,73	25,1	22
Junio	1993	26,40	21,4	
Diciembre		25,59	22,6	22
Junio	1994	26,22	23,1	
Diciembre		37,32	22,6	19
Junio	1995	34,75	21,7	
Diciembre		30,12	19,5	18
Junio	1996	31,09	19,7	
Diciembre		28,60	21,6	17
Junio	1997	23,28	18,7	
Diciembre		24,09	17,7	18
Junio	1998	31,62	20,7	
Diciembre		36,30	16,7	16
Junio	1999	18,12	9,0	
Diciembre		17,47	9,2	15
Junio	2000	11,82	9,7	
Diciembre		13,10	8,8	10
Junio	2001	12,73	7,9	
Diciembre		11,44	7,6	8
Junio	2002	9,01	6,3	
Diciembre		7,91	7,0	6
Junio	2003	7,81	7,2	
Diciembre		7,94	6,5	5,5
Junio	2004	7,89	6,1	
Diciembre		7,68	5,5	5,5

Fuente: Banco de la República.

dro 1 que en 1998 aumentan significativamente las tasas de interés. Con un rezago, como es usual en materia de política monetaria, se afectó negativamente la demanda agregada.

El aumento en las tasas de interés no fue el resultado de aumentos en la tasa de política del Banco Central. En esa época, como ya se ha dicho, el instrumento de política monetaria era el control de los agregados monetarios. Al reversarse los flujos de capital por la crisis internacional, se presionó el techo de la banda cambiaria y el Banco de la República tuvo que vender reservas internacionales. Esto redujo la liquidez en un momento en que aumentaba la demanda por divisas. Adicionalmente, la crisis internacional aumentó la tasa de interés de la deuda de los países emergentes, y en particular la de América Latina.

La combinación de expectativas de devaluación y tasas más altas de la deuda latinoamericana en dólares aumentó las tasas en moneda local en toda la región, y Colombia no fue la excepción. La experiencia de 1998 y 1999 enseñó que, a diferencia de lo que ocurría en la época de la represión financiera en los sesentas y setentas, se podían producir cambios significativos en las tasas de interés al reducirse la liquidez y éstos se transmitían al sector real de la economía.

Esta experiencia también mostró que cambios relativamente pequeños en la oferta monetaria podían generar alta volatilidad en las tasas de interés. Esto ya era claro para varios miembros de la Junta antes de la crisis, y por eso se había tratado de estabilizar la tasa interbancaria, estableciendo techos y pisos para ésta en los cuales el Banco aumentaba o disminuía automáticamente liquidez para estabilizar la tasa interbancaria dentro de ciertos rangos. Pero al llegar la crisis y generarse una gran demanda por divisas, se abandonaron esos topes.

Después de dos devaluaciones de la banda cambiaria y la decisión de flotar la tasa de cambio en septiembre de 1999, se eliminó la demanda especulativa por divisas y se redujeron las expectativas de devaluación. Esto hizo posible reducir las tasas de interés, como se observa en el Cuadro 1. Se aprovechó la flotación de la tasa de cambio para pasar a un nuevo esquema de política monetaria en el cual el instrumento de control adoptado fue la tasa de interés de expansión y contracción del Banco Central.

II. LOS MODELOS DE PREDICCIÓN DE LA INFLACIÓN

El requisito para poder establecer las metas de inflación que pide la Constitución es tener buenos modelos de los determinantes de ésta. Desde 1992 la Junta le estableció el reto al equipo técnico del Banco de elaborar modelos de predicción de inflación. Como se describe en Urrutia (2002), al principio los modelos que mejor predecían eran los de series de tiempo tipo ARIMA, pero las desventajas de estos modelos es que no incluyen variables de política y son autorregresivos. Los modelos monetarios no predecían bien, y todos tenían un componente importante de inercia inflacionaria. Para las decisiones de política no era muy útil concluir que la inflación del pasado determinaba la inflación del futuro. Sin embargo, no parecía haber alternativa diferente a tratar de controlar la inflación manejando los agregados monetarios. En la primera parte de la década, se calculaban modelos de demanda de dinero y con base en éstos, se elaboraban corredores de seguimiento semanal de la base monetaria.

Hacia 1995 ya se habían estimado versiones simples de curva de Phillips, y en los años siguientes se desarrolló una familia de modelos con variables monetarias y la diferencia entre PIB potencial y PIB observado, los cuales comenzaron a producir proyecciones de mejor calidad (López, E. y Misas M., marzo 1999; Misas, M., López, E. y Melo L.F., octubre, 1999). También se desarrollaron nuevas medidas de inflación básica, y se incorporaron datos de clima en los modelos que predicen la inflación de alimentos. Después, se desarrolló un modelo de oferta y demanda agregada para economías abiertas del tipo que se estaban utilizando en los bancos centrales de varios países, incluyendo Inglaterra y la República Checa, entidades que prestaron su asesoría. Este modelo, que permanentemente se está mejorando, se ha denominado *Modelo de Mecanismos de Transmisión (MMT)* (Gómez, J. y Betancourt, R, 2003). Recientemente, con la experiencia de los efectos sobre los precios de la devaluación de 1992-1993 y la posterior revaluación, se ha incorporado de manera formal la variable tasa de cambio en los modelos de inflación.

Estos modelos son un instrumento fundamental para la toma de decisiones de la Junta. Pero es importante enfatizar que ésta no solo analiza el *MMT*, sino toda la familia de modelos de predicción de inflación que han demostrado tener alguna capacidad predictiva. En Urrutia (2003) se describe el uso de los modelos en el proceso de toma de decisiones de política monetaria. En el esquema de inflación objetivo, la Junta varía la tasa de intervención del Banco cuando las predicciones de inflación son superiores o menores al rango establecido para la meta de inflación. En el primer caso aumenta la tasa de interés, y hace lo contrario en el segundo caso.

III. LA TRANSICIÓN

En Urrutia (2002) se hace un recuento de la historia de la política monetaria en la primera década del Banco Central independiente, y es de destacar que cuando se escribió el artículo, la mayoría de los miembros de la Junta todavía consideraban que era necesario seguir vigilando el comportamiento de los agregados monetarios y se seguían calculando corredores para la base monetaria con modelos de demanda por dinero. Hernández y Tolosa (2001) le asignan un importante papel a la base monetaria dentro de la política monetaria y afirman que los "desarrollos monetarios son detenidamente analizados, teniendo en cuenta la naturaleza monetaria de la inflación".

Sin embargo la experiencia después del año 2000 mostró que la demanda por dinero era muy difícil

de pronosticar. Los agregados monetarios comenzaron a crecer por encima del PIB nominal en una época de inflación decreciente. Una explicación al rápido crecimiento del efectivo fue la creación y el posterior aumento del impuesto a las transacciones financieras, pero este fenómeno no explicaba todo el desfase entre las proyecciones de demanda por dinero basadas en las variables tradicionales. La caída de las bolsas extranjeras y las expectativas de revaluación posteriores también aumentaron la demanda por pesos después de 1992.

La inestabilidad de la demanda por dinero ha hecho que cada vez la política monetaria se concentre menos en los agregados monetarios. Este fenómeno no ocurre solo en Colombia, pues lo mismo ha ocurrido en otros países del continente como Chile. Esto no quiere decir que no se continúen haciendo esfuerzos por estudiar periódicamente si existen o no excesos monetarios en la economía utilizando nuevas metodologías.

IV. CONCLUSIÓN

Este artículo ha descrito cómo la política monetaria en Colombia evolucionó de un esquema centrado en el control de los agregados monetarios desde la época de la Junta Monetaria y los primeros años del Banco Central independiente, hacia un control monetario centrado en la utilización de la tasa de interés de intervención del Banco como variable de control. La coincidencia entre las metas de inflación y la inflación observada en los últimos años sugiere que el nuevo esquema ha sido bastante exitoso.

Sin embargo, sigue siendo cierto que otras variables de política influencian la inflación. Un estudio reciente de Otero y Ramírez (2005) concluye empíricamente que los determinantes de la inflación son los excesos monetarios, excesos de demanda y desviaciones de la tasa de cambio de PPP de largo plazo. El Banco de la República tendrá que seguir teniendo estas variables en cuenta para sus proyecciones de inflación futura, pero en algunos casos también tendrá que influir directamente en ellas para lograr la estabilidad de precios.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF (1974), *Inflación,* Ediciones Tercer Mundo. Bogotá.

Blinder, Alan S. (1977), "What Central Bankers Could Learn from Academics...and Vice Versa", *The Journal of Economic Perspectives,* Vol.2, No.2, Spring.

Gómez, J. y R. Betancourt (2003), "El Sistema de Pronóstico de la Inflación", *Revista del Banco de la República,* febrero.

Hernández, A. y J. Tolosa (2001), "La Política Monetaria en Colombia en la segunda mitad de los años noventa", Banco de la República", *Borradores de Economía No. 172,* febrero.

López, E. y M. Misas (1999), "Un examen empírico de la Curva de Phillips en Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía No.117,* marzo.

Misas, M. y E. López, y L.F. Melo (1999), "La Inflación desde una perspectiva monetaria: un modelo P* para Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía No. 133,* octubre.

Musalem, A. (1971), *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos.* Talleres Gráficos del Banco de la República.

Otero, J. y M. Ramírez (2005), "Inflation Before and After Central Bank Independence: the Case of Colombia", *Journal of Development Economics.*

Poole, William (1970), "Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model", *Quarterly Journal of Economics,* mayo. pp. 197-216.

Ramírez, M. y M. Carrizosa (1975), "Análisis Espectral de las series temporales colombianas de dinero y precios", *Dinero, Precios y Salarios.* Compilado por ANIF. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.

Sánchez, F., A. Fernández y A. Armenta (2005), "*Historia Monetaria de Colombia en el siglo xx: Grandes tendencias y episodios relevantes*". CEDE, Universidad de los Andes.

Urrutia, Miguel (2002), "Una visión alternativa: la política monetaria y cambiaria en la última década", *Revista del Banco de la República,* mayo.

Urrutia, Miguel (2003), "El Sistema de pronóstico de la inflación del Banco de la República", *Revista del Banco de la República,* febrero.

La política monetaria y los ciclos económicos en Colombia en los últimos 35 años[1]

Cristina Fernández M.[2]

I. LA POLÍTICA MONETARIA ENTRE 1970 Y 2005

La primera pregunta que surge al escribir un artículo sobre política monetaria en Colombia en los últimos 35 años, es la relevancia del tema en un país donde la tasa de cambio ha sido fija o semi-fija en 30 de estos 35 años. Según los libros de texto, si la tasa de cambio es fija, la política monetaria es endógena. Sin embargo, vale la pena anotar que en Colombia la tasa de cambio ha sido fija pero no inamovible. Adicionalmente, los mecanismos de control de capitales y esterilización de reservas proporcionan, en teoría, un espacio para la política monetaria. Estos hechos explican la importancia que han tenido las variables monetarias en la toma de decisiones macroeconómicas de nuestro país.

La situación de los últimos cinco años es diferente a la descrita anteriormente por la modificación en el régimen cambiario, que implica que el Banco de la República recupera la política monetaria y dispone de un número mayor de variables para realizar una combinación óptima que le permita enfrentar los flujos de capital. Esta afirmación incluso es válida para el período 1991-1999 donde, como indica Bernal (2002), aún bajo la existencia de una banda cambiaria cuyo objetivo era servir de ancla nominal para la política monetaria, el Banco de la República tuvo espacio para movimientos independientes de la tasa de interés, siempre y cuando la tasa de cambio no se encontrara en alguno de los dos extremos de la banda.

Un ejercicio sencillo de estimación de la Regla de Taylor (1999), nos indica que en el período 1967-2002[3], la política monetaria respondió a cambios en el producto y en los flujos de capitales[4]; lo que no descarta que en algunos períodos la inflación haya tenido un papel determinante[5]. La argumenta-

---

[1] Las dos primeras secciones de este artículo son una pequeña versión del artículo: "Política monetaria expansiva en épocas de crisis. ¿no se quiso o no se pudo ser contracíclico?" (2003). Realizado por Miguel Urrutia y Cristina Fernández.

[2] Economista país de la CAF. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la institución. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora durante el período 1991-1996.

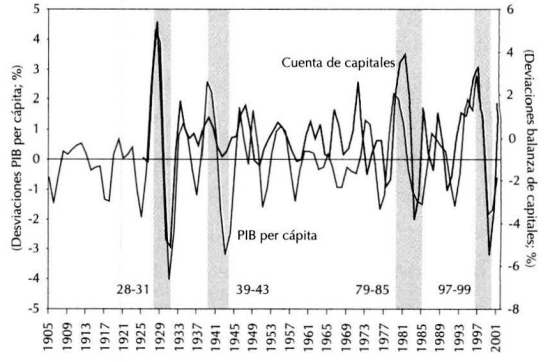
[3] El ejercicio se realizó para el período 1923-2002 y el período 1967-2002 en particular.

ción para incluir los flujos de capitales en la ecuación original es la siguiente: cuando se trata de una crisis de crecimiento que coincide con una crisis de capitales, no es posible realizar una política monetaria anticíclica, porque una porción importante de cualquier aumento en la cantidad de dinero de la economía se traduce en mayor demanda de dólares. Este incremento en la liquidez no puede canalizarse hacia el crédito interno, porque, a raíz de la crisis, hay exceso de capacidad y no hay demanda por inversión. El argumento es el mismo para un sistema de tasa de cambio flexible o fija porque, en el caso de la tasa de cambio flexible, un aumento en los flujos de capital hacia el exterior puede implicar una devaluación, con consecuencias inflacionarias, que la autoridad monetaria puede tener interés en mitigar[6].

II. LA POLÍTICA MONETARIA EN ÉPOCAS DE CRISIS

El resultado del ejercicio es que la respuesta de las autoridades fue, en promedio, procíclica al producto pero contracíclica a los flujos de capital. Surge entonces la pregunta de qué ocurre en los episodios en los cuales el producto y los flujos de capital operan en la misma dirección y, en particular, en los episodios de paradas súbitas en los flujos de capital (Calvo, 1998), como la crisis de principios de los ochenta y finales de los noventa (Gráfico 1). Una ilustración de los ciclos del producto y de los saldos reales (Gráfico 2) y un ejercicio econométrico sencillo[7], nos indican que en estos episodios, la respuesta fue procíclica al producto. Sin embargo, la respuesta tuvo características disímiles en cada episodio analizado.

Gráfico 1. PIB PER CÁPITA Y BALANZA DE CAPITALES EN DÓLARES (constantes, per cápita) DE LA CIMA A LA SIMA (Datos anuales BPF* (3,8); Cuentas nacionales)



* Bond Pass Filter.
Fuente: Banco de la República.

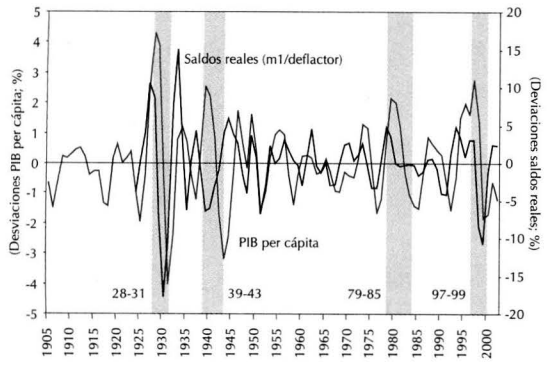
[4] Restrepo (1999) obtiene resultados similares para una estimación realizada con datos trimestrales entre 1977 y 1997. Este trabajo no utiliza como instrumento de política los saldos reales sino la tasa de interés. Y el método de estimación es el Método Generalizado de Momentos. El autor encuentra que el Banco Central no siempre ha tenido como objetivo principal la inflación y que por el contrario, en la mayor parte del período se ha preferido la estabilidad del producto o la estabilidad cambiaria. Sánchez *et. al.* (2004) estiman una función de reacción en la cual los instrumentos de política son el crédito total y el encaje. Ambos resultados señalan que la política ha sido contracíclica, que el nivel de las reservas ha afectado el crédito total (no el encaje), y que la inflación rezagada es significativa para explicar el crédito interno. La inflación contemporánea y la rezagada no resultaron explicativas del encaje. Sin embargo, el trabajo afirma que en las épocas de crisis la política monetaria también fue contracíclica.

[5] Por ejemplo, Bernal (2002) encuentra que a partir de 1991, la política monetaria ha respondido a cambios en la inflación esperada. Este estudio reporta estimaciones de una función de reacción de política monetaria para Colombia durante el período 1991 a 1999. Los resultados sugieren que el Banco Central respondió a la inflación anticipada en contraposición a la inflación rezagada. Martha López (2003) también realiza un ejercicio para estimar cual es la regla de política monetaria óptima a partir del 1991 y obtiene que las reglas que utilizan la inflación esperada en contraposición a la inflación contemporánea tienen mejores propiedades de estabilización.

[6] El llamado "miedo a flotar" de Calvo y Reinhart (2002).

[7] Se recalculó la ecuación de Taylor con una dummy en las épocas de crisis, o cuando el componente cíclico de los flujos de capital se alejó más de una desviación estándar de su componente estructural. Los resultados arrojan una ecuación con un coeficiente mayor para los flujos de capital y la dummy resultó significativa.

Gráfico 2. PIB PER CÁPITA Y SALDOS (m1/deflactor) DE LA CIMA A LA SIMA (Datos anuales BPF* (3,8))



* Bond Pass Filter.
Fuente: Banco de la República.

En la crisis de principios de los ochenta la reacción no fue lineal durante todo el período: hasta 1980 y a pesar de la presión que ejercían los niveles todavía altos en los flujos de capital, las autoridades implementaron una política anticíclica con el ánimo de controlar la inflación, y optaron por mantener la tasa de cambio conscientes de las posibles implicaciones que podría tener su liberación. Sin embargo entre 1981 y mediados de 1984, la política fue menos restrictiva de lo que se hubiese deseado ante coyunturas tan difíciles como la restricción del crédito externo, producto de la crisis mejicana de 1982. Esta reacción fue, en parte, el resultado de la presunción de que el control de cambios permitiría racionalizar la influencia del sector externo sobre las variables monetarias, pero la crisis de balanza de pagos se hizo más profunda. A mediados de 1984 y ante la grave situación de las reservas internacionales, se implementó de nuevo una política contraccionista.

En la crisis de los noventa, la reacción de las autoridades fue una combinación entre reducción de reservas y aumento de la tasa de interés (política procíclica). En efecto, el manejo contracíclico estuvo limitado por un déficit fiscal y de cuenta corriente insostenibles, y por la amenaza de que cualquier aumento en la cantidad de dinero se tradujera en un incremento por la demanda de dólares.

Es importante anotar que en estos dos casos la economía operaba en condiciones de exceso de capacidad instalada, y por lo tanto, el Banco de la República podía anticipar que un aumento en la liquidez no se destinaría a aumentar la inversión, sino que se desviaría hacia un aumento en la demanda de dólares. Esta es una situación radicalmente diferente a la que se presentó en la crisis de los cuarenta, que estuvo relacionada con la parálisis del transporte marítimo internacional por la guerra mundial. De esta manera, la misma naturaleza de la crisis determinó una reducción drástica en las importaciones y altos niveles de utilización de la capacidad instalada, que a su vez permitieron al Banco de la República implementar una política monetaria anticíclica. Adicionalmente, el problema de flujo de capitales durante esta crisis fue sustancialmente menor.

III. LA POLÍTICA MONETARIA EN ÉPOCAS DE AUGE

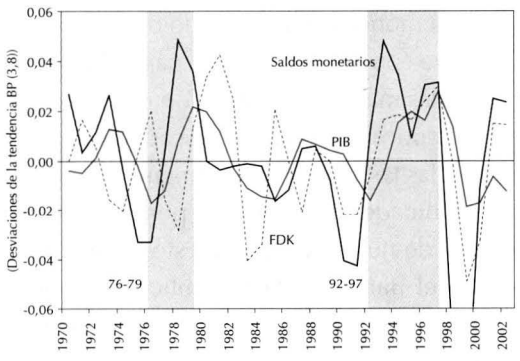
La política monetaria ha recibido más recomendaciones para épocas de crisis que para épocas de auge. De todas maneras, la situación es bastante análoga[8]: en épocas de entrada de capitales un incremento en las tasas de interés aumenta el diferencial de rentabilidades, que termina por incrementar el problema de flujos de capital. Este hecho limita el espacio del Banco de la República para efectuar una política monetaria contractiva en épocas de

[8] La dummy para épocas de altos flujos de capital, utilizada en una reestimación de la Regla de Taylor, resultó altamente significativa. Esta dummy toma el valor de uno cuando los flujos se desvían en más de una desviación estándar (en cualquier dirección) de su tendencia de largo plazo.

crecimiento (contracíclica). Sin embargo, la veracidad de esta afirmación se encuentra de nuevo condicionada a la utilización de la capacidad instalada. Cuando existen excesos de capacidad instalada, y por lo tanto no existen presiones de demanda sobre los precios, es posible anticipar que el Emisor va a implementar una política expansiva para impulsar la economía (contracíclica)[9]. Sin embargo, si se presentan presiones de demanda, que debido a una alta utilización de capacidad se trasladan a precios, es de esperar que el Banco Central adopte una política contractiva.

Como es posible observar en el Gráfico 3, en el caso de Colombia en los últimos treinta años, las épocas de auge son precisamente las que antecedieron las mayores depresiones. Sin embargo, el auge de los ochenta estuvo más relacionado con la bonanza cafetera, y los flujos de capital sólo empezaron a ejercer una influencia fuerte sobre la economía a partir de 1978. El auge de los noventa sí tuvo un impulso más fuerte por parte de los flujos de capital, que anticiparon una bonanza petrolera que nunca se materializó. Desafortunadamente, es más difícil anotar algo sobre la dirección de política monetaria en estos casos, salvo una leve tendencia procíclica. Sin embargo, sí es posible observar un comportamiento responsable de las autoridades que, ante cambios en la inflación[10], aplicaron una política monetaria contractiva. Esto sucede antes de que los flujos de capital dictaminaran la adopción de esta política. De todas formas, lo anterior confirma la intuición: en épocas de auge el Banco de la República cuenta con menos presiones, y por lo tanto es más difícil predecir su comportamiento.

Gráfico 3. PIB, SALDOS REALES, INFLACIÓN Y FLUJOS DE CAPITAL EN LAS ÉPOCAS DE AUGE



Fuente: Banco de la República.

IV. LA SITUACIÓN ACTUAL

En la coyuntura actual se ha presentado un fuerte ingreso de capitales que ha determinado una revaluación de la tasa de cambio. Sin embargo, la economía aún opera con exceso de capacidad instalada que permite que las presiones de demanda no se traduzcan en mayor inflación. El Banco de la República ha enfrentado esta situación con un aumento en las reservas internacionales que esteriliza, en una gran proporción, a través de operaciones de mercado abierto. Al mismo tiempo, ha mantenido niveles bajos de tasas de interés. Lo anterior ha sido posible porque la inflación se encuentra controlada y porque la meta establecida por el Emisor cuenta con altos niveles de credibilidad. Además, parece razonable prepararse para un eventual cambio en los flujos de capital mediante la compra de reservas, especialmente si el Banco le vende estas reservas al gobierno para prepagar su deuda.

[9] Lo que no indica que si existen problemas de oferta el Emisor no va a reaccionar.

[10] La inflación se midió como la diferencia entre la inflación observada y la tendencia hasta 1990 y como la diferencia entre la inflación observada y la meta a partir de 1994. Esto como consecuencia de la consolidación del esquema de inflación objetivo.

Sin embargo, el entorno externo es difícilmente predecible. En particular, es posible que se presente cualquiera de estas dos situaciones adversas: un cambio abrupto en los flujos de capital que deteriore la capacidad de financiamiento del gobierno; o una profundización del flujo de capitales hacia el país, acompañada de un Banco Central con mayores presiones inflacionarias. En los dos escenarios el Banco contará con menor margen para controlar la tasa de cambio, y seguramente, deberá aumentar las tasas de interés. Por lo tanto, es importante que señale, de manera reiterativa y en ocasiones con acciones, los límites con que cuentan sus instrumentos de política en este tipo de eventualidades. De esta manera, los agentes podrán medir adecuadamente sus respectivos riesgos y realizar las previsiones necesarias.

El impacto que tenga el desenlace externo sobre la economía dependerá en gran parte de las previsiones y de la reacción que tengan en su momento las autoridades monetarias. Sin embargo, como la capacidad de reacción en épocas de crisis es limitada, el gobierno tiene una gran responsabilidad en hacer sus mayores esfuerzos por procurar aumentar la flexibilidad fiscal que permita enfrentar entornos económicos internacionales menos favorables.

En conclusión se puede afirmar que, en condiciones de estabilidad en los flujos de capital, se puede esperar que el Banco de la República actúe de manera anticíclica; pero cuando hay un fuerte flujo de capitales en cualquier dirección, y la capacidad instalada se comporta de la manera esperada (limitaciones en épocas de auge y excesos en épocas de crisis) es posible predecir que el Emisor va a adoptar una política monetaria procíclica. Esta afirmación no haría sino reiterar la frase de Francisco Ortega en su informe anual de 1985: "los acontecimientos de los años anteriores muestran que el crecimiento de la oferta monetaria no es exógeno: es el resultado de los hechos ocurridos especialmente en el área externa".

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República (1985), Memorias del Gerente.

Bernal Raquel (2002), "Monetary Policy Rules in Colombia". *Documento* CEDE *2002-18.* Universidad de los Andes, noviembre.

Calvo, G. (1998), "Capital flows and capital market crisis: The Simple Economics of Sudden Stops" Journal of Applied Economics, Vol.1 pp.33-54.

Calvo y Reinhart (2002), "When Capital Inflows Come to a Sudden Stop: Consequences and Policy Options". Mimeo. Center for International Economics, Department of Economics. University of Maryland. Junio.

López Martha (2003), "Efficient Policy Rule for Inflation Targeting in Colombia". *Ensayos de Política Económica.*

Restrepo (1999), "Reglas monetarias en Colombia y Chile". *Archivos de Economía* DNP.

Taylor (1999), "Monetary Policy Rules" en Nacional Bureau of Economic Research-NBER. The University of Chicago Press.

Sánchez, Fernández y Armenta (2005), "Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: Grandes tendencias y episodios relevantes". *Documento* CEDE. 2005-30.

Urrutia y Fernández (2002), "Política monetaria expansiva en épocas de crisis. El caso colombiano en el siglo XX. ¿No se quiso o no se pudo ser contracíclico?". Revista del Banco de la República. Junio de 2003.

Finanzas públicas

Finanzas públicas: evolución y agenda pendiente

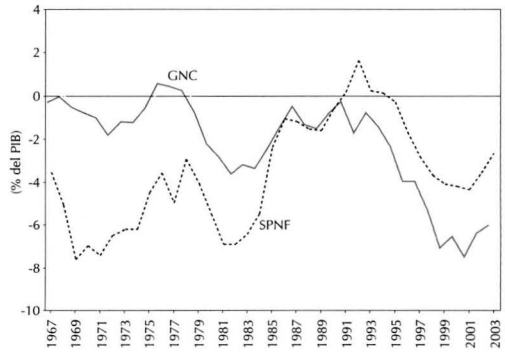
Guillermo Perry R.[1]

I. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: LOS PROBLEMAS ACTUALES EN PERSPECTIVA

Las finanzas públicas del país han tenido grandes variaciones en los últimos 35 años. El balance consolidado del sector publico[2] presentó déficit considerables entre 1970 y 1985: alrededor del 7% del PIB entre 1970 y 1974; algo menores, del 4% del PIB entre 1975 y 1979, como consecuencia de la política de estabilización de la administración López Michelsen, y de nuevo cercanos al 6,5% del PIB entre 1980 y 1985. En la década siguiente, entre 1985 y 1995, el balance consolidado fue neutro o presentó déficit menores al 2% del PIB. A partir de 1996 se volvieron a presentar desequilibrios de alguna importancia, con un pico de 4,3% en 2001, y un promedio del 3% del PIB entre 1996 y el 2005 (Gráfico 1).

Los desequilibrios fiscales de la última década, si bien menores en el consolidado que los de 1970 a

Gráfico 1. BALANCE FISCAL - SPNF Y GNC



Fuente: Junguito y Rincón, (2004).

1985, difieren con ellos en dos aspectos importantes que los hacen más difíciles de corregir y que pueden causar una mayor vulnerabilidad macroeconómica. En primer lugar, corresponden a un desequilibrio creciente e insostenible en las finanzas del Gobierno Central. En particular, a un crecimiento enorme de las transferencias corrientes a las entidades territoriales y a personas naturales (especialmente pensiones) y de los pagos de intereses, a medida que aumentaba el tamaño de la deuda pública. El gasto del Gobierno Central pasó de representar

[1] Economista Jefe para las Regiones de América Latina - Banco Mundial. Fue Director de Fedesarrollo entre 1988-1991. Agradezco el trabajo de apoyo de María Fernanda Rosales

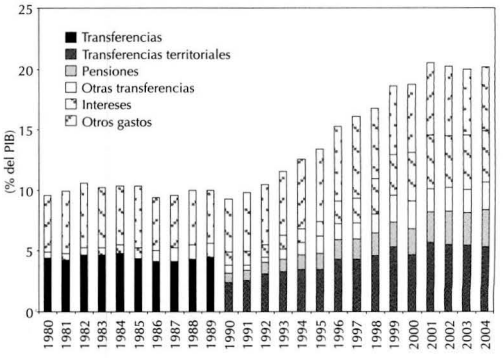
[2] SPNF, Sector Público no Financiero.

10% del PIB (o menos) hasta 1990 a cerca de 22% proyectado para el 2005 (Gráfico 2), de modo que aún con un crecimiento sin precedentes de los ingresos tributarios de un 8% del PIB a un 15% del PIB, su déficit en los últimos 6 años se ha mantenido alrededor del 6% del PIB. Resolver este problema requiere reformas profundas al régimen pensional y de descentralización fiscal, ambas políticamente muy difíciles, o continuar incrementando el recaudo tributario, lo que no deja de tener costos en materia de crecimiento económico. En contraste, los déficit de décadas anteriores estuvieron vinculados con "booms" de inversión pública, en buena parte llevados a cabo por empresas públicas y entidades descentralizadas, así como a caídas de ingresos tributarios, ambos más fácilmente revertibles[3] (Gráficos 1 y 2).

En segundo lugar, los déficit de la ultima década se han financiado casi exclusivamente con emisión de deuda pública (una pequeña parte con venta de activos), lo que ha llevado al país a niveles de endeudamiento sin precedentes y muy riesgosos: la deuda del Gobierno Central paso de menos de 14% del PIB en 1995 a más del 50% en la actualidad (Gráfico 3). En contraste, en décadas anteriores buena parte de los déficit se financiaban con recursos de emisión monetaria, lo que condujo a un largo periodo de inflación de dos dígitos, entre 1973 y 1999, si bien evitaba acumulaciones excesivas de deuda (esta se mantuvo en niveles menores a 20% del PIB).

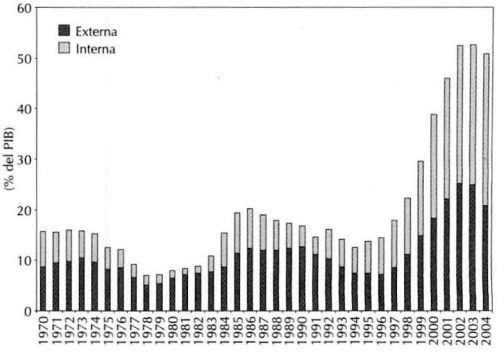
En las secciones siguientes trataremos en mayor detalle estas tendencias y problemas.

Gráfico 2. GASTO DEL GNC



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 3. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GNC



Fuente: Banco de la República y Contraloría General de la República.

II. EL GRAN CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE: RIGIDECES E INEFICIENCIA

¿Por qué se dio un crecimiento tan alto del gasto público corriente en la década de los noventa? Examinaremos en turno los factores claves[4]:

[3] Perry, G y A. Herrera (2001), "Fiscal Reform, Stabilization and Structural Adjustment in Colombia". En Perry, G., G. Macmahon y J. Whalley (2001), "Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries". McMillan.

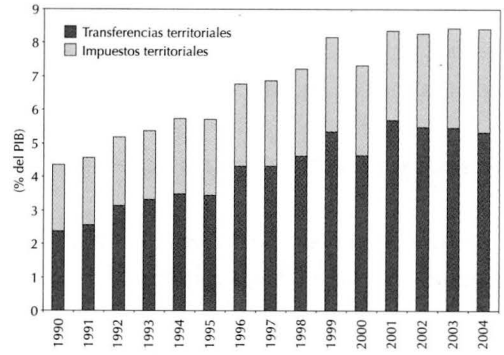
[4] Comisión de Racionalización del Gasto Público (1995/1996) y otros.

A. Transferencias a departamentos y municipios: lo bueno y lo malo

A partir de la década de los sesenta se dieron presiones políticas y sociales crecientes para descentralizar territorialmente el gasto público. Estas presiones obedecían a la incoherencia entre un país real altamente descentralizado en materia económica, política y cultural y un país fiscal muy centralizado como consecuencia de la imposición de un régimen centralista en la Constitución de 1886, después de que los liberales federalistas resultaran derrotados. En 1968 se instituyó el Situado Fiscal, que transfería cerca del 13% de los ingresos corrientes para financiar gastos de educación y salud a nivel territorial, y desde 1967 se fue incrementando continuamente la llamada Cesión del Impuesto a las Ventas a favor de los municipios. La Constitución de 1991 rediseñó las transferencias municipales, las cuales pasaron a depender de los ingresos corrientes al igual que el Situado Fiscal. Adicionalmente, la Constitución aumento significativamente el sistema de transferencias automáticas y la Ley 60 de 1993 aceleró aún más su traslado.

Desafortunadamente, antes y después de 1991, la descentralización se basó más en la transferencia de ingresos recaudados por la Nación que en aumentos de tributación regional y local (Gráfico 4), no se desarrollaron ni incentivos ni controles suficientes al buen uso de los recursos transferidos y el Gobierno Central se reservó (por presión sindical) el manejo de nóminas y salarios en sectores claves como el educativo. El resultado ha dejado mucho que desear tanto en términos macro (el rápido crecimiento de las transferencias automáticas es uno de los responsables del desequilibrio insostenible de las finanzas del Gobierno Central) como microeconómicos: si bien hay casos muy exitosos de gestión descentralizada de los servicios sociales y públicos, hay también muchas historias de horror. En términos agregados, el gran aumento en los gastos descentralizados no se ha traducido en mejoras concomitantes en la cobertura y calidad de los servicios. Esto es particularmente cierto en el caso de la educación, en el que un aumento del gasto de 2,5% a 4,5% del PIB durante la década se fue en su mayor parte en incrementos salariales, con incrementos mínimos de cobertura y calidad[5].

Gráfico 4. INGRESOS MUNICIPALES: IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS



Fuente: Banco de la República.

En los últimos años se han introducido con gran dificultad algunos correctivos: las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 pusieron orden en las finanzas de los entes territoriales, las leyes 358 de 1997 y 550 de 1999 han permitido controlar su proceso de endeudamiento y el Acto Legislativo 01 de 2001 frenó temporalmente el crecimiento agregado de las transferencias. El efecto de este último termina en el 2008 y urge por tanto una reforma constitucional al respecto, que evite un nuevo aumento en el nivel de transferencias y que ojalá introduzca mejores incentivos y controles en la estructura de las finan-

[5] FMI (2004), "Descentralización fiscal en Colombia".

zas intergubernamentales, de modo que una mayor proporción de los gastos locales se financien con impuestos locales (excepto en los departamentos y municipios más pobres) y la prestación de servicios alcance mayor cobertura y eficiencia.

B. Pensiones: desactivando la bomba fiscal

Al igual que en el resto de América Latina, Colombia instituyó hace décadas un sistema pensional copiado de Europa, con beneficios excesivos -en relación con las contribuciones y con el nivel de desarrollo del país- y altamente inequitativo, puesto que cubre exclusivamente a los trabajadores del sector formal (dejando por fuera a más del 50% de los trabajadores, incluyendo a la mayoría de los más pobres) y subsidia más a los que más ganan y, en particular, a grupos privilegiados de trabajadores del Estado.

La Administración Barco dio la voz de alarma cuantificando la llamada "bomba pensional": los enormes pasivos desfinanciados y los déficit de caja crecientes que aparecerían en el futuro a medida que aumentara la relación pensionados/trabajadores activos. La Administración Gaviria, siguiendo el ejemplo de Chile y otros países en la región, promovió la Ley 100 de 1993 que buscaba pasar de un régimen de "beneficios definidos" a uno de "contribuciones definidas" manejado por administradores financieros privados. Este tipo de reformas pretenden equilibrar a largo plazo las finanzas del régimen pensional, si bien implican un aumento del déficit de caja y por tanto de la deuda pública por varios años (ya que el Estado debe pagar los compromisos ya adquiridos pero deja de recibir los aportes de quienes ahora cotizan a los fondos pensionales privados), lo que en cualquier caso, hubiese contribuido al aumento del déficit fiscal en los noventa pero hubiese logrado un equilibrio a largo plazo. La reforma colombiana, sin embargo, fue incompleta en varios sentidos: mantuvo un régimen dual optativo (de "beneficios definidos" manejado por el ISS y de "contribuciones definidas", manejado por administradores privados), no garantizó el equilibrio financiero del ISS a largo plazo y mantuvo una amplia serie de regímenes de excepción. Por tanto, mantuvo un pasivo pensional neto excesivamente alto a cargo del Estado (estimado en VP en 200 % del PIB a diciembre de 2002), a diferencia de lo que ocurrió en otros países[6]. La Administración Uribe ha intentado avanzar en la solución de este grave problema presente y futuro, con resultados modestos. En el 2002 promovió una primera reforma legal, que el Congreso (al negar la extensión de la edad de jubilación) y luego la Corte Constitucional (al declarar inexequible el recorte al régimen de transición) hicieron casi nugatoria. Luego, no alcanzó los votos suficientes para modificar el régimen por vía de un Referendo a una Reforma Constitucional y el año pasado consiguió aprobar en el Congreso una reforma parcial por vía de Acto Legislativo. Se estima que aún hoy el valor presente del pasivo pensional neto se eleva a 160 % del PIB[7].

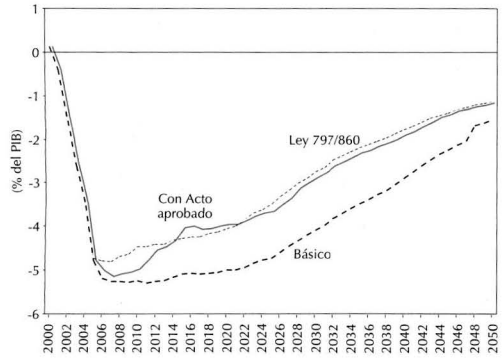
Como muestra el Gráfico 5, las proyecciones indican que el déficit de caja pensional alcanzará un nivel de 5% del PIB entre 2006 y 2010, que disminuye paulatinamente y sólo alcanza el 1% del PIB en 2050, a no ser que se logren nuevas reformas que extiendan la edad de jubilación, que disminuyan las tasas de reemplazo y que se graven las pensiones recibidas, terminando con el "doble" beneficio

[6] Gill, Packard and Yermo (2004), "Keeping the Promise of Old Age Security". World Bank, Stanford University Press.

[7] Déficit pensional hasta el año 2050. % del PIB de 2005. Confis (2005), "Impacto del acto legislativo en pensiones". Boletín de coyuntura fiscal.

tributario de que hoy gozan[8]. Urge arreglar estos problemas no solo para desactivar la bomba pensional fiscal, sino también para permitir que en el futuro se amplíe la cobertura y que el subsidio del Estado en este campo se concentre en apoyar a la mayoría de los ancianos indigentes que hoy no tiene derecho a pensión alguna[9] (Gráfico 5).

Gráfico 5. DÉFICIT PENSIONAL



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

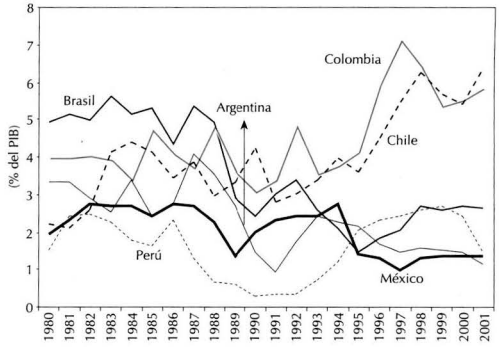
C. Otros gastos corrientes: llueve sobre mojado

En adición, los gastos en salud han aumentado con rapidez como consecuencia de la Ley 100 de 1993. Si bien hay un aumento importante en la cobertura de seguros de salud, la duplicación de subsidios ante la dificultad política de transferir los subsidios de la oferta a la demanda, como preveía la Ley 100, y las interpretaciones Constitucionales, han aumentado los costos en una proporción mucho mayor. Así mismo, los problemas de orden público e impunidad llevaron a un crecimiento importante de los gastos en seguridad y justicia, estos últimos también con resultados modestos.

III. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO: RIESGOS DEL AJUSTE FISCAL

En los ochenta y noventa los procesos de ajuste fiscal en la mayoría de los países latinoamericanos se hicieron fundamentalmente a expensas de la inversión en infraestructura, lo que no fue compensado por la creciente inversión privada en estos sectores, y tuvo un costo importante en términos de crecimiento económico[10]. Colombia, junto con Chile, fueron excepciones a esta regla (Gráfico 6). En Chile el gran aumento en inversión privada en infraestructura compensó la reducción en inversión pública. Colombia fue el segundo país de la región donde más creció la inversión privada en infraestructura y, en adición, no hubo una reducción importante en la inversión publica hasta 1998[11]. A partir de

Gráfico 6. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: Calderón, C., W. Easterly y L. Servén, (2003).

[8] Se deducen las contribuciones y no se gravan los ingresos pensionales.

[9] Gill, Packard and Yermo (2004), "Keeping the Promise of Old Age Security" World Bank, Stanford University Press.

[10] Easterly, W y L. Servén (2003), "The Limits of Stabilization Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America".

[11] Idem.

1999, sin embargo, hay una tendencia preocupante de continua reducción.

El crecimiento de la inversión privada en infraestructura varió por sector (fue mucho mayor en telecomunicaciones, en segundo lugar en energía eléctrica y menor en otros sectores -transporte, agua-) y según el grado y la calidad de los procesos de privatización y regulación. La existencia de órganos competentes y autónomos de regulación, que con frecuencia es considerado un estorbo por los gobiernos latinoamericanos, es extraordinariamente importante y el relativo éxito colombiano en esta materia debe mantenerse y mejorarse.

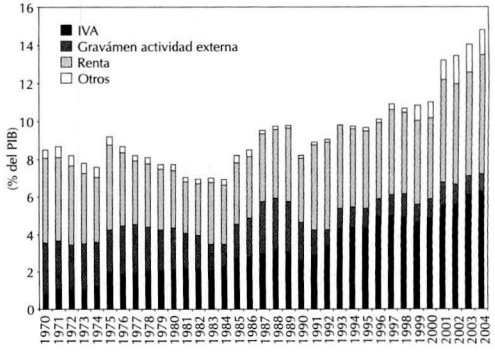
Aún así, se requerirán niveles mínimos de inversión pública, especialmente en los sectores de transporte y agua, y dadas las dificultades políticas señaladas atrás para reducir los gastos corrientes o aumentar más los recaudos -ver luego-, hay el peligro de que el ajuste adicional necesario para hacer sostenibles las finanzas del Gobierno Nacional se haga a costa de la inversión pública en infraestructura. Estudios recientes indican que esta opción tendría un costo importante en materia de crecimiento, frente a la de aumentar recaudo y, especialmente, frente a la de reducir gastos corrientes (pensiones y transferencias)[12].

IV. ESTRUCTURA Y RECAUDOS TRIBUTARIOS: LA CALIDAD SACRIFICADA POR LA CANTIDAD

La carga tributaria nacional tuvo altibajos en los setenta y ochenta (alcanzó cerca del 9% del PIB en 1970 -después de un mínimo de 5% en 1965-, bajó en la administración Pastrana hasta 7,6% en 1974, aumentó de nuevo a alrededor de 8,5% del PIB después de la reforma de 1974, cayó a menos del 7% en la primera mitad de los ochenta y se elevó de nuevo a niveles cercanos al 9% en la segunda mitad[13]), para luego aumentar en forma significativa en los años noventa (pasando de 8,2% del PIB en 1990 a 15% del PIB en 2005, Gráfico 7). En adición, ha habido cambios importantes en la estructura de los recaudos (Gráfico 7) y en las tasas, exenciones y regímenes de excepción. En términos generales, y siguiendo patrones universales, el IVA creció continuamente en importancia y los ingresos arancelarios cayeron, especialmente después de 1990. El recaudo de los impuestos a la renta de las empresas se ha mantenido en un nivel alto en comparación con Latinoamérica, pero el de personas naturales y a la propiedad es exiguo. Estos cambios fueron impulsados por un sinnúmero de "reformas tributarias, de las cuales sólo unas pocas introdujeron cambios estructurales significativos".

El proceso de modernización comenzó con la Reforma de 1974 (pieza clave del programa de estabi-

Gráfico 7. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GNC



Fuente: DIAN.

[12] Suescún, R. (2005). "Fiscal Space for Investment in Infrastructure in Colombia". World Bank.

[13] Sin contar los impuestos territoriales.

lización de la Administración López Michelsen), que introdujo en plenitud el IVA a nivel manufacturero[14] y lo extendió a varios servicios, unificó las tasas para Sociedades Anónimas en 40%, eliminando la doble tributación a los dividendos, y a otras empresas en 20%, eliminó muchos regímenes privilegiados, gravó por primera vez las ganancias de capital e introdujo la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio neto. Esta reforma produjo un aumento de más de 1,5% puntos del PIB en los recaudos, pero se debilitó con varias contra-reformas en años siguientes[15]. En 1983 se extendió el IVA hasta el comercio al detal y se incluyeron más servicios.

En 1986, hubo otra reforma estructural de importancia en el impuesto a la renta, que unifico en 30% la tasa a todo tipo de empresas, redujo las tasas a personas naturales, eliminó completamente la doble tributación y el impuesto al patrimonio y redujo considerablemente las exenciones. Como quiera que el país pasó en ese año de ser importador a exportador neto de petróleo, los impuestos a este sector (incluida la tributación de Ecopetrol, que antes recibía subsidios apreciables) permitieron un importante aumento de recaudos a pesar de las reducciones en las tasas generales.

Las múltiples reformas de los años noventa aumentaron tasas (la del IVA paso del 10% en 1990 al 14% en 1993 y al 16% en 1995 -en parte con el objeto de reemplazar los menores recaudos arancelarios debidos a la apertura-; la de renta a empresas aumentó a 35% en 1993 y a 38,5% en 2002, como consecuencia de una sobretasa del 10%, siendo hoy una de las más altas en la región), se reintrodujo el impuesto al patrimonio (en el año 2002), y se gravaron las transacciones financieras (1998, 2000 y 2002). Como se indicó atrás, estas reformas incrementaron significativamente los recaudos, pero no avanzaron, y en muchos aspectos retrocedieron, en materia de estructura. Aunque hubo mejoras puntuales (e.g., el régimen de retención en el IVA introducido en 1995)[16], hoy tenemos tasas más altas y más exenciones y deducciones especiales que hacen difícil administrar el sistema tributario, generan muchas inequidades e incentivos perversos y llevan a que la eficiencia del recaudo (en relación con el nivel de las tasas) sea muy bajo, tanto en el IVA como en los impuestos a la renta, inclusive para estándares latinoamericanos[17]. En otras palabras, tenemos un sistema que genera desincentivos a la inversión (excepto en los sectores beneficiados por privilegios especiales), grandes inequidades y escaso recaudo.

A nivel técnico ha venido creciendo un consenso en materia de lo que constituiría una "reforma estructural" ideal[18]: eliminación de la mayoría de las exenciones, deducciones especiales y tasas preferentes tanto en el impuesto a la renta como en el IVA (en donde deberían subsistir solo unas pocas exenciones a bienes que pesan mucho en la canasta popular); tasas de renta más bajas para las empresas, que no desincentiven la inversión en ningún sector; reducción o eliminación del impuesto a las

[14] Desde 1963 había un impuesto de ventas, con características parciales de valor agregado.

[15] Ver Perry, G y M. Cárdenas (1986). "Diez años de reformas tributarias en Colombia". Fedesarrollo.

[16] Y otras temporales: la renta presuntiva mínima sobre activos brutos introducida en 1995, pero eliminada luego en 1999.

[17] La productividad (definida como la proporción entre el recaudo como porcentaje del PIB y la tarifa) del IVA corresponde a 26% y la de renta a 15,3%. Cárdenas, M., E. Lora y V. Mercer (2005), "The Policymaking Process of Tax Reforms in Latin America". BID.

[18] Por ejemplo, Recomendaciones de la Misión de Ingresos, Fedesarrollo (2003).

transacciones financieras. Estos cambios podrían hacerse en forma gradual y sincronizada para suavizar la transición. Sin embargo, no ha habido consenso político (el Gobierno actual ha querido reducir las exenciones en el IVA pero no en el impuesto a la renta[19] y algunos sectores del Congreso, por el contrario, se oponen a la extensión de la base del IVA y quieren reducir las exenciones en el impuesto a la renta) y las particularidades del proceso legislativo llevan a una atomización de posiciones que acaba por favorecer los intereses específicos que se esconden detrás de cada exención, "incentivo" o tasa preferente. Se requiere por tanto lograr un consenso a nivel de Gobierno y direcciones de partidos y movimientos políticos, tanto en materia de orientación general como de proceso de votación, para superar las dificultades que han impedido una reforma estructural sana en los últimos quince años.

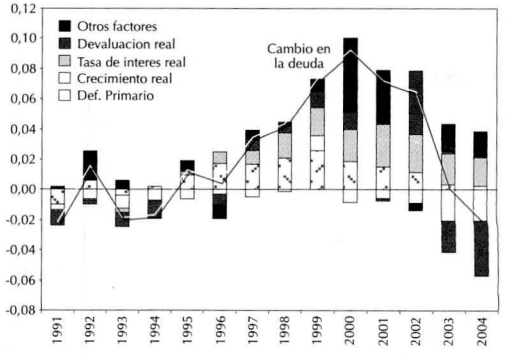
V. FINANZAS PÚBLICAS Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

A. Deuda pública y crisis macroeconómicas

El alto nivel alcanzado por la deuda pública (y en particular, por la deuda pública externa) constituye un factor de inestabilidad macroeconómica, y puede conducir a crisis severas, como ocurrió a finales de 1998 y en 1999. Después de la crisis de 1998 en Rusia, hubo una retracción severa de los flujos financieros a todos los países emergentes. Esta reversa fue fuerte y ocasionó problemas más agudos en los países con niveles más altos de deuda pública (especialmente la denominada en moneda extranjera), déficit públicos y sectores financieros frágiles. Colombia vio en ese periodo cerrado su acceso al mercado financiero internacional privado, sufrió una crisis cambiaria que forzó el abandono del régimen de banda cambiaria y una fuerte devaluación del peso (que en parte compensó la sobre apreciación de principios de la década), así como una crisis financiera y una caída de 4,5% del PIB, sin precedentes en la historia económica colombiana[20]. El país tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional por primera vez en varias décadas y a un mayor financiamiento por parte de los Bancos Multilaterales, sin lo cual la crisis hubiese sido aún más severa.

El Gráfico 8 y el Cuadro 1 muestran la contribución de diferentes factores a la reducción modesta de la relación deuda/PIB[21] entre 1991 y 1995 (de 17% a 14% del PIB) y a su espectacular aumento entre 1996 y el 2002 (de 14,4% a 55% del PIB). Como se ob-

Gráfico 8. DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA DEUDA PÚBLICA GNC (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial, Banco de la República, FMI y cálculos propios.

[19] Hay indicios de cambio.

[20] Hubo otros países que sufrieron aún más (e.g., Argentina y Ecuador) debido a vulnerabilidades fiscales y financieras todavía mayores.

[21] La descomposición de los determinantes de la deuda pública se realizó con base en un modelo planteado por el estudio: "Public Debt and Its Determinants in Market Access Countries", World Bank (2005).

Cuadro 1. DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA DEUDA PÚBLICA POR PERÍODOS (% del PIB)

Suma de los cambios anuales	1991-1995	1996-2002
Δdt	-0,029	0,385
Deficit primario	0,005	0,126
Crecimiento real	-0,032	-0,022
Tasa de interes real	-0,002	0,127
Tasa de cambio real	-0,032	0,067
Otros factores	0,032	0,088

Fuente: cálculos propios.

serva, la leve caída de la relación deuda/PIB a principios de la década se debió totalmente a la apreciación cambiaria y al buen crecimiento económico. Por su parte, los factores que contribuyeron a su gran aumento a partir de 1997 fueron el incremento en el déficit primario y la elevación de las tasas de interés (por razones endógenas y exógenas[22]) y, en menor medida, la devaluación del peso. El bajo crecimiento económico en este periodo no permitió compensar estos efectos negativos.

Esta experiencia demuestra la importancia de reducir el nivel de deuda/PIB (a través de un mayor superávit primario y un crecimiento alto y estable), y especialmente de la deuda externa, para evitar que choques adversos futuros en la economía internacional vuelvan a conducir al país a una crisis como la de 1999. Diversos estimativos sugieren que el superávit primario debe ser del orden de 1,5% a 2% del PIB mayores al actual para lograr una reducción importante en el nivel deuda/PIB. La discusión previa indica que lo más deseable, aunque políticamente lo más difícil, sería lograr este objetivo mediante una reducción del gasto corriente. Como se indicó arriba, esto requeriría reformas importantes en el régimen de transferencias territoriales -y más general en el proceso de descentralización- y al régimen pensional. Posiblemente lo que se logre en estas materias no sea suficiente y requiera un aumento de recaudos tributarios, pero como se explicó atrás, este debería basarse en una reforma estructural que elimine exenciones, deducciones y tasas especiales, y permita bajar las tasas del impuesto a la renta a las empresas y a las transacciones financieras, para minimizar su costo en materia de inversión y crecimiento. Esto tampoco resultará políticamente fácil. Sin embargo, sería muy grave que ante estas dificultades, todo el ajuste requerido recaiga sobre la inversión en infraestructura o, peor aún, que siga posponiéndose hasta que el país sufra una nueva crisis.

La sustitución de deuda pública externa por interna puede contribuir a reducir la vulnerabilidad ante choques externos adversos, si se lleva a cabo en forma ordenada y con límites prudentes. De lo contrario puede ocasionar "*crowding out*" a la inversión privada y ocasionar riesgos financieros domésticos significativos, como los que vivió el país durante la llamada crisis de los TES en el 2002[23]. Estos ejemplos indican claramente la necesidad de reducir el monto total de deuda/PIB, simultáneamente con una recomposición que reduzca la participación de la deuda externa.

[22] El país obtuvo "grado de inversión" de las diferentes agencias de "rating" en 1994 y 1995 y lo perdió posteriormente. En forma consecuente, los "spreads" bajaron hasta 1995 a niveles inferiores a los 200 pb, para luego elevarse a niveles mayores a 500 pb como consecuencia tanto de su aumento generalizado después de la Crisis Rusa, como del deterioro progresivo de las finanzas colombianas.

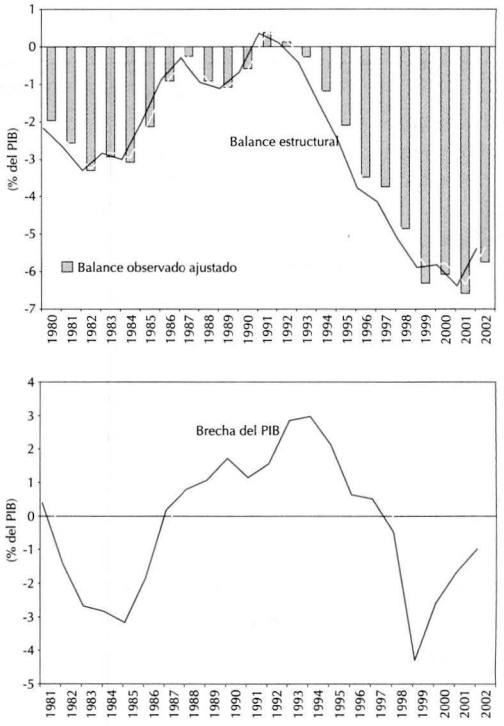
[23] O más grave aún, como ocurrió con los fondos privados de pensiones en Argentina cuando el Gobierno primero forzó una mayor colocación de deuda pública y luego exigió su reestructuración ante la crisis fiscal.

B. Prociclicalidad y volatilidad macroeconómica

La política fiscal no solamente debería evitar las crisis, sino además contribuir a estabilizar la economía a lo largo del ciclo económico, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Estudios recientes demuestran, sin embargo, que con la excepción de Chile, las finanzas públicas en los países latinoamericanos acentúan, en vez de mitigar, el ciclo económico[24]. El Gráfico 9, basado en los cálculos de PIB potencial y balance estructural y cíclico de Rincón et al. (2003)[25], muestra que en Colombia entre 1979 y 1981 hubo una política expansiva procíclica en un periodo de crecimiento. Posteriormente, luego de tres años de política contracíclica que resultó ineficaz para revertir el proceso recesivo que se inició en 1982, hubo necesidad de aplicar un ajuste procíclico en 1985 y 1986. Entre 1988 y 1997 hubo de nuevo una política expansiva procíclica en un periodo de crecimiento, si bien en 1992 y 1996, cuando hubo desaceleraciones modestas, la política expansiva podría considerarse contracíclica. Entre 1998 y el 2001 una política moderadamente contracíclica fue de nuevo ineficaz en frenar el periodo recesivo y condujo a la necesidad de un ajuste procíclico modesto en el 2002.

Dos factores determinan el carácter generalmente procíclico de la política fiscal en América Latina[26]: i) los "estabilizadores automáticos" son menos fuertes en las finanzas públicas latinoamericanas, debido tanto a una menor elasticidad ingreso de los recaudos tributarios (por deficiencias en la estructura tributaria, como las indicadas atrás) como a que hay pocos gastos con un componente anticíclico automático (como los seguros de desempleo en el primer mundo); ii) la política "discrecional" es fuertemente procíclica (se gasta más en los "booms" y se tiene luego que reducir drásticamente el gasto en

Gráfico 9. **BALANCE ESTRUCTURAL DEL GNC Y BRECHA DEL PIB* 1980-2002**



* La brecha del PIB corresponde a cálculos realizados por Rincón *et. al* (2003) utilizando el filtro de Kalman.
Fuente: Rincón, Berthel y Gómez, (2003).

[24] Suecún, R. (2005). "Size and Effectiveness of the Fiscal Automatic Stabilizers in Latin América" World Bank . Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness" OCE Working Paper # 326 (IADB).

[25] Rincón, H., J. Berthel y M. Gómez (2003), "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia:1980-2002". *Ensayos sobre política económica*. No. 44. Banco de la República.

[26] Ver G. Perry (2003), "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?". World Bank y Suescún (2005), "Size and Effectiveness of the Fiscal Automatic Stabilizers in Latin America". World Bank.

los periodos malos, agravando las fuerzas recesivas) tanto por ausencia de instituciones y reglas fiscales que contengan las presiones políticas de gasto en los buenos tiempos (y permitan una expansión "regulada" en los malos), como por la existencia de niveles altos de deuda pública, que hacen que los mercados externos y domésticos no estén dispuestos a financiar un mayor déficit en periodos recesivos sino a costos prohibitivos. Chile ha logrado un éxito relativo en esta materia precisamente porque ha combinado niveles modestos de deuda pública con instituciones fiscales fuertes y reglas claras (el Fondo de Estabilización del Cobre y la "regla" que compromete al Gobierno a ceñirse a obtener un superávit "estructural" del 1% del PIB), con lo cual se han garantizado superávit importantes en buenos tiempos y déficit financiables en periodos recesivos. Ojalá Colombia siga su ejemplo.

Descentralización

Alberto Carrasquilla B.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Entre 1970 y 2005 Colombia pasó de ser un país enteramente centralizado a ser un país con más de mil Alcaldes y Gobernadores elegidos popularmente. Al mismo tiempo, pasó de ser un país en el cual las transferencias presupuestales del Gobierno Nacional a los gobiernos territoriales eran inferiores al 1% del PIB, a ser un país en el cual éstos gobiernos reciben, por la vía de diversas transferencias que se fueron creando y definiendo en el período en cuestión (SGP, regalías), más del 6% del PIB.

La experiencia internacional, y la latinoamericana en particular, en materia de descentralización sugiere que el principio de autonomía política y financiera (gasto e ingresos) para la provisión de bienes públicos locales, y las significativas ganancias en eficiencia que ellos implican en teoría, no carece de enormes desafíos, los cuales muchas veces terminan creando más problemas que soluciones[2]. La asignación regional de responsabilidades de gasto público regional, por ejemplo, son teóricamente consistentes con enormes ganancias de eficiencia, máxime si coexisten con elecciones y "*accountability*" locales. En la práctica, sin embargo, limitaciones en la capacidad gerencial, problemas de riesgo moral y otros factores, han reducido enormemente, e incluso han revertido, estas potenciales ganancias a lo largo y ancho del mundo.

El país optó por el camino de la descentralización con el fin de que la oferta de bienes públicos locales se hiciera con mayor eficiencia. Solo estas ganancias en eficiencia permiten, se decía, mejorar de manera sustantiva la provisión de educación, salud e infraestructura. La evaluación de estos 35 años de experiencia en materia de descentralización en Co-

[1] Ministro de Hacienda y Crédito Público. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador Asociado durante 1999-2000.

[2] Ver Ter-Minassian, T. (1997), "Fiscal Federalism in Theory and Practice". Internacional Monetary Fund, libro que incluye 7 capítulos sobre aspectos teóricos y conceptuales y varios estudios de caso, tanto en países industrializados, como en países emergentes, incluído Colombia. Un libro más centrado en el caso latinoamericano es Wiesner, E (2003), "Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets". InterAmerican Development Bank.

lombia se tiene que dividir en dos partes. Primero: ¿Se ha logrado mejorar en materia de la provisión de los bienes públicos locales? Segundo: ¿Se ha comprometido la sostenibilidad fiscal de la nación al transferir recursos a las regiones? Este documento se estructura alrededor de estas dos preguntas esenciales.

II. ¿SE HA MEJORADO LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS?

A. Las reglas: SGP

El Cuadro 1 muestra la distribución porcentual de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales. Tal distribución, conocida como el Sistema General de Participaciones, está determinada por la Constitución, la cual estableció un crecimiento anual entre 2002 y 2005 de inflación causada más 2% y entre 2006 y 2008 de la inflación causada más 2.5%.

A partir del 2009 las transferencias se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

El Cuadro 2 presenta la distribución de las regalías derivadas de la explotación de los hidrocarburos.

Cuadro 1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP (Distribución porcentual)

Concepto	Porcentaje			
I. Asignaciones especiales	4,00	-	-	-
A. Resguardos Indígenas	0,52	-	-	-
B. Municipios ribereños río Magdalena	0,08	-	-	-
C. Alimentación escolar	0,50	-	-	-
D. FONPET	2,90	-	-	-
II.Distribución sectorial	96,00	-	-	-
A. Educación	58,50	-	-	-
B. Salud	24,50	-	-	-
C. Propósito general	17,00	-	-	-
1. FONPET	-	10,00	-	-
2. Destinación general	-	90,00	-	-
a. Libre destinación	-	-	28,00	-
b. Forzosa inversión	-	-	72,00	-
1. Agua potable y saneamiento básico	-	-	-	41,00
2. Deporte y recreación	-	-	-	7,00
3. Cultura	-	-	-	3,00
4. De acuerdo a competencias	-	-	-	49,00
Total	100,00	-	-	-

Nota: En libre destinación los municipios de categorias 4, 5 y 6 pueden destinar hasta el 28 para inversión u otros gastos como funcionamiento, los municipios de las demás categorias destinan el 100 para inversión, al igual que el Archipielago de San Andrés y Providencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2. REGALÍAS DERIVADAS DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

	(%)
Departamentos productores	47,5 *
Municipios o distritos productores	12,5 *
Municipios o distritos portuarios	8,0 *
Fondo Nacional de Regalías	32,0 *
Regalías por la explotación de oro, plata y platino	
Departamentos productores	10,0 **
Municipios o distritos productores	87,0 **
Fondo Nacional de Regalías	3,0 **

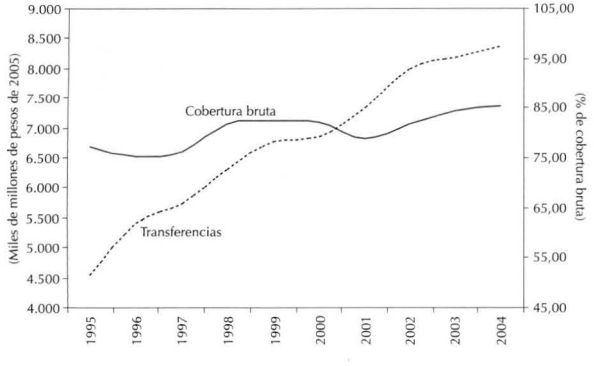
* El 5% de cada una de estas participaciones se destinará al FONPET;
** El 50% de esta participación se destinará al FONPET.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

B. Los Resultados

Al analizar la asignación de las transferencias de educación, saneamiento básico y salud, los resultados muestran que éstas han aumentado de manera considerable en los últimos años, al igual que la cobertura (Gráficos 1, 2 y 3).

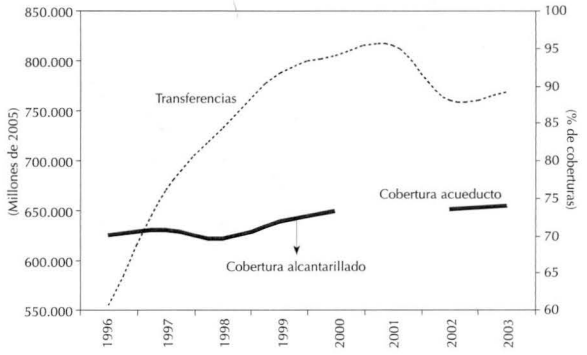
Al realizar una comparación internacional en materia de educación tomando los datos de la Tasa Neta

Gráfico 1. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN (1995-2004)



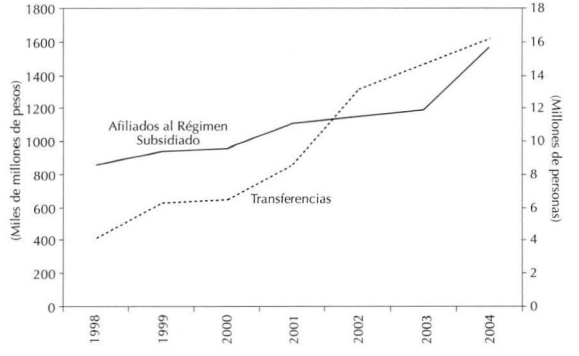
Fuente: Datos preliminares de cobertura. Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Gráfico 2. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. COBERTURA URBANA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO (1996-2003)



Fuente: Datos preliminares de cobertura. Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

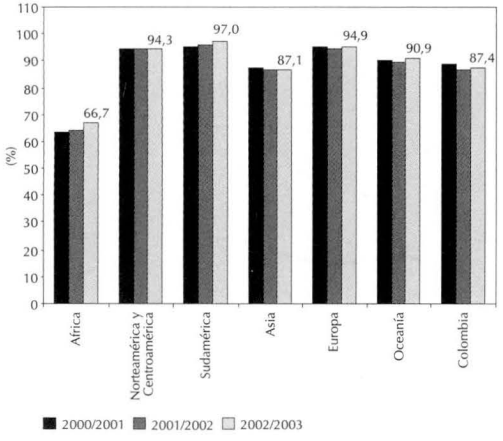
Gráfico 3. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO (1998-2004)



* Para los años anteriores al 2001 las transferencias se calcularon como la suma del situado fiscal y los ingresos corrientes de la nación.
** Se utilizaron los afiliados al Régimen Subsidiado dado que son los beneficiarios de las transferencias.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de Matrícula en Primaria para ambos sexos (Gráfico 4) es claro como las distintas regiones del mundo, a excepción de África, tienen tasas de cobertura de primaria mayores al 87%, destacando Europa, Oceanía y América con coberturas mayores al

Gráfico 4. TASA NETA DE MATRÍCULA EN EL MUNDO (Primaria)



Fuente: UNESCO. Instituto de Estadísticas, 2005.

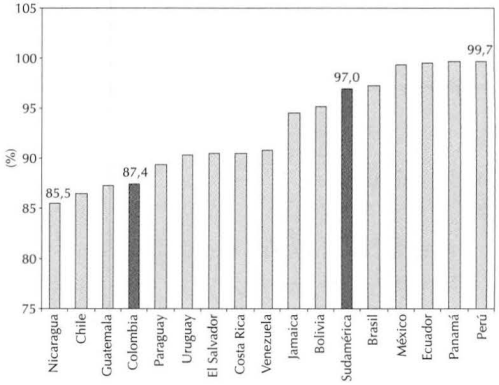
90%[3]. Colombia, por su parte, tiene una tasa de cobertura del 87,4%.

Al analizar la educación en los países de América Latina (Gráfico 5), se observa que Colombia presenta la cuarta cobertura más baja sólo por encima de Nicaragua, Chile y Guatemala, lo que muestra la necesidad de mejorar ésta cobertura.

[3] Este análisis se basa en el "Compendio Mundial de la Educación 2005. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo". Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, 2005. En este apartado se utilizaron las Tasas Netas de Matrícula como indicadores de cobertura en educación primaria y secundaria. Es necesario aclarar la diferencia entre la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) y la Tasa Neta de Matrícula (TNM), donde la primera se refiere al número de alumnos matriculados en primaria o secundaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población con la edad que oficialmente corresponde a ese nivel de educación. Así, este indicador puede superar el 100% debido a la inclusión de estudiantes que tienen una edad tanto por encima como por debajo de la edad oficial para ese nivel de educación. Dado esto, se utilizó la Tasa Neta de Matrícula (TNM) que corresponde al número de alumnos que se encuentran en el grupo de edad de ese nivel de educación y matriculados en el mismo nivel, expresado como porcentaje del total de población de ese grupo de edad. Los niveles de educación se definen de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97).

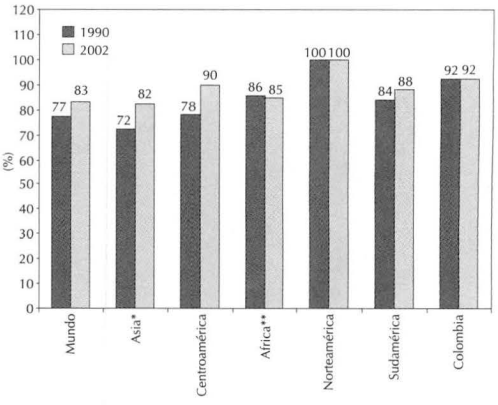
Por otro lado, al comparar la cobertura en saneamiento básico y agua potable a nivel mundial se observa que en lo relacionado con la tasa de cobertura de agua potable por regiones del mundo (Gráfico 6) se destaca el comportamiento de Norteamérica con una cobertura del 100%[4]. Vale la pena resaltar que a nivel mundial este indicador se ha incrementado

Gráfico 5. TASA NETA DE MATRICULA EN AMÉRICA LATINA (Primaria 2002-2003)



Fuente: UNESCO. Instituto de Estadísticas, 2005. (El dato de Cuba no está disponible).

Gráfico 6. TASA DE COBERTURA DE AGUA POTABLE EN EL MUNDO



* Excluye el Medio Oriente; ** Excluye África Sub-sahariana.
Fuente: UNICEF, 2005.

al pasar de un 77% a un 83% entre 1990 y 2002. La única región del mundo que presenta un retroceso es África, al pasar de un 86% a un 85%. Colombia, por su parte, presenta una cobertura bastante alta con un 92%, aunque sin mejoras entre 1990 y 2002.

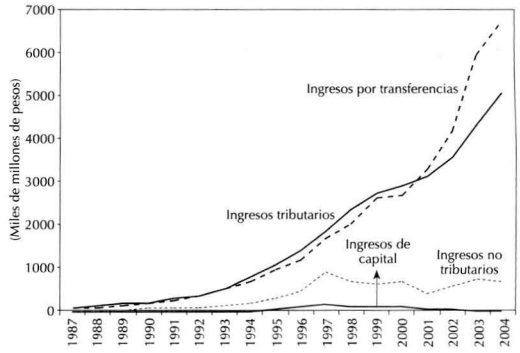
III. ¿SE HA COMPROMETIDO LA SOSTENIBILIDAD FISCAL?

A. ¿Las transferencias han implicado "pereza fiscal" en las regiones?

La teoría sobre descentralización y transferencias sugiere que, bajo un sistema como el colombiano, los efectos asociados al diseño de las transferencias pueden ser dos: o una reducción del empeño de las autoridades locales para generar recursos propios a través del recaudo de impuestos, con implicaciones perversas sobre las finanzas públicas nacionales (pereza fiscal) o un mayor esfuerzo por parte de las mismas en ésta tarea, con el fin de realizar con los ingresos obtenidos diferentes actividades que permitan mejorar la calidad de vida de la comunidad, aspecto que es muy valorado por los electores y que aumenta la probabilidad de los gobernantes de obtener mayor apoyo político popular en el futuro (esfuerzo fiscal).

Al respecto, el Gráfico 7 muestra la evolución de los ingresos municipales y sus componentes en términos reales durante el periodo 1987-2004. Allí se observa de forma clara una tendencia creciente de los ingresos tributarios de los municipios, acompañada por aumentos en las transferencias, especialmente a partir de la nueva legislación establecida en la Constitución de 1991. Este hecho puede inicialmente percibirse como una demostración de que el efecto del aumento de las transferencias en Colombia ha sido un mayor esfuerzo fiscal y no una reducción del mismo.

Gráfico 7. COMPOSICIÓN INGRESOS MUNICIPALES



Fuente: CONFIS.

Los estudios realizados al respecto varían tanto en sus conclusiones como en la metodología empleada. De éstos se destaca el trabajo de Cadena (2002) por eliminar la existencia de relaciones espúreas entre las variables utilizando la metodología de diferencias en diferencias. Las conclusiones de este trabajo son, en primer lugar, que ha nivel municipal sí ha habido esfuerzo fiscal (aunque este ha sido pequeño), ya que en el periodo 1984-2000 el recaudo por impuestos no se vio afectado de manera negativa por las transferencias. En segundo lugar, muestra como la magnitud de este efecto se ve afectada por las diferencias en las condiciones económicas, demográficas y sociales de cada municipio. De tal for-

[4] Este análisis se basa en el estudio de la UNICEF "Meeting the Millennium Development Goals (MDG) Drinking Water and Sanitation Target". 2005. El primer indicador corresponde a los cálculos de la UNICEF donde se considera cobertura en agua potable como el porcentaje de la población que tiene acceso a una fuente de agua mejorada o apta para el consumo (tal como el acueducto) y al menos dispone de 20 litros por día y por persona de agua potable a menos de un kilómetro de distancia. La tasa de cobertura en saneamiento básico también de cálculos de la UNICEF implica el porcentaje de la población que tiene acceso a facilidades en la disposición de excrementos, por ejemplo a través del alcantarillado.

ma, se observa allí que el esfuerzo realizado por los municipios pequeños se refleja en un aumento del recaudo del impuesto predial mientras que en los municipios grandes este hecho se manifiesta en el impuesto de industria y comercio. El trabajo de Núñez (2005), quien emplea la misma metodología, llega a conclusiones similares.

Otro resultado interesante fue el obtenido por Zapata, Acosta y González (2001) quienes, por medio de una comparación de la evolución de los ingresos tributarios, transferencias y gastos de los municipios en el periodo 1988-1999, establecen también que no existe pereza fiscal después de 1995, pero que el esfuerzo en este sentido realizado por los municipios pequeños es menor al realizado por municipios más grandes, debido a que en los primeros las transferencias cubren una mayor parte de sus gastos que en los segundos.

Por otro lado, Sánchez, Cortés y Olivera en su trabajo de 1997, por medio del uso de la regla de Cramer, encontraron que para el período 1980-1991, las transferencias tuvieron un pequeño efecto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los municipios con menor indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en los demás la incidencia positiva fue mínima.

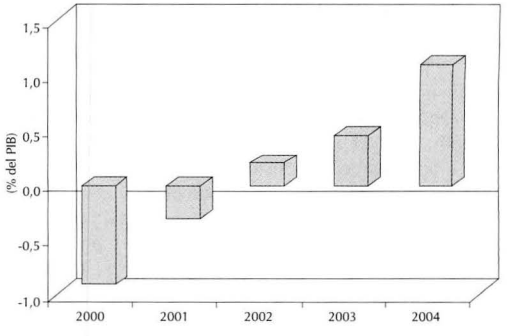
De esta forma, aunque los estudios realizados no tienen una respuesta homogénea sobre si existe o no pereza fiscal en las entidades territoriales, los resultados fiscales actuales muestran evidencia a favor de la segunda afirmación.

B. La realidad actual: déficit, deuda y el mediano plazo

El Gobierno Nacional está comprometido con una política que busque la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial, a través del fomento de una cultura de responsabilidad fiscal y fortalecimiento institucional. La situación de las finanzas regionales y locales de 2004 confirma la tendencia de recuperación que se viene evidenciando desde 2002. En 2004 los gobiernos locales y las entidades descentralizadas del nivel local reportaron un superávit fiscal de 1,1% del PIB, continuando con la tendencia positiva de años anteriores. Las cifras más recientes de 2005 muestran un superávit de 0,63% del PIB para el primer semestre, similar al registrado en 2004 (0,65% del PIB). Lo anterior se debe en parte al resultado del proceso de ajuste fiscal del nivel local que ha sido diseñado para reducir y reestructurar la deuda, aumentar el recaudo tributario y mejorar el marco institucional de los gobiernos locales.

Este hecho es evidente al observar el Gráfico 8 donde los resultados recientes, tanto del nivel departamental como del municipal, muestran un cambio drástico en el balance fiscal. Los departamentos pasaron de registrar un déficit de 0,15% del PIB en 2000, a un superávit de 0,66% del PIB en 2004, mientras que los municipios pasaron de un déficit de 0,68% del PIB en 2000 a un superávit de 0,34% del PIB en 2004.

Gráfico 8. BALANCE FISCAL LOCAL



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

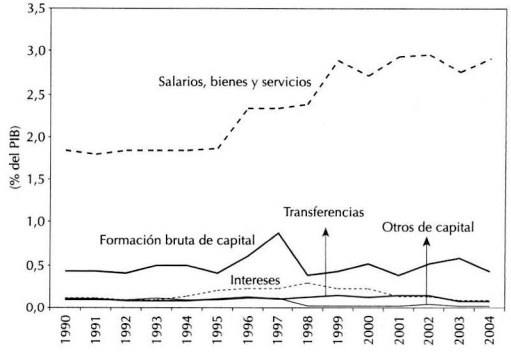
El mayor superávit de los gobiernos locales es el resultado de las tendencias tanto del ingreso como del gasto que se han consolidado en los últimos años, lo cual permite pensar que dicho superávit cuenta con un componente estructural. El recaudo tributario ha presentado una tendencia creciente tanto para departamentos como para municipios. Dicha tendencia es más marcada a nivel municipal, en donde el recaudo tributario aumentó de 1,6% del PIB en 2001 a 2% del PIB en 2004, registrando una tasa de crecimiento de 15,6% para el recaudo tributario en 2003 y de 10,1% en 2004, sustentando la hipótesis de la no existencia de pereza fiscal.

Además del aumento del recaudo tributario mencionado anteriormente, el superávit obtenido por los gobiernos locales también ha sido producto de una reducción del gasto. Durante la primera mitad de esta década, la inversión del nivel local aumentó a 1,5% del PIB, mientras que para 2004 la caída total de la inversión fue de 0,3% del PIB para los municipios y 0,2% del PIB para los departamentos. Esta caída, probablemente está relacionada con el hecho de que el 2004 fue el primer año de gobierno de los Alcaldes y Gobernadores. Por ende, este descenso en el gasto de inversión debería ser considerado transitorio, dado que el nivel de inversión alcanzado está muy por debajo del promedio histórico (Gráfico 9).

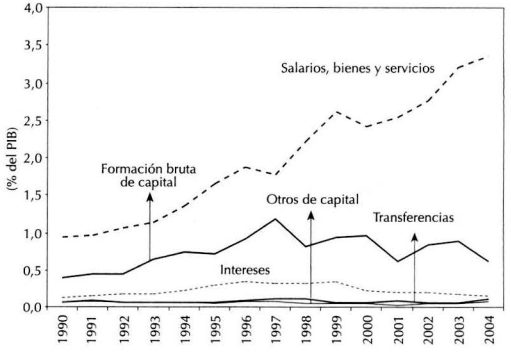
Los hechos anteriores muestran de forma clara que se está logrando alcanzar una sostenibilidad en las finanzas de los gobiernos locales ya que el superávit observado tiene un componente estructural derivado de la tendencia creciente de los ingresos tributarios y uno transitorio aducido al comportamiento del gasto. En este sentido, es necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales: i) Aún hay un amplio espacio para incrementar el recaudo local a través del cobro del impuesto predial (Gráfico 10), el cual ha tenido y tendrá mejoras significa-

Gráfico 9. GASTO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

Gasto departamental

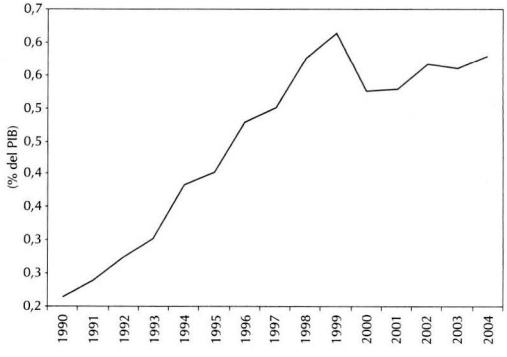


Gasto municipal



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 10. RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL



Fuente: Banco de la República.

tivas con las actualizaciones de catastro que adelanta el Instituto Agustín Codazzi (Cuadros 3 y 4), mientras que el gasto local está restringido por regulaciones como la Ley 617/00 y, ii) es posible reducir aún más la deuda de los gobiernos locales que, aunque todavía se encuentra en 2% del PIB, ha mostrado también una tendencia favorable (Gráfico 11), que se debe en parte a los balances primarios positivos generados por el proceso de reestructuración de la misma (Cuadro 4).

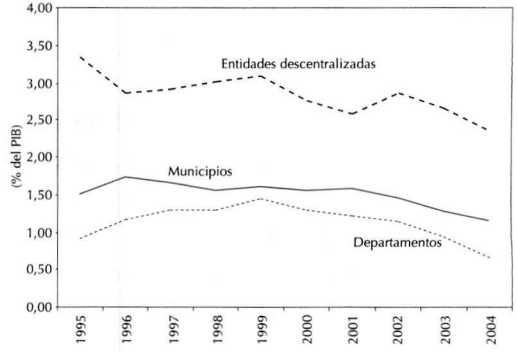
1. Evolución de la deuda territorial

Además de la tendencia creciente hacia el superávit fiscal, otra evidencia de la recuperación estructural de las finanzas subnacionales es la disminución del saldo de la deuda territorial. El peso de la deuda de los gobiernos y las entidades descentralizadas del nivel regional disminuyó de 9,6% del PIB en 1999 a 6% del PIB al finalizar 2004, su nivel más bajo desde 1991. Una parte importante del exceso de caja generado en 2004 fue utilizado en la reducción de la deuda de los gobiernos locales, aproximadamente 0,31% del PIB.

Al mismo tiempo, la deuda de las entidades descentralizadas locales también muestra una tendencia decreciente. Después de alcanzar un pico de 3,1% del PIB en 1999, bajó a 2,35% del PIB al finalizar 2004 (Gráfico 11).

Vale la pena señalar los factores que han contribuido a esta disminución: la creciente utilización de recursos propios, provenientes de mayores ingresos y menores gastos corrientes para financiar la expansión de la inversión pública; los prepagos de deuda con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), autorizados por las leyes 633 de 2000, 715 de 2001 y 781 de 2002; los controles a la oferta por la vía del régimen de calificaciones y provisiones de cartera al sistema financiero; las re-

Gráfico 11. DEUDA PÚBLICA INTERNA TERRITORIAL



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

Cuadro 3. IMPACTO DE LOS PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN, 2003-2004

Tipo de actualización	No. de municipios	Antes	Después	Cambio	(%)
Solo urbano	83				
Número de predios		831.509	885.578	54.069	6,5
Avalúos (millones)		7.872.779	10.943.046	3.070.267	39,0
Urbano y rural	91				
Número de predios		953.793	1.035.446	81.653	8,6
Avalúos (millones)		20.849.462	29.892.283	9.042.821	43,4

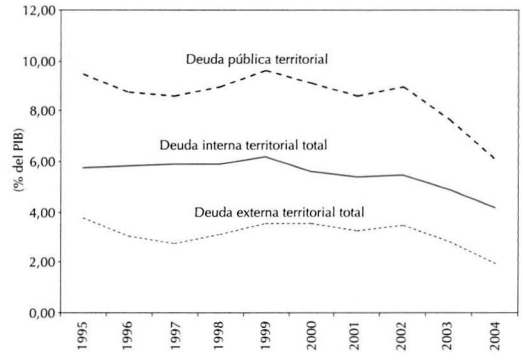
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Cuadro 4. IMPACTO SOBRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL ($ millones de 2004)

1.	Avalúo antes	19.360.845
2.	Avalúo después	28.601.078
3.	Cambio en el avalúo	9.240.233
4.	Variación (2/1) (%)	47,7
5.	Recaudo efectivo anterior*	113.387
6.	Recaudo efectivo después*	143.938
7.	Cambio en el recaudo (6-5)	30.551
8.	Variación 6/5 (%)	26,9
9.	Costos de actualización	4.731
10.	Cambio en el avalúo/ Costo (3/9)	1.953
11.	Cambio en el recaudo/ Costo (7/9)	6,5

* Recaudo reportado por los municipios.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Gráfico 12. DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

glas numéricas de solvencia y sostenibilidad (semáforos) definidas en la Ley 358 de 1997 y aplicadas a través de un sistema descentralizado de control, donde la mayor responsabilidad de autorizar las operaciones de crédito público recae en los administradores territoriales y en los agentes privados de mercado. A lo anterior se suma el impulso de una política de reestructuración de deuda pública basada en programas de saneamiento fiscal que ha permitido generar el ahorro primario requerido para alcanzar la sostenibilidad de esta deuda.

Como resultado, al finalizar 2004 el total de la deuda pública local (interna y externa) fue 6% del PIB, de la cual un 12% correspondía a los departamentos, 24% a los municipios y el restante a las demás entidades descentralizadas (Gráfico 12).

Adicionalmente, el proceso de reestructuración de la deuda local ha generado balances primarios positivos[5] que facilitan sustancialmente la reducción de la deuda. El periodo de vida promedio del portafolio ha crecido de 3,3 a 8,4 años y el *spread* de la tasa de interés se redujo 200 puntos básicos entre 2000 y 2004. Como consecuencia, el pago de intereses de los gobiernos locales se redujo 28% en términos nominales entre 2000 y 2004 (Cuadro 5).

2. ¿Hay evidencia de riesgo moral?

Como sugiere Tanzi (2000), la descentralización medida a través de las transferencias puede implicar problemas de riesgo moral dado que éstas relajan las restricciones presupuestales de los gobiernos locales. Esto puede generar mayores niveles de apalancamiento de los recursos recibidos por transferencias causando un endeudamiento excesivo, a la vez que puede existir expectativas de que el Gobierno Central cubrirá sus deudas en caso de que se vea comprometida su capacidad de pago. Aunque es cierto que en Colombia el Gobierno Central provee bienes públicos locales, también es cierto que lo hace bajo un esquema de coparticipación y de crédito condonable que minimiza el riesgo. Esto se observa con el programa del Sistema Integrado de Transporte Masivo, entre otros (Cuadro 6).

Por otro lado, la Ley 617/00 dicta normas para fortalecer la descentralización, generar disciplina fis-

[5] Esta condición es solicitada por los acreedores en la mayoría de los acuerdos de reestructuración de la deuda.

Cuadro 5. PERFIL DE LA DEUDA TERRITORIAL

	Vida promedio sin reestructuración (años)	Vida promedio después de la reestructuración (años)	Spread promedio sin reestructuración (%)	Spread promedio después de la reestruturación (%)
Departamentos	2,8	5,9	2,9	1,7
Capitales	3,8	10,8	3,4	0,9
Otros Municipios	1,8	4,1	4,5	2,0
Promedio Ponderado	3,3	8,4	3,2	1,3

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

Cuadro 6. APROPIACIONES PRESUPUESTALES DE LOS SITM (Millones de pesos)

Sistema	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Proy 2006
Transmilenio Bogotá		141.495	108.191	70.000	91.992	132.405	156.743	140.361	268.256
SITM Santiago de Cali	10.000	38.333	60.644	5.000	20.000	98.245	190.912	185.557	104.083
SITM Pereira							27.474	10.357	12.427
SITM Cartagena							18.706	26.140	46.161
SITM Barranquilla							9.662	5.743	26.039
SITM Bucaramanga							-	32.826	42.147
SITM Soacha							9.743	5.285	13.443
SITM Valle de Aburra							7.225	5.743	27.521

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

cal y racionalizar el gasto público nacional. En este sentido se fomenta una cultura de responsabilidad fiscal y fortalecimiento institucional. Con esta ley se dictan los parámetros para categorizar presupuestalmente a departamentos, municipios y distritos de acuerdo a su población y a un límite para los ingresos corrientes de libre destinación anuales. Adicionalmente, la Ley 617 de 2000 permite ajustar el crecimiento de los gastos de funcionamiento a la disponibilidad real de ingresos, estableciendo unos límites para cada una de las categorías. De incumplirse los límites establecidos en la ley, las entidades territoriales adelantarán un programa de saneamiento tendiente a obtener a la mayor brevedad los resultados que garantizan su viabilidad financiera. De otra parte, la ley fija los parámetros para las incompatibilidades e inhabilidades de Gobernadores, Diputados, Alcaldes y Concejales, entre otros, y la duración de las mismas. Por último, se dictan normas para otorgar las garantías de la Nación a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales.

IV. CONCLUSIONES

Entre 1970 y 2005 Colombia modificó de manera sustancial la estructura de su ordenamiento político y fiscal a través de un proceso continuo de decisiones, consignadas en el Anexo 1. El resultado es un marco global complejo que combina elementos de enorme centralización con elementos de federalismo en lo fiscal. En materia de resultados, los avan-

ces en la provisión de bienes públicos locales han sido similares a los observados en países de igual nivel de ingreso, independientemente de su grado de centralización. Sin embargo, a diferencia de otros países, en Colombia, la paulatina descentralización no ha implicado un desbordamiento de las variables fiscales y esto es, sin duda, un logro importante.

En adelante, los desafíos son enormes. Primero, en materia de la provisión de bienes públicos locales, el país requiere avances sustanciales y ello sugiere que la naturaleza de los incentivos debe mejorar. *Fuente* importante de los recursos necesarios son los subsidios que hoy día brinda el Gobierno Nacional sin la necesaria focalización. Segundo, las reglas del juego actuales en materia de la definición del SGP han servido bien al país, al aumentar las transferencias per cápita en un país con déficit de cobertura, permitiendo al mismo tiempo liberar una proporción del recaudo tributario nacional para el servicio de la deuda pensional y de la deuda explícita, minimizando así la presión fiscal. Empero, esta regla fue definida como temporal, culminando en 2008, y el país tiene que tomar la decisión de continuar con ella o con una variante similar en su esencia. Tercero, la disciplina fiscal de las administraciones locales es evidente y debe ser salvaguardada evitando, como se ha venido haciendo, la creación de riesgos morales derivados de la necesaria co-participación del Gobierno Nacional en la solución de los problemas locales.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

		DESCRIPCIÓN
Tributación territorial		
1983	Ley 14	Establece un régimen que permite la consecución de recursos por parte de las entidades territoriales a través del recaudo y la administración de diferentes impuestos como el Impuesto Predial, Impuesto de Renta y Complementarios, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto al consumo de licores, e Impuesto a la gasolina entre otros, logrando fortalecer los fiscos de las entidades territoriales.
1995	Ley 223	Establece normas sobre Racionalización Tributaria relacionadas con las contribuciones de la industria extractiva, el Impuesto al consumo de cervezas, vino y licores entre otros, los cuales fueron cedidos a la administración de los departamentos y al distrito especial de Bogotá.
1998	Ley 488	Establece en el capitulo VI disposiciones que permiten que las entidades territoriales obtengan recursos a partir de Impuestos territoriales como la sobretasa de la gasolina motor de acuerdo a los estándares establecidos en la Ley.
2001	Ley 643	Establece el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en los municipios, departamentos y distritos especiales y demás normas relacionadas con la administración de estos recursos.
2002	Ley 788	Se establecen normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan disposiciones relacionadas con Impuestos territoriales, tales como impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, entre otros.
2003	Ley 863	Se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control tales como modificaciones al impuesto del 4 x 1000, al Impuesto al patrimonio, la creación del RUT, entre otros, estimulando el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
Competencias y recursos		
1971	Ley 46	La presente Ley hace referencia al Situado Fiscal. Este consiste en la distribución del 13% de los ingresos de la Nación entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, donde el 30% de este situado se repartirá en partes iguales entre las entidades territoriales y el 70% restante se distribuirá entre estos entes de acuerdo a la población de cada uno. Esta Ley especifica que el 74% del Situado se dedicará al pago de gastos de funcionamiento de la educación primaria, y el 26% restante a salud.
1986	Ley 12	Esta Ley hace referencia a la distribución de los recursos correspondientes al recaudo del Impuesto a las ventas o IVA, entre los departamentos, municipios, intendencias y el Distrito especial de Bogotá. Aquí se establece que estos recursos se repartirán de acuerdo a la población y en varios casos tendrán destilación especifica al interior del ente territorial, ya sea tesorería, cajas de previsión entre otros. De igual forma otras entidades aparte de los entes territoriales, como la ESAP, recibirán recursos por este concepto.
1987	Decreto 77	La presente Ley establece que a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá le corresponde la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado, donde los departamentos, intendencias y comisarías podrán concurrir a la prestación de estos servicios. Así mismo se crea el Ministerio de Obras Publicas y Transporte con el fin que administre todos los temas relacionados con el mismo. De igual forma se establece que las entidades territoriales son las encargadas de velar por las instituciones de salud, tanto por su infraestructura como por el servicio prestado por las mismas para que de esta forma el servicio prestado sea eficiente.
1989	Ley 29	Esta Ley establece normas relacionadas con la educación, y en su capitulo VI (descentralización administrativa) otorga al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de Colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente. Así mismo establece las normas relacionadas con los integrantes de la Junta Administradora del Fondo Educativo Regional.
1990	Ley 10	Esta Ley establece todas las normas relacionadas con el sistema de transporte en el país. Se determinan las funciones de los entes territoriales, en relación a la concesión de obras de infraestructura, inversiones y recaudo de peajes en cada uno de los territorios.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN *(Continuación)*

Competencia y recursos		DESCRIPCIÓN
1993	Ley 100	La presente Ley establece dos aspectos, el primero de ellos el Sistema General de Pensiones, el cual tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones. De igual forma esta Ley decreta las normas relacionadas con las cotizaciones y los aportes que deben realizar los municicpios, distritos y departamentos que perciben ingresos por concepto de regalias a un fondo de pensiones, sin que esto afecte las obligaciones de los entes territoriales en materia pensional. El segundo aspecto que establece esta Ley hace referencia al Sistema General de Seguridad Social en Salud, donde se le otorga a las entidades terriotoriales, la facultad para organizar y administrar las empresas adscritas a este sector, con el fin de cumplir con el principal objetivo de la presente Ley: otorgar el servicio de salud, con la mayor cobertura posible en cada ente territorial.
1993	Ley 99	Esta Ley crea el Ministerio de Ambiente, decretando su estructura y funcionamiento. Así mismo crea las Corporaciones Autónomas Regionales, y establece sus funciones, con el fin de brindar mayor cobertura en cuanto al cumplimiento de las normas ambientales
1993	Ley 60	La presente Ley establece las competencias de cada uno de los entes territoriales; municipios, departamento y distritos especiales, en los temas de educación, salud y vivienda. De igual forma decreta como se deben invertir los recursos del situado fiscal en cada uno de estos tópicos y así mismo establece la distribución de la participación de cada uno de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
1994	Ley 115	La presente Ley establece las normas relacionadas con la educación preescolar, básica primaria, secundaria. Dicta los parámetros de administración de los aspectos relacionados con esta para que los entes territoriales cumplan con estas funciones de acuerdo a la Ley 60 de 1993. De igual forma decreta los tópicos referentes a los docentes en todos los niveles de educación.
1994	Ley 142	Esta Ley establece las normas referentes a los servicios públicos. Define las competencias de los municipios en cuanto a la prestación de estos, especificando que el ente territorial debe garantizar la eficiencia y total cobertura de los mismos. Igualmente decreta que las entidades prestadoras del servicio pueden ser empresas privadas o el mismo municipio dependiendo de la evaluación económica que se realice, de forma tal que se garantice una excelente prestación del servicio, por ultimo en esta Ley se decretan los derechos de los usuarios y los deberes de las empresas, los municipios y demás instituciones involucradas en la prestación de los servicios públicos.
2001	Ley 715	Esta Ley establece el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Así mismo establece las normas que se deben seguir para la distribución de estos recursos al interior de cada ente.
Régimen territorial		
1986	Decreto 1222	El presente Decreto establece la definición de cada una de las entidades territoriales, municipios, departamentos, intendencias, otorgándole a cada uno de ellos diferentes funciones. Así mismo crea las Asambleas Departamentales que serán integradas por no menos de quince ni más de treinta miembros dependiendo de la población. De igual forma el presente decreto hace referencia a la obtención de ingresos por parte de las entidades territoriales, ya sea por recaudo de impuestos, transferencias o situado fiscal, estableciendo una serie de parámetros y normas en cada uno de estos casos, donde su destinación es de uso especifico.
1986	Decreto 1333	Este Decreto Establece el Código de Régimen Municipal, el cual hace referencia al municipio como entidad territorial, a las condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento, decreta todas las normas relacionadas con la planeación municipal, Concejos, Acuerdos, Alcaldes, Personeros; Tesoreros; Entidades descentralizadas; Presupuesto; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; Áreas Metropolitanas y Participación comunitaria.
1989	Ley 9	La presente Ley establece que los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deben formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. Así mismo se decretan todas las normas relacionadas con el espacio público, y algunos puntos relacionados con la vivienda de interés social y la reforma rural.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN *(Continuación)*

Regimen territorial		DESCRIPCIÓN
1994	Ley 136	Esta Ley hace referencia a los principios generales sobre la organizacion y el funcionamiento de los municipios, así como también a los requisitos para el establecimiento de uno de estos. De igual forma la presente ley crea los Concejos Municipales, corporaciones administrativas, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, y serán integrados por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros, dependiendo del tamaño de a población. Por ultimo esta ley establece las normas para los concejales, los personeros, entre otros.
1994	Ley 152	Esta Ley estableció los procedimientos y mecanismos necesarios para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como territorial, donde los planes de desarrollo de estas últimas estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. Así mismo decreta todas las normas relacionadas con la parte de organización y administración de los entes para la realización de dicho plan.
1997	Ley 388	Esta Ley pretendía armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Asi mismo buscaba que los municipios tuviesen los mecanismos suficientes para promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo.
Disciplina fiscal		
1993	Decreto 2681	Reglamenta parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas, y la contratación directa de las mismas.
1997	Ley 358	Se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución Política de tal forma que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Se establecen indicadores para la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales.
1998	Decreto 696	Reglamenta la Ley 358/97 referente a qué compone las operaciones de crédito, cuál es la información para determinar los ingresos corrientes, los intereses de deuda, cálculo de los indicadores, verificación y estudio de la capacidad de pago y planes de desempeño entre otros.
2002	Decreto 610	Reglamenta la Ley 358/97 mediante el establecimiento del sistema obligatorio de calificación de capacidad de pago para las entidades descentralizadas del orden territorial.
1999	Ley 550	Establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley.
1999	Ley 549	Se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
2000	Ley 617	Esta Ley promueve el fortalecimiento de la descentralización y la racionalización del gasto a través de la expedición de diferentes capítulos relacionados con la categorización de los municipios, el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y la racionalización de los fiscos departamentales, así como también decreta normas acerca de alivios a la deuda territorial.
2001	Decreto 192	Reglamenta la Ley 617/00 para la categorización de los departamentos, municipios y distritos, para el saneamiento fiscal y financiero de estos y para la solicitud de garantías de la Nación para empréstitos.
2003	Ley 819	Se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, creando el Marco Fiscal de Mediano Plazo que contendrá el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros elementos. El presupuesto de las entidades territoriales deberá ser consistente con el MFMP. Adicionalmente, dicta normas de endeudamiento territorial.

El presupuesto de 1970 y el presupuesto de 2005: evidencia de decisiones económicas y fiscales de los últimos 35 años

Carolina Rentería R.[1]

I. INTRODUCCION

Fedesarrollo cumple 35 años de fundado, y durante este tiempo hay una ley que el Gobierno ha presentado permanentemente como uno de sus principales instrumentos para la orientación de la política económica y fiscal del país y para el desarrollo de sus planes y programas de gobierno; que el Congreso de la República siempre ha aprobado y que suscita cada año toda suerte de interpretaciones y conjeturas: la Ley Anual de Presupuesto. Esta iniciativa ha sido estudiada, analizada, defendida y criticada por un buen número de economistas y analistas, de todas las tendencias económicas, sin que se haya logrado consenso respecto a lo que representa.

Los economistas tendemos a olvidar que las ideas y análisis sencillos pueden ser más productivos, explicativos y contundentes que complejas y largas investigaciones. Por esta razón, para esta publicación me ha parecido conveniente hacer un paralelo entre el presupuesto del año 1970 y el del año 2005, comparando las fuentes de ingreso y financiamiento, así como el nivel y composición de las responsabilidades de gasto. Obviamente con un ejercicio así de sencillo, se corre el gran riesgo de minimizar o ignorar transformaciones importantes a lo largo de estos años, sin embargo resulta igualmente interesante comprobar que el presupuesto no solo corresponde a una fotografía anual, sino que el análisis a través del tiempo de estos cortes transversales permite recrear una "película" sobre la política presupuestal y fiscal del país.

El presupuesto es una de las principales herramientas para la ejecución de la política económica y fiscal por parte del Estado, lo cual lo convierte en un instrumento técnico y político. Un presupuesto debe buscar tres objetivos[2]: i) objetivos macroeconómicos de estabilidad y consistencia entre la disponibili-

[1] Directora General Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora en los años 1998-1999.

[2] *Tomado de Fedesarrollo, Debates Coyuntura Económica No. 55, junio 2004, "La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto", Carolina Rentería.*

dad de recursos y el nivel de gasto, ii) objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de los recursos públicos, buscando equidad en la distribución de los recursos de acuerdo a los requerimientos sociales, y iii) objetivos de eficiencia en cuanto a la utilización de los recursos públicos. La pregunta obvia es: ¿cómo, a la luz de estos tres objetivos, ha evolucionado el presupuesto colombiano durante este periodo de tiempo?

La estabilidad de la institucionalidad presupuestal colombiana es evidente. En los últimos 35 años se han realizado dos reformas presupuestales de carácter estructural. La primera es el Decreto-Ley 294 de 1973 y la segunda es la desarrollada por la Ley 38 de 1989, columna vertebral del actual Estatuto Orgánico de Presupuesto. Con el peligro de hacer simplificaciones excesivas, en el Decreto 294 la estabilidad macroeconómica primaba sobre cualquier otro objetivo, mientras que en la Ley 38 la estabilidad macroeconómica se asumía como dada y el gran objetivo era lograr la eficiencia en la ejecución del gasto.

La diferencia principal es que bajo la normativa del Decreto 294 de 1973, las apropiaciones que aprobaba el Congreso no pasaban de ser lineamientos de gasto, que tan sólo se convertían en autorizaciones reales una vez el Ministerio de Hacienda, con base en el seguimiento de los recaudos y del perfeccionamiento de los créditos, tenía certeza de que el gasto tenía una fuente efectiva de financiación. Mientras que el Ministerio de Hacienda no estableciera un acuerdo de obligaciones no había contratación, y mientras no diera acuerdo de pago no había giro.

El Decreto 294 de 1973 era más consciente de la limitación institucional existente en el país, de la existencia de presiones de gasto y de la necesidad de contar con instrumentos para hacerle frente a esta situación. No sólo había una noción de restricción presupuestal más clara, sino que existían mecanismos para hacerla efectiva.

De otro lado, el proceso de determinación de rentas, aunque imperfecto, era más estricto que el actual, se requería de un aforo de la Contraloría General de la República y no era posible hacer apropiación alguna contra créditos no perfeccionados.

Este cuidado sobre el tamaño del presupuesto afectó la ejecución del mismo. Esta era ineficiente en la medida en que era imposible programar el ciclo a partir de la contratación, ya que este proceso tan sólo se podía iniciar una vez el acuerdo fuese aprobado por el Ministerio de Hacienda y por lo tanto, el giro mismo de los recursos obedecía más a un criterio fiscalista que a un criterio de eficiencia.

La Ley 38 de 1989 tuvo como objetivo central mejorar la productividad del gasto público y generar condiciones para que las entidades ejecutoras pudieran tener una mayor eficiencia al gastar. Para esto las apropiaciones se convirtieron en autorizaciones de gasto, eliminando el mecanismo de acuerdos que se consideraba una excesiva intromisión del Ministerio de Hacienda.

El reemplazo para los aforos de rentas y la verificación del perfeccionamiento del crédito fue el diseño de un programa macroeconómico y la intención establecida en el Estatuto Orgánico de que el presupuesto fuera consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo.

Pues bien, las intenciones y supuestos no se cumplieron, entramos en una espiral de déficit fiscales, costosos rezagos presupuestales y elevados niveles de endeudamiento, que ha resultado muy difícil de corregir, aunque en los últimos años ha habido im-

portantes avances. Colombia ha conjurado crisis, pero no ha logrado cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis. La principal razón para ello es que no le ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación de la bolsa pública común (el "commons") sin mayor riesgo en el corto plazo. La rendición de cuentas a nivel político, como restricción que garantice la responsabilidad fiscal, ha sido débil.

II. TAMAÑO DEL PRESUPUESTO 1970-2005

En noviembre de 1969, siendo Presidente de la República el Doctor Carlos Lleras Restrepo, Ministro de Hacienda y Crédito Público el Doctor Abdón Espinosa Valderrama, Presidente del Senado el Doctor Julio Cesar Turbay Ayala y de la Cámara de Representantes el Doctor Eusebio Cabrales Pineda, se presentó un presupuesto por $15.021 millones, el cual al ser aprobado por el Congreso ascendió a $18.445 millones. Treinta cinco años después, el Presupuesto General de la Nación (PGN) que estamos ejecutando en el año 2005 asciende a $93.068.373 millones, 5,04 veces superior al del año 1970.

Este muy dinámico crecimiento, al ponderarse por el tamaño de la economía, significa que el presupuesto pasó de representar el 13,7% del PIB en 1970 a ser el 33,5% en 2005, un aumento de 20 puntos porcentuales[3]. ¿Qué hay detrás de este crecimiento: una intervención mayor por parte del Estado a través de la asunción de funciones que anteriormente atendía el sector privado, la existencia de nuevas necesidades de gasto, un desbordamiento del gasto público, una ampliación de las entidades que conforman el Presupuesto de la Nación, una mayor capacidad de tributación de los colombianos, cambios en la propiedad estatal de los tributos, o nuevos instrumentos de financiación? Muy seguramente, todas estas explicaciones son válidas, en mayor o menor grado.

En 1970 el presupuesto de los establecimientos públicos ascendía a $24.222 millones[4], superior al monto de la Ley de Presupuesto de ese año, y donde estos recursos no hacían parte de la Ley Anual que aprobaba el Congreso. Hoy en día los establecimientos públicos hacen parte del PGN, ascendiendo en el presente año sus apropiaciones a $7,5 billones.

En las décadas anteriores a los años setenta, se dio un continuo proceso de expansión del sector público, principalmente a través de la creación de establecimientos públicos descentralizados y empresas industriales y comerciales. En el año 1968, una reforma administrativa buscó darle mayor coherencia, organización y control al aparato estatal, que se había ensanchado a través de estas entidades.

El número y gasto de las entidades descentralizadas y los establecimientos públicos estaba aumentando a una velocidad superior a la del Presupuesto Nacional, sin mayores controles por parte del Ministerio de Hacienda: el ritmo de crecimiento promedio del Presupuesto Nacional entre 1965 y 1970 fue de 40%, mientras que el de los establecimientos públicos fue de 68%[5]. Como respuesta a esta dinámica, y en búsqueda de una mayor disciplina

[3] PIB 1970: $150.723 millones, PIB 2005: $278,584 billones. Fuente: DGPM-MHCP.

[4] Fuente: Contraloría General de la República. Cifras fiscales mayo de 1972.

fiscal y un presupuesto más universal, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 273 de 1973) incluyó a los establecimientos públicos como parte del Presupuesto General de la Nación.

Por lo tanto, para hacer comparable el ejercicio presupuestal entre 1970 y el año 2005, trabajaremos con el Presupuesto de la Nación, descontado el componente de establecimientos públicos, lo cual significa un presupuesto para 2005 de $85,6 billones, equivalente a 30,7% del PIB, muy superior al 13,7% del PIB de 1970.

III. INGRESOS Y FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO 1970-2005

Llama la atención la sencilla presentación que del Presupuesto del año 1970 hizo el Gobierno en el Mensaje Presidencial, el cual incluía el siguiente apoyo visual (Gráfico 1). Al reproducirlo para el año 2005, se pueden realizar análisis sencillos y comparaciones con profundas dimensiones económicas.

En cuanto a la financiación del Presupuesto Nacional, mientras en 1970 el 68,4% correspondía a ingresos corrientes y el 31,6% a recursos de capital, en la actualidad hay una dependencia mucho mayor de este segundo componente ya que el 48.2% del presupuesto en ejecución se financia con recursos de capital, básicamente con endeudamiento, y los ingresos corrientes alcanzan a cubrir menos de la mitad de las necesidades de gasto.

Gráfico 1. PRESUPUESTO 1970 Y 2005: FUENTES

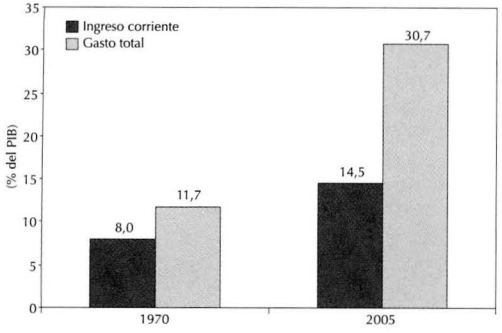


Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

Una primera conclusión: el aumento en el ritmo de gasto no ha sido acompañado del mismo dinamismo en el crecimiento del recaudo. En efecto, mientras en ese entonces los ingresos corrientes ascendían a 8% del PIB y el gasto total a 11,7% del PIB, en el 2005 los ingresos corrientes han aumentado a 14,5% del PIB, 6,5 puntos porcentuales más que en 1970, mientras que el gasto se duplicó a 30,7% del PIB (Gráfico 2).

[5] El Presupuesto Nacional en 1965 era de $6,130 millones mientras que el de los establecimientos públicos ascendió a $5,478 millones, para 1970 el presupuesto Nacional había aumentado en 200% y el de los establecimientos públicos en 340%, llegando a $18,445 millones el primero y a $24,222 millones el segundo (Fuente: Contraloría General de la República, Cifras fiscales mayo de 1972).

Gráfico 2. TOTAL INGRESOS CORRIENTES VERSUS GASTOS TOTALES



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

A lo largo de estos 35 años, varias reformas tributarias han buscado fortalecer el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado, y disminuir la dependencia de la tributación asociada al comercio exterior.

Aunque en 1974 la reforma tributaria estableció la renta presuntiva sobre el patrimonio y los ingresos, eliminó exenciones y deducciones, amplió el impuesto a las ganancias ocasionales, aumentó tarifas, simplificó y unificó el sistema, fortaleciendo el recaudo por impuesto de renta e impuesto a las ventas. Por otro lado, las reformas de 1977 y 1979 llevaron a que el impuesto de renta perdiera participación frente al impuesto a las ventas.

La reforma tributaria de 1983, que se dictó por medio del mecanismo de la emergencia económica, redujo las tasas marginales de tributación de la renta y eliminó la doble tributación, a la vez que creó el Impuesto al Valor Agregado, IVA, unificando su tasa en 10%, para sustituir como fuente de financiación del gasto a los recursos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios (CEC). En 1986 se introdujeron nuevas modificaciones a los tributos de las empresas y los ingresos de capital, y se permitió el descuento del componente inflacionario de los intereses y los rendimientos.

A partir de 1990 las reformas tributarias estuvieron encaminadas a reducir la dependencia de los impuestos al comercio exterior por medio de la reducción de la sobretasa a las importaciones y del arancel promedio, la liberación de posiciones arancelarias y la eliminación de restricciones a las importaciones. Se buscó fortalecer el IVA, aumentando su tasa y ampliando su cobertura, mientras que el impuesto de renta continuó sufriendo diversas modificaciones en su estructura.

La transformación de la tributación en el país, se refleja en la composición de los ingresos del presupuesto (Cuadro 1).

El impuesto de renta y complementarios representaba el principal instrumento de financiamiento en el año 1970, con un recaudo que ascendía a 4,1% del PIB, 51% de los ingresos corrientes y que financiaba el 35% del Presupuesto. Hoy asciende a 5,9% del PIB, el 41% de los ingresos corrientes y financia el 19% del Presupuesto.

La dependencia del presupuesto de los ingresos derivados del comercio exterior se ha reducido de manera importante, sobretodo por efectos de medidas y políticas económicas de gran trascendencia como la "apertura económica" de comienzos de la década pasada (que modificó la estructura arancelaria del país) y como la eliminación del traslado de las utilidades del Banco de la República generadas por el manejo las reservas internacionales a través de la CEC. Hasta 1983, dichas utilidades fueron trasladadas directamente al presupuesto. En ese año el Gobierno por medio de la declaración de emergencia económica, reformó la CEC con el fin de utilizarla como un mecanismo de regulación cambiaria y

Cuadro 1. IMPUESTOS 1970 Y 2005

	$ en millones	Participación	% del PIB	% PN
Impuestos 1970				
Renta,complementarios y especiales	6.395	51	4,1	35
Sobre el comercio exterior	3.523	28	2,2	19
Producción y consumo	1.998	16	1,3	11
Gasolina y ACPM	0	0	0,0	0
Timbre nacional	622	5	0,4	3
Sobre los servicios	24	0	0,0	0
Total	12.562	100	8,0	68
Impuestos 2005				
Renta,complementarios y especiales	16.517.141	41	5,9	19
Sobre el comercio exterior	2.098.483	5	0,8	2
Impuesto al Valor Agregado IVA	17.365.443	43	6,2	20
Gasolina y ACPM	1.275.746	3	0,5	1
Timbre nacional	651.371	2	0,2	1
Gravamen a los movimientos financieros	2.353.527	6	0,8	3
Total	40.261.711	100	14,5	47

Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

monetaria, y estableció que sus utilidades no serían recursos presupuestales. La autonomía e independencia del Banco de la República del Gobierno, y por ende del presupuesto, fue finalmente concretada con la reforma constitucional de 1991.

En 1970 el 19% del presupuesto se financiaba con impuestos sobre el comercio exterior, que ascendían a 2,2% del PIB o 28% de los ingresos corrientes. Los dos principales impuestos externos que financiaban el presupuesto de 1970 eran el impuesto de aduanas y recaudo con $2,389 millones, y la utilidad en la CEC con $813 millones. En el año 2005 su contribución representa el 5% de los ingresos corrientes, respalda el 2% del gasto y asciende solo a 0,8% del PIB.

El Impuesto al Valor Agregado IVA, ha sido el tributo que ha ganado una participación creciente en la financiación del gasto público en el país. En efecto, con la reforma tributaria de 1983 se eliminó el impuesto a las ventas, que ascendía a 2% del PIB, y se creó el Impuesto al Valor Agregado, IVA, que en la actualidad asciende a 6,2% del PIB, 43% de los ingresos corrientes y financia el 20% de las apropiaciones presupuestales.

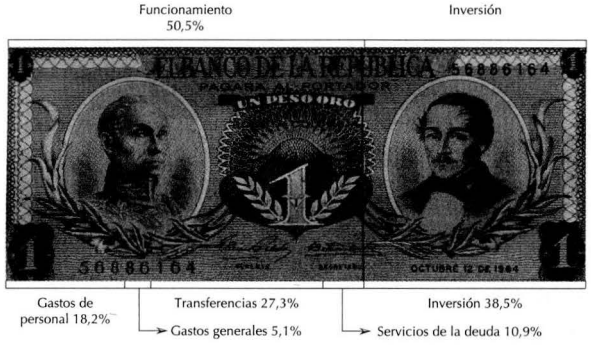
IV. COMPOSICION DEL GASTO PRESUPUESTAL 1970-2005

Si en el ingreso ha habido cambios significativos en los últimos 35 años, la evolución y cambio en la composición del gasto del Presupuesto Nacional ha sido aún más dramática (Gráfico 3).

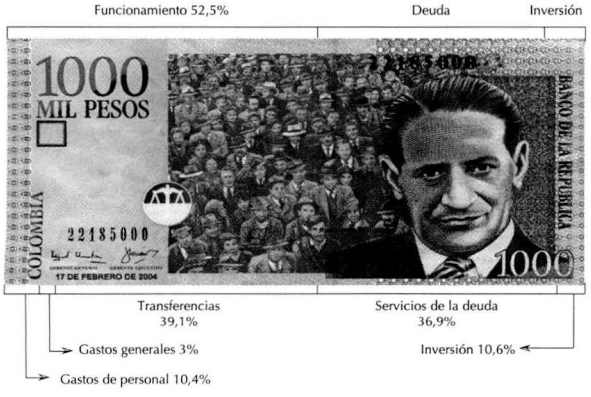
De la comparación de los billetes que descomponen el presupuesto en función del gasto, dos hechos llaman la atención. De un lado, y contrario a la opinión generalizada, la participación del gasto de funcionamiento dentro del total del presupuesto casi no ha variado, ya que pasó de representar el 51% en 1970 a ser el 53% en el 2005 (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. PRESUPUESTO 1970 Y 2005: USOS

1970



2005



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

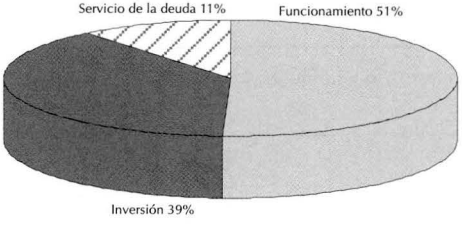
De otro lado, los otros dos grandes componentes del presupuesto, inversión y servicio de la deuda, si han presentado un cambio drástico con relación a su participación dentro del total de apropiaciones, ya que en gran medida, el gasto de inversión ha sido desplazado por el servicio de la deuda. En efecto, la inversión ha disminuido sensiblemente su participación dentro del presupuesto, de 39% en 1970 a 11% en 2005, para darle espacio al servicio de la deuda, el cual pasó de representar el 11% de las apropiaciones en 1970 al 37% del Presupuesto Nacional en 2005.

Al menos dos afirmaciones se pueden hacer de esta sencilla comparación. La creencia, relativamente generalizada, de que al interior del presupuesto el gasto de funcionamiento ha desplazado la inversión, carece de fundamento. La composición del presupuesto hace 35 años era más favorable a la inversión pública y al crecimiento económico, en gran medida porque a lo largo de estos años, el presupuesto se ha venido financiando de manera creciente con endeudamiento, lo que ha obligado a destinar recursos crecientes al servicio de la deuda.

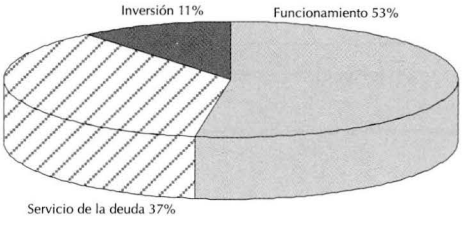
Lo anterior obviamente no significa que el gasto haya aumentado de manera moderada. Como ya lo

Gráfico 4. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN 1970 Y 2005

1970



2005



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

mencionamos anteriormente, el gasto del Presupuesto Nacional pasó de $18,445 millones (11,7% del PIB) a $85,6 billones (30,7% del PIB) (Cuadro 2).

El gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda aumentaron en más de 10% del PIB en este período. El gasto de funcionamiento pasó de representar 5,9% del PIB a 16,1% del PIB y el servicio de la deuda aumentó de 1,3% del PIB a 11,3% del PIB. La inversión presentó el comportamiento contrario, al descender su participación de 4,5% del PIB a 3,3% del PIB.

¿Quiere decir esto que en los últimos 35 años el Gobierno se ha dedicado a aumentar la burocracia "al crédito", en detrimento de la inversión?, no necesariamente. Para poder emitir un juicio de este tipo, es necesario entrar a mirar con más profundidad y detalle los rubros de gasto.

El Cuadro 2 muestra que las transferencias han sido el rubro que mayor dinamismo ha tenido, al pasar de representar el 27% del presupuesto al 39%. Su participación dentro del producto pasó de 3,2% en 1970 a 12% en 2005 y son el componente que jalonó el crecimiento del gasto de funcionamiento, ya que el gasto de personal solo aumentó un punto del PIB mientras que los gastos generales lo hicieron en 0,3% del PIB[6].

Desafortunadamente, el libro *Cifras Presupuestales 1970-1988*, publicado por la Dirección General de

Cuadro 2. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN 1970 Y 2005

	$ en millones	% PN	% del PIB
Presupuesto de la Nación 1970			
Funcionamiento	9.320	50,5	5,9
Gastos de personal	3.357	18,2	2,1
Gastos Generales	936	5,1	0,6
Transferencias	5.027	27,3	3,2
Servicio de la deuda	2.016	10,9	1,3
Inversión	7.109	38,5	4,5
Total Nación	18.445	100	11,7
Presupuesto de la Nación 2005			
Funcionamiento	44.948.778	52,5	16,1
Gastos de personal	8.892.258	10,4	3,2
Gastos generales	2.545.238	3,0	0,9
Transferencias	33.511.282	39,1	12,0
Servicio de la deuda	31.553.848	36,9	11,3
Inversión	9.103.429	10,6	3,3
Total Nación	85.606.056	100	30,7

Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

[6] Sigue siendo válido sin embargo, que durante este período de tiempo se desarrolló un agresivo proceso de descentralización fiscal que llevó, entre otros, a que los salarios de los docentes y de los trabajadores de la salud fuesen pagados por medio de transferencias a las entidades territoriales y no como gasto de personal del Gobierno Nacional.

Presupuesto con base en los informes financieros de la Contraloría General de la Nación, no incluye la desagregación de las transferencias para el año 1970. Solo podemos afirmar con relativa certeza que un mayor nivel de transferencias aumenta el nivel de inflexibilidad del presupuesto, lo que genera efectos negativos tanto en la capacidad de ajustar el gasto público como en la posibilidad de recomponer su estructura en busca de una mayor o mejor focalización y eficiencia del mismo.

Del total de $33,5 billones de transferencias en el año 2005, $15.249 billones corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP) y $ 13.221 billones a pensiones. Estos dos componentes sintetizan, junto con el pago de intereses por $13.549 billones, la realidad del presupuesto colombiano y nuestra historial fiscal actual (y estructural). Estos tres conceptos, que equivalen a contratos del Gobierno Nacional con las entidades territoriales para la financiación de gasto social a través de educación, salud y saneamiento básico principalmente (SGP), con los pensionados del país y con los tenedores de deuda pública colombiana, suman $42.019 billones, $2,5 billones más que el total de ingresos corrientes de la Nación (Cuadro 3).

El resto de los gastos, es decir $24,5 billones, corresponden a gasto social diferente a las transferencias del SGP, a gasto en seguridad y defensa, en justicia, en infraestructura y el funcionamiento del Estado y se financia, básicamente, con endeudamiento.

Aunque este ejercicio intersectorial se basa en una fotografía de dos puntos en el tiempo y es solo una primera aproximación, al analizar la participación de los sectores en la composición del presupuesto[7] se pueden identificar cuales han sido las principales tendencias o prioridades de gasto que ha definido Colombia en los últimos 35 años. El Gráfico 5 muestra cual es la diferencia en la participación sectorial entre 1970 y 2005. Claramente, se puede hablar de "perdedores" y "ganadores" relativos en la puja presupuestal.

Cuadro 3. GASTOS PRESUPUESTO NACIONAL

	$ MM	% PIB
Transferencias	15.249	5,4
Intereses de la deuda	13.549	4,8
Pensiones	13.221	4,7
Subtotal	42.019	14,9
Reacaudo Tributario	40.465	14,4
Otros Gastos	24.475	8,7
Social (Diferente SGP)	8.044	2,9
Defensa Policía y DAS	8.977	3,2
Justicia	2.642	0,9
Infraestructura	1.560	0,6
Administración del Estado	1.929	0,7
Democracia-Elecciones	1	0,0
Regalías -FNR	161	0,6
Resto	1.161	0,41
Total sin amortizaciones	66.493	23,7
Total con amortizaciones	85.639	30,5

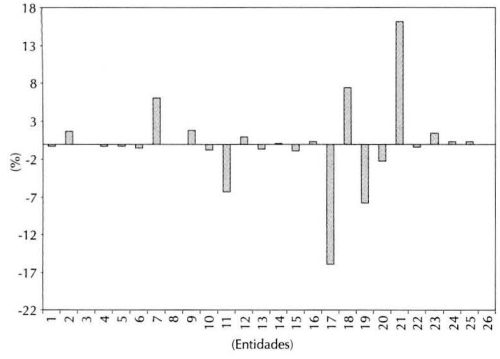
Fuente: Mensaje Presidencial Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2006, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

En claro cumplimiento con la Constitución de 1991, que priorizó el gasto social sobre cualquier otro gasto y que impulsó el proceso de descentralización, y en respuesta a la evolución de la carga pensional sobre el Presupuesto Nacional[8], los presu-

[7] Excluyendo el servicio de la deuda que como ya se mencionó anteriormente ha ganado una participación enorme en detrimento del resto del gasto.

[8] El Presupuesto del año 2005 incluye $3,9 billones, 1,5% del PIB, para atender las pensiones del Instituto de Seguros Sociales. Esto debido a la incapacidad del ISS de cumplir con el pago, por el agotamiento de sus reservas y por la generación de ingresos muy inferiores a sus compromisos.

Gráfico 5. DIFERENCIA PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN PRESUPUESTO 1970 VERSUS 2005



1 Congreso de la República
2 Presidencia de la República
3 Departamento Administrativo Nacional de Planeación
4 Departamento Administrativo Nacional de Estadistica (DANE/ Agustin Codazzi)
5 Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
6 Ministerio de Relaciones Exteriores
7 Ministerio de Hacienda y Credito Público
8 Servicio de la deuda pública nacional
9 Ministerio de Defensa Nacional
10 Policía Nacional
11 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
12 Ministerio de Minas y Energía
13 Ministerio de Comunicaciones
14 Ministerio Público
15 Rama Judicial
16 Registraduría Nacional del Estado Civil
17 Ministerio de Transporte (Ministerio de Obras Públicas y Transporte)
18 Ministerio de Educación Nacional
19 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ministerio de Desarrollo Económico)
20 Ministerio del Interior y la Justicia (Ministerio de Justicia y Ministerio de Gobierno)
21 Ministerio de la Proteccion Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Salud)
22 Contraloría General de la República
23 Fiscalía General de la Nación
24 Ministerio de Cultura
25 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
26 Resto

Fuente: Publicación Cifras Presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos propios.

puestos del Ministerio de la Protección Social y del Ministerio de Educación han ganado una participación muy importante al interior del presupuesto. En efecto, en el primer caso su participación pasó de 10% a 26% y en el segundo de 15% a 23%. Esta evolución, que es muy conveniente, representa varios retos.

En primer lugar, a pesar de su dinamismo, el monto de recursos que se destina a educación y salud todavía es insuficiente para cumplir con la obligación constitucional y moral de atender con estos servicios básicos a toda la población colombiana. En el primer caso, a finales de 2005 se estarán atendiendo 8,9 millones de niños, quedando aún por fuera del sistema educativo 1,2 millones de niños. En el caso del sector salud habrá 17,8 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado, faltando aún 6,8 millones de personas.

Por esta razón es necesario seguir aumentando los recursos que van a estos programas, siendo igualmente importante, sino más, que se realicen todos los esfuerzos por mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de este tipo de gasto. En últimas, priorizar en estos sectores, significa reducir el gasto en otros.

En segundo lugar, se trata de un gasto altamente inflexible, son compromisos de gasto en educación y salud con los colombianos más pobres y con los pensionados del país. Así mismo, dado su carácter descentralizado, la propiedad de los recursos está en cabeza de las entidades territoriales, lo cual dificulta la capacidad del Gobierno Nacional de afectar su nivel y composición.

El sector que más participación ha perdido al interior del Presupuesto Nacional es transporte, que pasó de significar el 18,7% en 1970 a ser el 2,8% en 2005. Aunque varios factores están detrás de este comportamiento -entre otros, el hecho de que a lo largo de este período el sector privado ha venido asumiendo la provisión de estos bienes y servicios- se

requiere una evaluación integral del gasto en infraestructura vial, marítima, fluvial, aeronáutica, etc, ya que es claro que una infraestructura adecuada y moderna es necesaria para lograr elevadas tasas de crecimiento económico y ser competitivos en un mundo globalizado.

También se ha visto afectado negativamente el gasto ejecutado a través del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (principalmente vivienda, acueductos y saneamiento básico) cuya participación pasó de 8,6% a 0,9%, y el agropecuario, el cual vio descender su participación en este período de 7,5% a 1,2% del Presupuesto Nacional. El debilitamiento del gasto agropecuario debe estar relacionado con un fenómeno más amplio, la fuerte reducción de la participación de este sector en la economía.

Finalmente, aunque entre 1970 y el año 2005 el orden público en el país y la seguridad de los colombianos han enfrentado innumerables y continuos retos y amenazas, la participación porcentual del presupuesto de defensa, policía y DAS se ha mantenido relativamente estable. En efecto, en 1970 estos tres componentes sumaban el 18,9% del presupuesto y en 2005 el 19,6%, en claro contraste con la opinión de varios sectores que consideran que el gasto militar se ha desbordado.

V. REFLEXIONES FINALES

Realizar este artículo para Fedesarrollo ha resultado un ejercicio intelectual y profesional emocionante. Este breve e incompleto análisis del presupuesto en dos puntos del tiempo, 1970 y 2005, nos genera varias reflexiones.

A lo largo del tiempo el presupuesto colombiano ha buscado cumplir con las tres funciones propias del Estado: la función de provisión de bienes públicos, la función de redistribución del ingreso y la función de estabilización macroeconómica a través de la política fiscal. En las tres áreas ha habido aciertos y desaciertos, aunque se podría decir que en términos generales, el balance es positivo.

La estructura tributaria del país ha reflejado diferentes prioridades y políticas a lo largo de estos 35 años, tiempo en el cual el desarrollo de otras modalidades de financiación del presupuesto: privatizaciones, el mercado interno (principalmente a través de los TES) y externo, y la financiación con multilaterales, ha permitido que el gasto crezca a un ritmo muy superior al de los tributos. Esto ha redundado en un crecimiento en el nivel de endeudamiento y por ende en una elevada presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto, desplazando la participación de otros gastos al interior del mismo.

A pesar de que el presupuesto colombiano siempre ha sido altamente inflexible, al analizar un período relativamente amplio, es evidente que sí se han dado cambios en las prioridades de política y de gasto, y que el presupuesto refleja estas decisiones. La prioridad que la Constitución de 1991 le dio al gasto social y el proceso de descentralización fiscal que ha venido implementando Colombia se ve claramente reflejado en la evolución presupuestal. Queda la duda, sin embargo, de si un cambio en la composición presupuestal de esta magnitud se habría dado en ausencia de un claro mandato constitucional y de si este mismo mandato no significará una inflexibilidad presupuestal creciente, que termine vulnerando el papel del presupuesto como instrumento, político y técnico, de la política fiscal y económica.

El Ministro de Hacienda Abdón Espinosa Valderrama afirmaba en sus memorias para el año 1970, refi-

riéndose a la coyuntura presupuestal y fiscal, "Entonces, ¿en qué consiste el llamado fiscalismo? Primero que todo, en el saneamiento fiscal, en el aumento de las inversiones públicas y en la preocupación constante por el reconocimiento y el recaudo oportuno de los ingresos. Disciplina en los gastos, eficiencia en el reconocimiento de los ingresos, leyes contra la evasión y el fraude de efectos no mesurables con exactitud".

Hoy, treinta y cinco años después, esta afirmación sigue siendo igualmente válida.

Sector externo

Inserción internacional de Colombia: un proceso a mitad de camino

Mauricio Reina E.[1]

Si se le preguntara a los colombianos cuál es el cambio estructural más importante que ha tenido la economía nacional en los últimos 35 años, tal vez la mayoría respondería que se trata de la apertura comercial. La reducción de los aranceles y la eliminación de las barreras no arancelarias que se dio entre 1989 y 1991 fue percibida en ese momento como un cambio radical del modelo de desarrollo que había aplicado el país durante años. Después de muchas décadas de protección, los productores colombianos enfrentaban la obligación de competir con los del resto del mundo en el mercado local y en los internacionales.

Aunque existe la percepción de que la apertura comercial y la política de integración regional que la complementó transformaron la economía colombiana, lo cierto es que el proceso de inserción internacional de la economía colombiana ha sido mucho menos profundo de lo que se cree. Como se muestra en este ensayo, Colombia no sólo tiene un nivel de exportaciones por habitante bastante bajo en el contexto latinoamericano, sino que además la participación del comercio exterior (exportaciones más importaciones) en su Producto Interno Bruto está cerca del promedio regional y es superada por mucho por la de países como Chile, México y Venezuela.

De esta manera, la política comercial colombiana enfrenta un balance paradójico. Por una parte, muchos empresarios y académicos consideran que el país ha hecho una gran apertura hacia la economía mundial. Incluso varios voceros gremiales la señalan como la responsable del mediocre crecimiento que ha tenido la economía desde mediados de los años 1990. Por otra parte, la revisión de los principales indicadores arancelarios y comerciales señala que la apertura colombiana se encuentra apenas a mitad de camino, y que persisten varios sectores productivos muy protegidos. Esta protección excesiva de ciertos segmentos de la producción genera un sesgo anti-exportador que hace que el país se pueda estar quedando con el pecado y sin el género en materia de comercio exterior.

La discusión sobre la política comercial de Colombia ha vuelto a estar sobre el tapete recientemente.

---

[1] Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Por un lado, la posibilidad de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ha abierto de nuevo el debate sobre si el país debe profundizar su apertura a la competencia externa. De otro lado, la evidencia de que la economía colombiana ha caído en una trampa de bajo crecimiento ha puesto de nuevo sobre la mesa la discusión acerca de los beneficios y los costos de buscar un modelo de desarrollo más abierto a la economía mundial. Este debate se ha visto avivado por los hallazgos de trabajos recientes que señalan que los países en desarrollo que más crecieron en la década pasada fueron los que más se abrieron al comercio internacional.

Este ensayo busca hacer un balance de la política comercial y de integración que ha aplicado Colombia en el pasado reciente, con el fin de ilustrar los objetivos que la han guiado y los alcances obtenidos. De igual manera, el texto propone algunas ideas acerca de las alternativas con que cuenta Colombia para orientar su estrategia comercial en el futuro próximo y los dilemas que de allí se desprenden.

I. LA APERTURA COMERCIAL

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia aplicó durante buena parte del siglo pasado una política de protección del mercado doméstico como eje de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Aunque esta política propició una diversificación de la estructura productiva, a fines de los años 1980 el modelo proteccionista se había agotado. La economía cerrada había generado estructuras de propiedad concentradas, precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos para la innovación. Así mismo, el alto costo de las importaciones encarecía los procesos productivos que utilizaban materias primas extranjeras, generando así un sesgo anti-exportador en la economía.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones generó el espacio para las iniciativas aperturistas en el país. Para hacer frente a esa situación de estancamiento, las autoridades adelantaron una política de liberalización del comercio, que se inició a finales de los años ochenta y se consolidó a comienzos de los noventa. La estrategia de liberalización abarcó la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la disminución de las tarifas y el número de niveles arancelarios, y la simplificación de los trámites de comercio exterior (Hommes *et al.*, 1994).

Antes de la adopción de la apertura, buena parte de las importaciones sólo podían hacerse con autorización previa de los funcionarios competentes. Las autoridades decidían qué productos se podían importar libremente, cuáles estaban sujetos a licencia previa o a cupos de importación, así como aquellos que no se podían importar, tomando en cuenta criterios asociados principalmente con los volúmenes de la producción nacional. Esta situación fue modificada con las reformas introducidas en 1990 en el marco de la apertura comercial, que redujeron el porcentaje de posiciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas de 73% a 1% (Edwards, 1995).

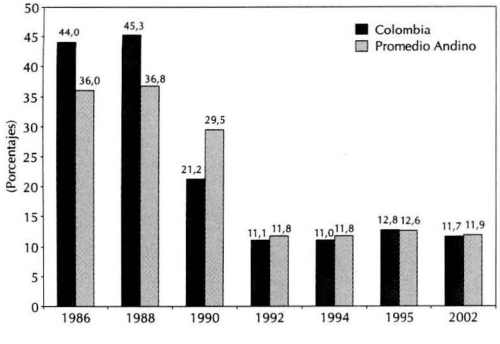
La virtual eliminación del comercio administrado estuvo acompañada por una drástica reducción de los niveles de las tarifas. Antes de la apertura, Colombia poseía las tarifas arancelarias más altas del Grupo Andino. Así, a comienzos de 1990 los bienes de consumo tenían una tarifa promedio de 53%, mientras las materias primas y los bienes de capital estaban protegidos por aranceles promedio de 35% y 34% respectivamente. Estas cifras implicaban una protección nominal de 38,6% y una protección efectiva de 67% para la economía.

Para permitir la adaptación del sector privado, las autoridades planearon un proceso de reducción

arancelaria gradual que se inició en 1990 y debía concluir en 1994. Aunque a primera vista la apertura gradual parecía una buena iniciativa, la estrategia fracasó. Ante el anuncio de la reducción paulatina de los aranceles las importaciones quedaron virtualmente paralizadas, pues los empresarios sabían que si esperaban podrían traer productos del exterior con menores tarifas. En septiembre de 1991 las autoridades adelantaron los cronogramas de liberalización, y redujeron a 18,5% el arancel nominal promedio para los bienes de consumo, a 9,2% para materias primas, y a 9,6% para bienes de capital. Con estas medidas el nivel de protección nominal promedio de la economía cayó a 11,1%, mientras que la protección efectiva se ubicó en 26,2%. Esa estructura arancelaria se mantuvo en adelante con modificaciones apenas marginales (Gráfico 1) (Echavarría y Gamboa, 2001).

La apertura comercial no sólo significó una reducción del nivel de protección de la economía, sino que además implicó una transformación de la relación entre los agentes privados y las autoridades alrededor de la formulación de la política comercial. Antes de la apertura, la existencia de variados instrumentos de protección había favorecido el desarrollo de una cultura de *lobby* en los empresarios para la obtención de favores de parte de las autoridades. Ante la desaparición de buena parte de esos instrumentos, el espacio para ese tipo de *lobby* se redujo significativamente.

Gráfico 1. COLOMBIA: ARANCEL PROMEDIO 1968-2002



Fuente: Echavarría y Gamboa, (2001).

No obstante esa reducción en el margen de maniobra del *lobby*, la revisión de la situación de las diversas cadenas productivas revela un evidente desequilibrio en los niveles de exposición de sus eslabones a la competencia mundial. Como sucede en muchos países de América Latina, los primeros eslabones de las cadenas tienen una protección mucho mayor que los productos elaborados, lo que acentúa el sesgo anti-exportador de la economía.

Es interesante señalar que los sectores más protegidos corresponden, en términos generales, a los segmentos del aparato productivo que fueron más beneficiados por la estrategia de sustitución de importaciones, y que durante la vigencia de ese modelo tuvieron la mayor influencia frente a las autoridades. Así, aunque la apertura comercial redujo el potencial de *lobby* del sector privado, la estructura escalonada del arancel colombiano y el trato excepcional al sector agrícola (que se discute más adelante en este ensayo) preservaron de cierta manera los tratamientos diferenciales que algunos agentes económicos habían logrado hasta ese momento.

II. NEGOCIACIONES REGIONALES

La estructura arancelaria colombiana no sólo se vio afectada por la reducción de las tarifas registrada entre 1990 y 1991. Los procesos de integración adelantados por el país en la década pasada también representaron una modificación de los aranceles vigentes con algunos de los principales socios regionales. Los procesos más destacados en este frente fueron la profundización de la integración andina,

la negociación con México en el marco del Grupo de los Tres y la suscripción de un acuerdo con Chile (Reina *et al.* 1996).

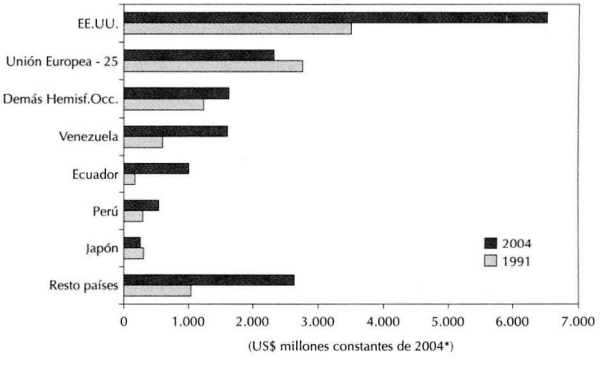
Tras varias décadas de sinsabores, la integración andina tuvo un impulso sorprendente en los años 1990. En diciembre de 1991 los mandatarios de los países andinos suscribieron el Acta de Barahona, en el cual se reiteraba el propósito de establecer un área de libre comercio regional y un arancel externo comunitario. Estos objetivos se lograron casi en su totalidad. A comienzos de 1992, Venezuela y Colombia establecieron libre comercio pleno entre los dos países, y un arancel externo común para la mayor parte del universo arancelario, que contemplaba cuatro niveles: 20% para bienes de consumo, 15% para bienes capital, 10% para materias primas y 5% para los bienes de capital y materias primas que no se producían en la región. En octubre de ese año, Ecuador y Bolivia se integraron a la zona de libre comercio, mientras Perú decidió mantener excepciones significativas al libre comercio regional. Posteriormente, Venezuela, Colombia y Ecuador avanzaron en la armonización parcial de sus aranceles, pues éste último invocó su condición de país con menor grado de desarrollo relativo para mantener un arancel menor para un buen número de productos.

Hacia la mitad de la década de los noventa, Colombia negoció con Chile y con México sendos acuerdos con un alcance menor que la integración andina. El acuerdo con Chile entró en vigor en enero de 1994 y se limita a la liberación del comercio de bienes. Entre tanto, el acuerdo con México se negoció en el marco del Tratado del Grupo de los Tres (G-3) y abarca, además de la liberalización de bienes, los temas de los llamados tratados de nueva generación: servicios, propiedad intelectual, compras estatales, inversión y solución de controversias, entre otros.

Como resultado de estos procesos de integración regional, la distribución geográfica de los flujos comerciales de Colombia se modificó. Como se observa en los Gráficos 2 y 3, entre 1991 y 2004 aumentó de manera significativa la participación de los países miembros de la Comunidad Andina como destino de las exportaciones colombianas totales, así como de las exportaciones menores.

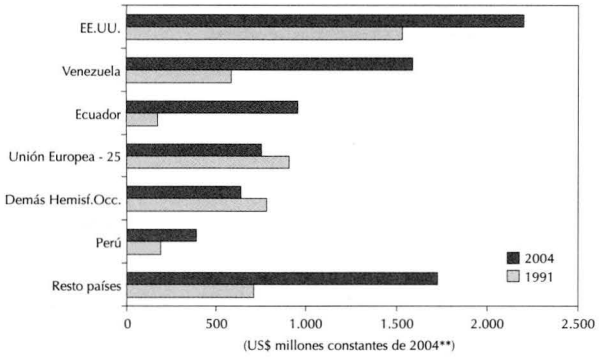
Los procesos de integración impulsados en la década pasada fueron complementados por la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia, Ecuador y Venezuela, por un lado, y los países pertenecientes al MERCOSUR, por otro. Este acuerdo entró en vigor en el primer trimestre de 2005 y busca la creación de una zona de libre comercio para una porción significativa del universo arancelario. Las principales excepciones al proceso general de liberalización consisten en los productos agrícolas cubiertos por las franjas de precios (que se analizan en la siguiente sección), para los cuales sólo se desgrava el componente fijo del arancel, así como los llamados "casos especiales" que abarcan el azúcar, las galletas que contengan azúcar, las carnes y la leche.

Gráfico 2. EXPORTACIONES TOTALES DE COLOMBIA: PRINCIPALES ZONAS O PAÍSES DE DESTINO, 1991 Y 2004



* Deflactor índice IPC de EE.UU. base 2004 = 100.
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE.

Gráfico 3. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES* DE COLOMBIA: PRINCIPALES ZONAS O PAÍSES DE DESTINO, 1991 Y 2004



* Exportaciones no tradicionales: totales sin café, carbón, esmeraldas, ferroníquel, petróleo y sus derivados, y oro.
** Deflactor índice IPC de EE.UU. base 2004 = 100
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE.

En el momento de escribir este ensayo, Colombia adelanta la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, al lado de Perú y Ecuador. Aunque el desenlace de esa negociación aún es incierto, en caso de concretarse el tratado, el país alcanzaría condiciones de acceso al mercado estadounidense similares a las que obtuvieron los países centroamericanos en el marco del CAFTA. Además se negociarían disciplinas que regularían un amplio conjunto de áreas temáticas, que significarían un cambio importante en las reglas del juego de varios sectores de la economía colombiana. Sobre el significado de esta negociación volveremos más adelante en este ensayo.

III. EL SECTOR AGRÍCOLA

Desde hace varios años el sector agrícola ha sido objeto de un tratamiento especial en la política comercial colombiana. Las distorsiones de los mercados internacionales condujeron al diseño de un mecanismo de aranceles variables para un buen número de productos, conocido como *franjas de precios*. Este mecanismo permite que cuando los precios internacionales caigan por debajo de un cierto nivel, los aranceles se eleven automáticamente. De manera análoga, cuando los precios internacionales aumenten por encima de un nivel dado, los aranceles se reducen. El mecanismo de franjas de precios fue armonizado entre los países andinos, y hoy cubre 13 productos principales y cerca de 150 partidas arancelarias de productos derivados o sustitutos[2].

Aunque el objetivo original del Sistema Andino de Franjas era aislar a las economías regionales de las fluctuaciones de los precios agrícolas internacionales, el diseño del instrumento tenía un sesgo proteccionista que no tardó en hacerse evidente. Las autoridades colombianas han justificado esta situación argumentando que esta protección adicional es una manera de hacer frente a los subsidios de los países desarrollados. Sin embargo, como muestra el Gráfico 4, la protección generada por las franjas de precios ha sido superior a la mayor distorsión generada por dichos subsidios, estimada por varios estudios internacionales (Norton y Balcázar, 2003). De esta manera, buena parte del sector agrícola colombiano ha logrado mantenerse al margen de las tendencias aperturistas que se iniciaron en 1990[3].

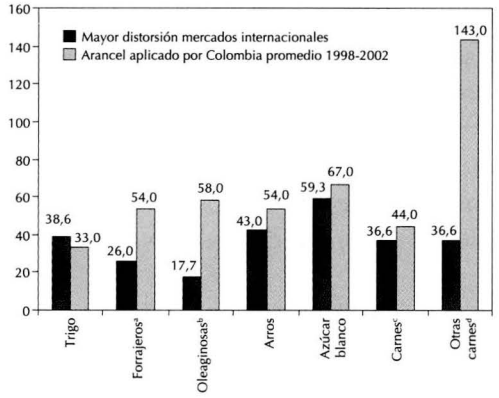
IV. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA

La política comercial colombiana enfrenta una situación paradójica. Por un lado, en ciertos ámbitos

[2] Los principales productos cubiertos por el sistema andino de franjas de precios son carnes, aceites, trigo, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, así como sus productos derivados y sustitutos.

[3] Como se verá más adelante en este trabajo, el sector agrícola colombiano también ha logrado mantener niveles de protección mayores que el resto de la economía a través del uso de instrumentos como las salvaguardias.

Gráfico 4. DISTORSIONES GENERADAS POR LAS AYUDAS Y SUBSIDIOS DE LOS PAÍSES DE LA OECD Y ARANCEL APLICADO POR COLOMBIA



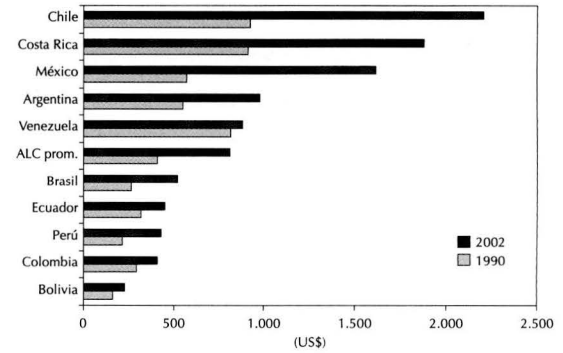
[a] Sorgo para Colombia.
[b] Aceite de palma para Colombia.
[c] Carne de cerdo para Colombia.
[d] Trozos de pollo para Colombia.
Fuente: Fedesarrollo, con datos de Norton y Balcázar (2003) y Mincomercio.

del país existe la percepción de que la economía se ha abierto en exceso a la competencia internacional y que esa apertura ha significado la crisis de algunos sectores económicos. Pero, por otro lado, las cifras muestran que la internacionalización de la economía nacional ha sido tímida e insuficiente. Colombia registra un nivel de exportaciones por habitante inferior a la media regional (Gráfico 5), y la participación del comercio exterior (es decir la suma de las importaciones y las exportaciones) en el PIB nacional apenas iguala el promedio regional y es menor que el registrado por países como Chile, México y Venezuela (Gráfico 6).

La internacionalización incompleta de la economía colombiana ha resultado costosa para el país. Las cifras muestran que el comercio internacional ha sido fuente de crecimiento económico durante varias décadas en el mundo, al punto que las exportaciones mundiales crecieron por encima del PIB global durante toda la segunda mitad del siglo pasado (Gráfico 7).

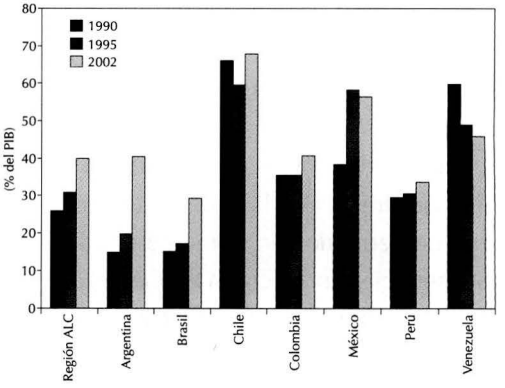
Como si eso fuera poco, estudios recientes señalan que los países en desarrollo que más crecieron durante la década de los 1990 fueron aquellos que habían alcanzado un mayor nivel de globalización

Gráfico 5. EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS PER CÁPITA*, 1990 Y 2002



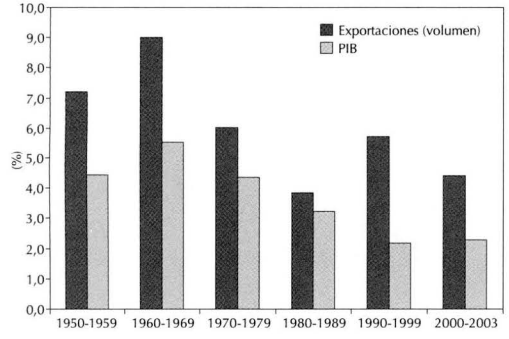
* La serie de exportaciones de bienes y servicios utilizada es a US$ constantes de 1995. ALC: América Latina y el Caribe.
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos BM-WDI 2005.

Gráfico 6. AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS SOBRE PIB, 1990-2002



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Banco Mundial-WDI 2005.

Gráfico 7. TASA DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB MUNDIAL (Promedio variaciones anuales, 1950-2003)

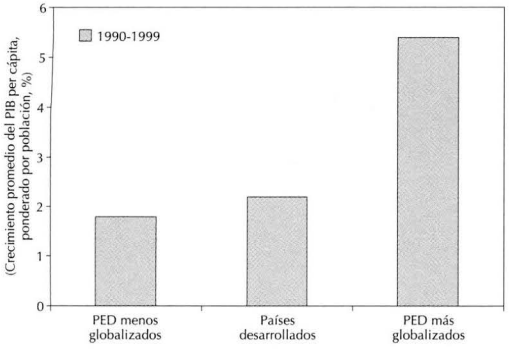


Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos OMC.

(Gráfico 8) (Dollar y Kraay, 2004). Esa tendencia se confirma en el ámbito regional. Las tasas de crecimiento de Chile y México, los países que más han avanzado en abrir sus economías al comercio exterior, son dos de las mejores de América Latina en el pasado reciente.

La economía colombiana no puede darse el lujo de despreciar el motor de crecimiento que representa el comercio internacional. Desde mediados de los años 1990 el país ha caído en una trampa de bajo crecimiento, que no sólo es insatisfactorio frente al alcanzado por otras economías emergentes, incluidos varios países latinoamericanos, sino que además resulta insuficiente para reducir los niveles de pobreza que agobian al país y que son caldo de cultivo del narcotráfico y la subversión.

Gráfico 8. CRECIMIENTO PROMEDIO PIB PER CÁPITA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, 101 PAÍSES



PED: países en desarrollo. Muestra de 101 países.
Fuente: Dollar y Kraay (2004). Tabla 3. pag. F35.

¿Qué opciones tiene el país para profundizar su inserción internacional? En el ámbito regional el menú es reducido. El país ya ha negociado acuerdos de libre comercio con todas las naciones suramericanas y con México. De otro lado, la posibilidad de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está prácticamente descartada. En ese contexto, Colombia debe persistir en el propósito de negociar un TLC con Estados Unidos, y avanzar en el estrechamiento de los lazos comerciales con los países de Centroamérica y el Caribe.

Pero Colombia también debe profundizar sus vínculos con el resto de la economía mundial. Cada vez está más claro que en el presente siglo el crecimiento global estará jalonado por el dinamismo de China e India, en un proceso que podría significar el lento decaimiento de la economía estadounidense como eje económico mundial. En ese sentido, preocupa que los lazos comerciales y financieros de Colombia con China e India sean extremadamente precarios en términos absolutos, e incluso en términos relativos frente a los que han consolidado otras economías de la región como la brasilera, la argentina o la chilena.

La experiencia de los años 1990 demuestra que la economía colombiana ha desarrollado a medias su proceso de internacionalización, lo que se ha traducido en un costoso sesgo anti-exportador que ha minado la competitividad de varias cadenas productivas. El país tiene la oportunidad de corregir esos

errores con la negociación de un TLC con Estados Unidos, la profundización de los lazos comerciales con los países de Centroamérica y el Caribe, y el fortalecimiento de los vínculos económicos con el resto del mundo. Lo peor que nos puede suceder es que volvamos a dejar la tarea a mitad de camino, de modo que algunos sigan viendo el vaso medio lleno cuando en realidad está medio vacío.

BIBLIOGRAFÍA

Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, Growth and Poverty", *The Economic Journal*, Vol. 114, No. 493, febrero.

Edwards (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.

Echavarría, J.J. y C.Gamboa (2001), "Colombia y Venezuela: reformas de política comercial y ajustes institucionales después de la Ronda de Uruguay", *Coyuntura Económica*, vol. XXI, no.3-4, sep-dic. 2001.

Hommes *et. al.* (1994), "Una apertura hacia el futuro", Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

Norton, R.D. y A. Balcázar (2003), "A Study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness", United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development, fotocopia, noviembre.

Reina, M., Zuluaga S. y Gamboa C. (1996), El Grupo de los Tres y el Grupo Andino, en *Américas, integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

Flujos de capital privado en Colombia 1970-2004

Leonardo Villar G.[1]

I. INTRODUCCIÓN

El acceso de Colombia al financiamiento privado externo fue muy bajo a lo largo de su historia hasta bien entrada la década de 1970. Durante un corto período, en los años previos a la gran recesión de 1929, los inversionistas y banqueros extranjeros contribuyeron a la famosa danza de los millones, en la que el financiamiento abundante se combinó con el ingreso de divisas correspondiente a la indemnización por la pérdida de Panamá y con un gran auge en las exportaciones cafeteras. Sin embargo, las moratorias consecutivas de la deuda pública declaradas entre 1931 y 1935 (Avella, 2003) hicieron que se cerraran las puertas para nuevo financiamiento privado a Colombia durante cerca de cuatro décadas, tal como sucedió en la mayor parte de los países de América Latina.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, los flujos de capital privado retornaron en magnitudes moderadas bajo la forma de inversión extranjera directa. En los años sesenta, además, el gobierno volvió a acceder a financiamiento a través de algunos recursos oficiales del exterior, tales como los asociados a los programas de la Alianza para el Progreso y los créditos del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, tanto el suministro de financiamiento para el gobierno por parte de agentes privados como el endeudamiento externo del sector privado colombiano se mantuvieron en niveles bajos en esos años.

El propósito de este ensayo es ilustrar el comportamiento de los flujos privados de capital diferentes a la inversión extranjera directa en el período posterior a 1970. El espacio no nos permite comentar sobre la evolución de la inversión extranjera directa ni sobre la del endeudamiento externo del gobierno. Esos elementos han sido fundamentales para el financiamiento de la balanza de pagos y para entender la historia económica del país, pero su comportamiento responde a factores muy diferentes a los del endeudamiento y los flujos de portafo-

[1] Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador entre 1983-1985 y como Investigador y Editor de Coyuntura Económica entre 1987-1989.

lio del sector privado colombiano, en los cuales se concentra este artículo. En adelante utilizaremos el término *flujos de capital* para referirnos a estos últimos conceptos.

El artículo consta de tres secciones, incluida esta introducción. En la segunda se describen los ciclos de los flujos de capital entre 1970 y la actualidad y en la tercera se discute brevemente la política adoptada por las autoridades para regular esos flujos.

II. DOS GRANDES CICLOS EN LOS FLUJOS DE CAPITALES

Existen múltiples aproximaciones a la medición de los flujos de capital. El Grafico 1 presenta dos estimaciones. La primera es simplemente el cambio anual en el saldo de la deuda externa neta del sector privado. La segunda se basa en las cifras de balanza de pagos y en ella se pretende medir no sólo el endeudamiento privado sino el movimiento de inversión de portafolio. Específicamente, los flujos de capital se aproximan allí por la porción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que no es financiada por endeudamiento externo público, inversión extranjera directa ni variación en las reservas internacionales. Esta estimación de los flujos de capital incluye el rubro de errores y omisiones de la balanza de pagos, en el cual se presume que quedan incorporados los movimientos de portafolio no registrados oficialmente.

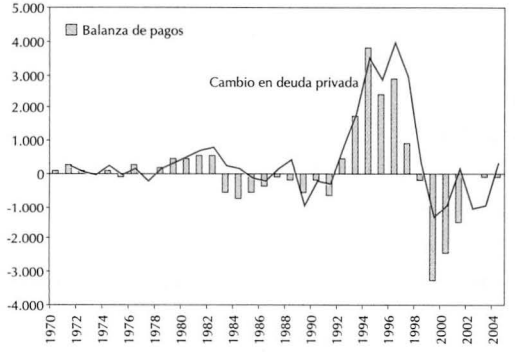
Las cifras del Gráfico 1 permiten identificar dos grandes ciclos en los flujos de capital. El primero se inicia en los años setenta y termina en medio de la crisis de la deuda latinoamericana de los ochenta. El segundo, mucho más pronunciado, abarca el auge de los noventa y culmina con la grave recesión de finales del siglo y el virtual estancamiento económico de los primeros años del siglo XXI.

A. Primer ciclo: del ingreso de capitales de los setenta a la crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta

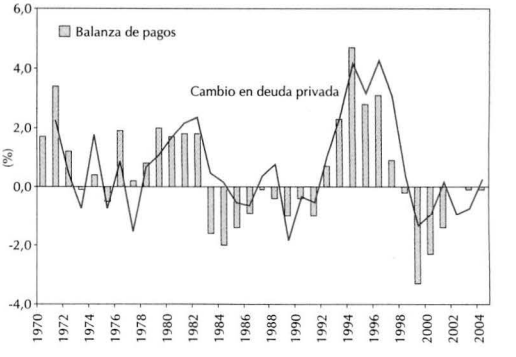
Tras cuatro décadas de virtual ausencia, el financiamiento externo para América Latina volvió a surgir a comienzos de los años setenta, coincidiendo con los excesos de liquidez que se observaron a nivel mundial, asociados con los últimos años de la gue-

Gráfico 1
ESTIMACIONES DE LOS FLUJOS DE CAPITAL AL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO

A. Millones de dólares



B. Porcentaje del PIB a precios corrientes



Fuente: cálculos propios. Datos Banco de la República.

rra de Vietnam y con el gran incremento en los precios del petróleo.

En este período, la regulación estatal sobre el endeudamiento externo privado era muy estricta en el caso colombiano. Los créditos internacionales sólo podían ser contratados previo permiso del Banco de la República y para propósitos específicos, normalmente asociados con inversiones que requirieran financiamiento de largo plazo inexistente en el país. Esas regulaciones se hicieron aún más restrictivas durante la gran bonanza cafetera que se inició a mediados de la década, la cual implicó dificultades para el manejo monetario por el incremento sin precedentes en los ingresos de divisas al país.

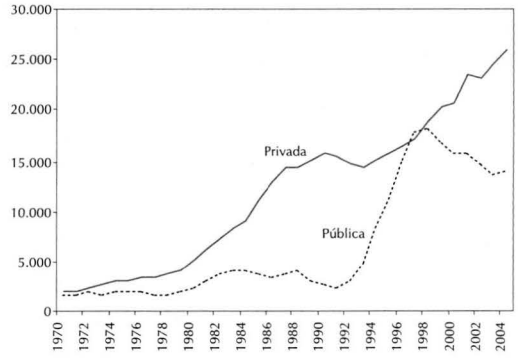
En este contexto, los flujos de capital, aunque tuvieron oscilaciones significativas, se mantuvieron en un nivel promedio muy bajo (Gráfico 1). El saldo de la deuda externa privada, expresado como porcentaje del PIB, se redujo de manera importante a lo largo de esos años, pasando de niveles superiores al 16% en 1970 al 5,5% en 1979 (Gráfico 2).

En los años subsiguientes, durante el gobierno de Turbay Ayala, se relajaron las restricciones al endeudamiento externo privado en un ambiente de revaluación de la tasa de cambio real, liberalización de las importaciones e incremento en el endeudamiento externo público. El resultado fue un flujo de capitales positivo.

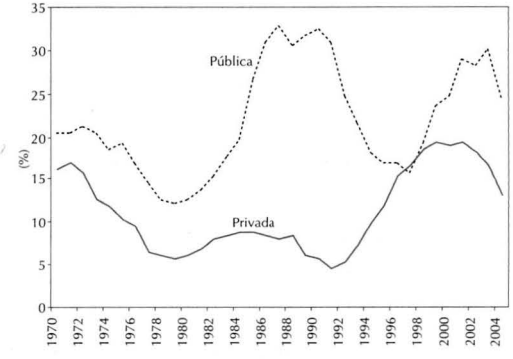
De acuerdo con nuestra estimación basada en la balanza de pagos, dicho flujo se ubico alrededor del 1,3% del PIB por año entre 1979 y 1982. Esto implicó un aumento no despreciable de la deuda externa privada, la cual, sin embargo, se mantuvo en niveles mucho más bajos que en otros países de América Latina. En el momento en que estalló la crisis latinoamericana de la deuda, con la cesación de pa-

Gráfico 2. SALDOS DE DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA DE COLOMBIA

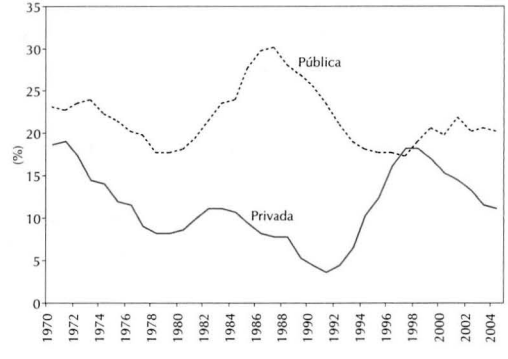
A. Millones de dólares



B. Porcentaje del PIB a precios corrientes



C. Porcentaje del PIB ajustado por PPA



Fuente: cálculos propios. Datos Banco de la República.

gos que hizo México en 1982, su nivel ascendía apenas al 8% del PIB, muy inferior al que había tenido el país a comienzos de la década de los setenta.

A partir de 1983, el flujo de financiamiento externo se volvió fuertemente negativo, no sólo por la renuencia de los prestamistas extranjeros a suministrarlo, sino por el interés de los deudores colombianos de reducir sus obligaciones en moneda extranjera en un ambiente de crecientes expectativas de depreciación del peso. No obstante, la magnitud de la reversión en los flujos de capital fue mucho menor en Colombia que en otros países de América Latina. Esto obedeció en parte a las políticas adoptadas para el manejo de la crisis pero en buena medida, también, a que Colombia había acumulado grandes cantidades de reservas internacionales durante la bonanza cafetera y el nivel de endeudamiento externo privado era muy inferior al promedio regional.

La menor reversión en los flujos de capital constituye un elemento importante para entender que la economía colombiana haya sido la mejor librada durante la crisis de la deuda latinoamericana. En contraste con prácticamente todos los vecinos, Colombia pudo mantener tasas positivas de crecimiento económico durante la década de los ochenta y evitó caer en situaciones de aceleración explosiva de las tasas de inflación. La segunda mitad de esa década, además, se caracterizó por un crecimiento económico relativamente alto en un entorno de equilibrio en la balanza de pagos y de bajos niveles de endeudamiento externo público y privado.

B. Segundo ciclo: del auge de los noventa a la recesión de fin del siglo

La afluencia de capital financiero privado hacia Colombia sólo volvió a cobrar importancia después de 1992. Durante los años iniciales de la década de los noventa, cuando ya se observaba un retorno acelerado de los flujos de capital hacia otros países de la región, los flujos netos hacia Colombia fueron negativos, manifestación tal vez de la existencia de controles directos, que se revelaron más efectivos para desalentar la entrada de capitales que para restringir la salida de estos.

Los flujos de capital privado hacia Colombia volvieron a ser positivos a partir de 1992 y fueron particularmente grandes entre 1993 y 1996, años en los cuales promediaron más del 3% del PIB (Gráfico 1). Como resultado, la deuda externa privada de Colombia aumentó rápidamente, de 2,1 miles de millones de dólares en 1991 a 17,9 miles de millones al final de 1997 (Gráfico 2).

A partir de 1998, coincidiendo con la nueva reversión de los flujos de capitales hacia América Latina, el proceso de endeudamiento externo privado cesó. Se debe observar, sin embargo, que en dicho año los pagos netos de deuda externa del sector privado no fueron masivos. Los flujos de capital, tal como los medimos en el Gráfico 1, fueron cercanos a cero, reflejando probablemente el hecho de que el plazo promedio de la deuda externa privada era relativamente alto debido a las regulaciones impuestas por las autoridades colombianas y en particular al encaje sobre el endeudamiento externo, al cual nos referiremos más adelante.

Los flujos de capital se hicieron fuertemente negativos a partir de 1999. De acuerdo con nuestra medición basada en la balanza de pagos, su magnitud fue equivalente a 7,2 miles de millones de dólares entre 1999 y 2001[2] y se volvió cercana a cero entre

[2] Específicamente, 3,3 miles de millones de dólares en 1999, 2,4 en 2000 y 1,5 en 2001.

2002 y 2004. Las cifras sobre variaciones en la deuda externa privada son algo menores en magnitud pero sugieren que el flujo continuó siendo negativo en los años posteriores a 2001. El saldo de la deuda externa privada, que había llegado a representar un 16,5% del PIB en 1997, descendió a 13,7% del PIB a finales del 2004. Esta reducción se produjo a pesar del efecto contable que tuvo el fuerte aumento de la tasa de cambio real en esos años. Si se ajustan las cifras por paridad de poder adquisitivo -para aislar ese efecto-, la reducción es mucho más fuerte. A precios de paridad de 1994, el saldo de la deuda externa privada se redujo de niveles cercanos al 18% del PIB en 1997 a 10,7% en 2004 (Gráfico 2).

III. POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL

La fuerte reversión en los flujos de capital que se observó en los últimos años del siglo XX estuvo íntimamente vinculada con la crisis que tuvo la economía colombiana en 1999 y con el lento crecimiento de los años subsiguientes. Esa experiencia pone de presente el costo que pueden tener unos flujos de capitales no regulados.

La disponibilidad de capitales internacionales para complementar el ahorro doméstico y para aumentar la eficiencia en la financiación de las actividades productivas es sin duda benéfica para cualquier economía. Sin embargo, la evidencia que existe sobre el carácter procíclico que tienen los flujos de capital a las economías en desarrollo implica que ellos pueden aumentar la volatilidad macroeconómica. Por esta razón, la política de regulación de esos flujos tiene una clara justificación. Cosa distinta son los debates sobre la efectividad que pueda tener esa política y sobre los costos laterales que puedan conllevar los controles requeridos para incrementar su eficacia.

El gran ciclo de flujos de capital que se inició en los años noventa se presentó a pesar de la existencia de regulaciones importantes, entre las cuales se destacó el famoso encaje sobre el endeudamiento externo establecido por las autoridades colombianas desde 1993, inspirado en la experiencia que ya había iniciado Chile con ese tipo de instrumento[3].

La coincidencia en el tiempo entre el encaje al endeudamiento externo y los grandes flujos de capital ha conducido a varios analistas a cuestionar la eficacia de dicho encaje. Por ejemplo, Steiner (1996) plantea la no efectividad del encaje utilizando como argumento la ausencia de una correlación negativa entre la introducción del encaje en 1993 y los volúmenes de flujos de capital en el período subsiguiente. Por su parte, Cárdenas y Barrera (1997) realizaron un cuidadoso trabajo econométrico con cifras desde 1985 hasta 1995 para concluir que la introducción del encaje sobre el endeudamiento externo en 1993 no fue efectiva para reducir la entrada de capitales.

La conclusión de los autores mencionados, sin embargo, no sólo es contraria a la que obtienen Ocampo y Tovar (2003) con información más reciente, sino que se encuentra sesgada por no considerar el hecho de que Colombia mantuvo hasta 1993 fuertes controles administrativos sobre la entrada de capitales. En la práctica, la introducción del encaje fue parte de una estrategia de liberalización de la cuenta de capitales, eliminando los controles tradicionales y sustituyéndolos por instrumentos como los encajes, más orientados al mercado. Adicionalmente, el uso del encaje se hizo más intenso en los períodos en que las autoridades observaron una

[3] La historia detallada de esas regulaciones se puede consultar en Ocampo y Tovar (2003).

oferta de recursos de capital más cuantiosa, lo cual sugiere que las correlaciones estadísticas entre ese instrumento y los flujos de capital pueden reflejar una función de reacción de las autoridades, más que la respuesta de dichos flujos al uso del encaje[4]. En esas condiciones, el debate sobre la eficacia de ese encaje como instrumento para regular la magnitud de los flujos de capital resulta muy difícil de dilucidar empíricamente.

En términos generales, puede afirmarse que los trabajos empíricos que se han realizado permiten concluir que el encaje sobre el endeudamiento externo fue una herramienta exitosa en el caso colombiano para reducir la participación de los capitales de corto plazo dentro del total de flujos de capital. En esto coinciden Cárdenas y Barrera (1997), Rocha y Mesa (1998), Rincón (2000) y Ocampo y Tovar (2003), entre otros.

Adicionalmente, en Villar y Rincón (2001) se muestra que el encaje al endeudamiento externo hizo posible que la política monetaria incrementara las tasas de interés internas *vis-a-vis* las externas, sin generar presiones adicionales a favor de la apreciación de la moneda local. Ello constituyó un resultado deseable en el período de auge de los flujos de capital, en la medida en que facilitó la ejecución de una política monetaria contracíclica.

A pesar de lo anterior, resulta evidente que las regulaciones sobre los flujos de capital que se utilizaron en Colombia en la década de los noventa fueron insuficientes para evitar una gran volatilidad de esos flujos, con grandes ingresos hasta 1997 y una fuerte reversión en los años subsiguientes. La experiencia colombiana mostró que incluso con una baja exposición a la deuda de corto plazo, la emigración de capitales puede ser muy voluminosa cuando los residentes están en condiciones de invertir en el exterior y los deudores disponen de la alternativa de prepagar sus pasivos. Muy probablemente, restringir esas libertades generaría más costos que beneficios. Ello, además, es particularmente cierto en el contexto actual de rápido desarrollo de instrumentos financieros sofisticados -que facilitan la recomposición de portafolios entre diferentes monedas- y de acelerado crecimiento de inversionistas institucionales, como los fondos privados de pensiones.

Así, el tipo de regulación sobre los flujos de capitales que Colombia tuvo en la década de los noventa sería probablemente menos efectivo en las circunstancias actuales de lo que fue en ese período. Sin embargo, la volatilidad de esos flujos puede ser mitigada sin costos excesivos imponiendo controles sobre las posiciones netas en moneda extranjera que tienen los agentes económicos (Ocampo, 2003, Ffrench-Davis y Villar, 2004). En particular, no sólo resulta fundamental mantener el control sobre el riesgo cambiario que asumen los intermediarios financieros -control que existe en Colombia y que es común también en los países desarrollados- sino que ese control debería extenderse a los hogares y las empresas. La regulación prudencial del sector financiero debería exigir a los bancos que den cuenta de los riesgos implícitos en el otorgamiento de préstamos a empresas u hogares con descalces cambiarios importantes entre sus activos y pasivos. Asimismo, tal como lo ha sugerido un expresidente del Banco Central Chileno para el caso de su país (Zahler, 2004), deberían buscarse mecanismos para evitar que inversionistas institucionales tan importantes como los fondos de pensiones, cuyo comportamiento tiene fácilmente implicaciones macroeconómicas, refuercen los ciclos en los flujos de capi-

[4] Cardoso y Goldfajn (1998) sometieron exitosamente este argumento a prueba en el caso de Brasil.

tal inducidos por cambios en las condiciones financieras internacionales.

En los períodos de abundancia de recursos financieros internacionales, la moneda local tiende a revaluarse y suele prevalecer la percepción de que el ingreso de capitales externos es una fuente de recursos barata a la cual se debe permitir el acceso sin ningún tipo de sobrecosto. La historia ha mostrado, sin embargo, que esos recursos terminan siendo tremendamente costosos en el momento en que cambian las condiciones externas. Las autoridades, por lo tanto, enfrentan un dilema complejo, cuya solución no es en lo absoluto fácil ni evidente.

BIBLIOGRAFÍA

Avella, Mauricio (2003), "Antecedentes históricos de la deuda Colombiana. El proceso de Moratoria Formal sobre la deuda externa entre 1931 y 1935", *Borradores de Economía* No. 271, Banco de la República, diciembre.

Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1997), "On the Effectiveness of Capital Controls: The Experience of Colombia During the 1990s", *Journal of Development Economics*, vol. 54.

Cardoso, Eliana e Ilan Goldfajn (1998), "Capital Flows to Brazil: The Endogeneity of Capital Controls", *IMF Staff Papers*, No. 45, September.

Ffrench-Davis, Ricardo y Leonardo Villar (2005), "Estabilidad macroeconómica real y la cuenta de capitales en Chile y Colombia", en Ricardo Ffrench-Davis (ed.), *Crecimiento Esquivo y Volatilidad Financiera*, Ediciones Mayol y CEPAL, Bogotá.

Ocampo, José Antonio (2003), "Capital Account and Counter Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Grifith-Jones (eds.), *From Capital Surges to Drought*, Palgrave/WIDER/ECLAC, London.

Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (2003), "La experiencia Colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, No. 81, Santiago de Chile, diciembre.

Rincón, Hernán (2000), "Efectividad del control a los flujos de capital: un re-examen empírico de la experiencia reciente en Colombia", *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 3, No. 1, Universidad del Rosario, Bogotá.

Rocha, Ricardo y Fernando Mesa (1998), "Flujos internacionales de capital en Colombia: un enfoque de portafolio", *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, No. 78, Bogotá, marzo.

Steiner, Roberto (1996), "La reciente afluencia de capital extranjero a Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. XXVI, No. 2, Fedesarrollo, Bogotá, junio.

Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2001), "Flujos de capital y regímenes cambiarios en la década de los noventa", *Ensayos sobre Política Económica*, No.39, Banco de la República, junio. Publicado en inglés en A. Berry (ed.), *Critical Issues in Financial Reform: A View from the South*, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 2003.

Zahler, Roberto (2004), "Estabilidad macroeconómica e inversiones de los Fondos de Pensiones: El Caso de Chile", en Ricardo Ffrench-Davis (ed.), *Crecimiento Esquivo y Volatilidad Financiera*, Ediciones Mayol y CEPAL, Bogotá.

Consideraciones sobre la acumulación de reservas internacionales en Colombia entre 1970 y 2004

Humberto Mora A.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Desde 2003 el país ha venido discutiendo la conveniencia de que el Banco de la República realice ventas de divisas al gobierno por el monto al que asciendan los "excedentes de reservas", con el fin de destinarlas al pago de la deuda pública externa. En mayo de 2004 el Banco decidió realizar ventas de este tipo por USD500 millones y en febrero de 2005 por USD1.250 millones. En estas páginas se analizan los determinantes de la acumulación de reservas internacionales entre 1970 y 2004, a la luz de la teoría económica y de la evidencia empírica provista por los resultados de las estimaciones econométricas de los modelos comúnmente usados para establecer el nivel óptimo de reservas.

Los bancos centrales mantienen reservas internacionales con el fin de enfrentar situaciones de desequilibrio en la balanza de pagos, cuyo ajuste inmediato podría implicar una caída en el nivel de gasto y del producto de la economía, así como en el bienestar de los agentes (Heller, 1966; Hamada y Ueda, 1977; Frenkel y Jovanovic, 1981; Ben Bassat y Gottlieb, 1992). En ausencia de financiamiento externo y ante un déficit transitorio en la balanza de pagos, la desacumulación de reservas permitiría financiar el desequilibrio sin necesidad de incurrir en los costos de reducir el gasto agregado y el producto. Aún si el desajuste es de tipo permanente, con lo cual dichas reducciones del gasto resultarían ineludibles, la desacumulación temporal de reservas internacionales permitiría una mayor gradualidad en el ajuste estructural de la economía. El mantenimiento de reservas internacionales reporta beneficios pero también costos, como se explica enseguida.

Entre mayor sea el nivel de reservas que posee el Banco Central, menor será la reducción instantánea en el gasto agregado y en el producto que debe producirse para corregir desequilibrios de la balanza de pagos, y por tanto mayor el beneficio para la economía de mantener reservas. Vale la pena des-

[1] El autor es Director Adjunto de Estudios Económicos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador Asociado durante 1998-1999. Se agradece la valiosa colaboración de Pablo Cuba y David Fernando López en el suministro y manejo de la información básica utilizada en este trabajo.

tacar que aún en regímenes de tasa de cambio flotante, el costo económico del ajuste requerido en el precio relativo de los transables ante desequilibrios macroeconómicos fundamentales puede resultar de tal magnitud, que las autoridades suelen preferir combinar el proceso de devaluación con una intervención por la vía de la desacumulación de reservas. Las reservas actúan como un amortiguador de los ajustes que deben adoptarse en el gasto y los precios relativos ante esos desequilibrios y permiten una mayor gradualidad en los mismos, cuando se trata de desequilibrios permanentes. Sin embargo, para acceder a ese beneficio se debe incurrir en un costo económico.

El costo de oportunidad en el que se incurre por mantener reservas está representado por la diferencia entre la tasa de rendimiento del capital público, o la tasa de interés de la deuda pública, cualquiera que sea mayor, y la tasa de rendimiento de las reservas[2], la cual suele ser bastante menor por estar las reservas conformadas por activos de alta liquidez y bajo riesgo[3].

El nivel óptimo de reservas es aquel que minimiza el costo neto esperado de mantener reservas, el cual descuenta del costo de oportunidad el beneficio ya mencionado.

De otra parte, las reservas internacionales sirven como garantía de que el país cuenta con un respaldo suficiente para poder realizar los pagos correspondientes a sus obligaciones externas (Eaton y Gersovitz, 1980; Ben Bassat y Gottlieb, 1992). En algunos países asiáticos, la acumulación de reservas internacionales ha estado correspondida con un proceso creciente y continuo de afluencia de inversión extranjera directa, constituyéndose en una especie de garantía de dicha inversión (véase Dooley, 2003 y 2004; Lee, 2004).

Después de esta breve introducción, en la segunda sección se describe el comportamiento de las reservas en Colombia entre 1970 y 2005, en comparación con otros países latinoamericanos, economías en desarrollo, economías emergentes y países desarrollados. En la tercera sección se analizan los determinantes fundamentales del comportamiento de las reservas en esos grupos de países. Finalmente, la cuarta sección incluye las conclusiones.

II. COMPORTAMIENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES

A lo largo de 1970-2004, las reservas internacionales brutas reales[4] de Colombia presentaron tres períodos de expansión y dos de contracción, los dos últimos en épocas de crisis financiera internacional, como puede apreciarse en el Gráfico 1. Entre 1970 y 1980 su valor se multiplicó por once; cayeron posteriormente entre 1980 y 1984 en un 80%; se multiplicaron en más de 4 veces entre 1984 y 1997; y en forma casi continua, con excepción de dos años, se volvieron a contraer nuevamente en el período de crisis financiera internacional entre 1997 y 2000 en un 15%; y a partir de 2001 han crecido en más de un 50% hasta julio de 2005. El resultado neto es un nivel de reservas reales brutas, a mediados de 2005, que es equivalente a más de 15 veces el de 1970.

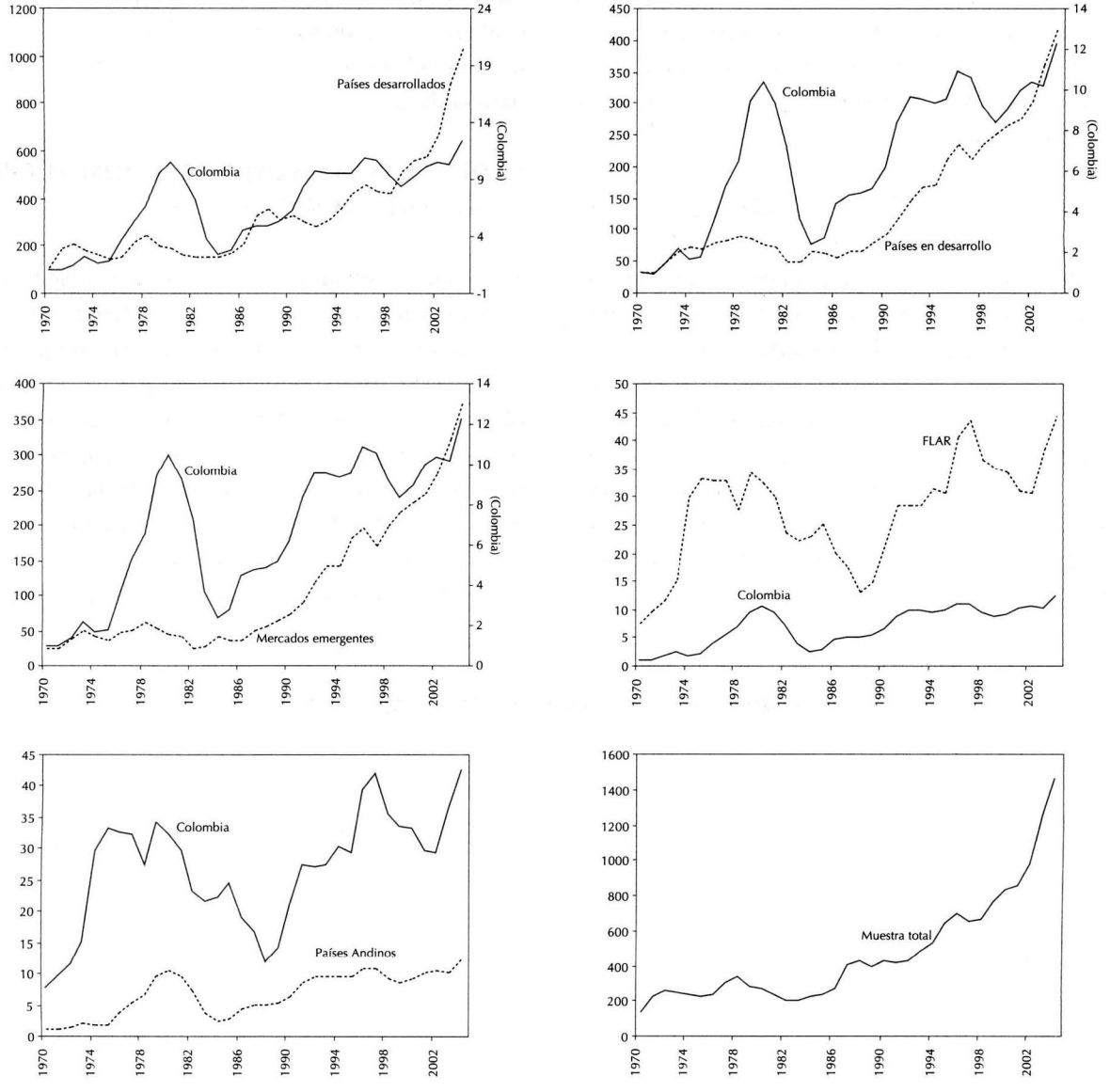
[2] De hecho, un tratamiento más detallado del costo de oportunidad de las reservas adiciona también el costo de esterilización en que debe incurrir el Banco Central para contrarrestar el efecto de expansión monetaria que produce la acumulación de reservas internacionales (Hauner, 2005).

[3] Las reservas internacionales brutas incluyen las tenencias de activos líquidos en monedas convertibles, incluyendo oro, derechos especiales de giro, y la posición de reservas del país en el FMI.

[4] Se usó como deflactor el IPC de Estados Unidos.

No está de demás señalar que los períodos de acumulación (y desacumulación) se suceden tanto bajo regímenes cambiarios de tasa de cambio administrada por las autoridades (el primero), como bajo esquemas de mayor flexibilidad cambiaria (el tercero).

Gráfico 1
RESERVAS BRUTAS REALES
(Billones de USD)



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

La amplia variación de las reservas internacionales en Colombia sólo es comparable a la de otros países latinoamericanos, en particular a la del grupo conformado por los países miembros del FLAR, a saber: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, como se observa en el mismo Gráfico 1. Tanto el grupo de países desarrollados, como en desarrollo y de economías emergentes presentan una variabilidad menor. Adicionalmente, los países emergentes y en desarrollo han presentado también una pronunciada tendencia ascendente de acumulación de reservas desde 1986.

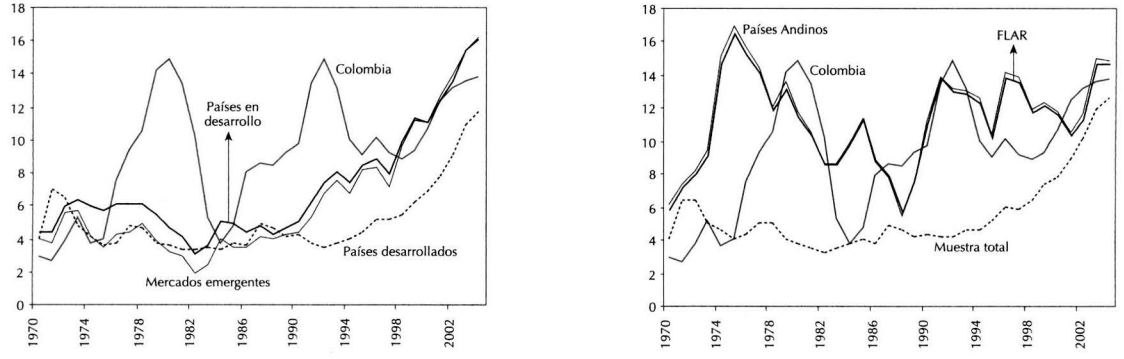
Como proporción del PIB, la volatilidad de las reservas en Colombia es aún más pronunciada que en niveles reales, pero con una tendencia igualmente creciente, como se muestra en el Gráfico 2. Es interesante notar que desde mediados de los noventa, el cociente de reservas y PIB no es más alto para Colombia que para el grupo de países en desarrollo considerados, de hecho, desde 2002 esa relación es menor en Colombia. El cociente sólo es mayor que el de los países desarrollados, como le ocurre también a los otros grupos de países en desarrollo y economías emergentes.

En síntesis, la tendencia ascendente de las reservas en Colombia, en especial en los últimos tres años, ya sea en términos reales o como proporción del PIB, no es exclusiva de este país, sino que es compartida por otros países en desarrollo y por economías emergentes. En cambio, la amplia volatilidad de las reservas en Colombia sólo es compartida por otros países latinoamericanos. Resulta de interés evaluar qué factores fundamentales están detrás de la tendencia de acumulación de reservas, lo cual se hará en la siguiente sección.

III. DETERMINANTES DEL NIVEL ÓPTIMO DE RESERVAS INTERNACIONALES

En general, la literatura que plantea el problema de minimización del costo neto de mantener reservas en función del nivel de reservas que se escoja, usa la teoría de "saldo de inventarios" para determinar el tiempo y la cantidad de reservas que deben acumularse, en función de las variables que determinan sus variaciones estocásticas en el tiempo (Heller, 1966; Hamada y Ueda, 1977; Frenkel y Jovanovic, 1981). Cada vez que el nivel de reservas llega a un cierto mínimo, se producen ajustes en el gasto agre-

Gráfico 2
RESERVAS BRUTAS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

gado y en los precios relativos de los bienes transables de la economía, que determinan una nueva acumulación de reservas. Las autoridades económicas escogen un nivel de reservas que minimice el costo total esperado de mantenerlas, el cual a su vez es un promedio ponderado del costo del ajuste macroeconómico que debe producirse si las reservas alcanzan el límite inferior, y de su costo de oportunidad si las reservas están por encima del límite mínimo.

Existen cuando menos dos tipos de especificaciones funcionales que han sido estimadas econométricamente para Colombia y para otros países de la región. Nos referiremos a continuación a sus principales características.

En la formulación de Frenkel y Jovanovic (1981), el nivel óptimo de reservas es función creciente de su grado de volatilidad y decreciente del costo de oportunidad[5]. La estimación de este modelo por Flood y Marion (2002) para una muestra global de 24 países que incluye países desarrollados, en desarrollo y emergentes, en el período 1970-1997, arroja resultados estadísticos robustos y en línea con los postulados teóricos. Su estimación para Colombia y un grupo de países latinoamericanos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela), con series trimestrales para el período 1989.1-2004.1, arrojó resultados igualmente sólidos y consistentes con la teoría (véase Mora y Plazas, 2004).

En el Gráfico 3 se muestra el comportamiento de la volatilidad del crédito interno neto del Banco Central (dividido entre M2), variable que conceptualmente determina la volatilidad de las reservas[6] y que se usó en las estimaciones econométricas del modelo en Mora y Plazas (2004). Puede apreciarse, en primer lugar, que dicha volatilidad ha tendido a aumentar en los países en desarrollo, en contraste con los países desarrollados, en especial desde mediados de los años ochenta. En segundo lugar, en la muestra de países latinoamericanos considerada, dicho aumento es muy superior al del resto de países en desarrollo. En tercer lugar, la altísima volatilidad en Colombia sólo es comparable con la de la muestra de países latinoamericanos y muy superior a la de otras economías emergentes. Es decir, a la luz del modelo teórico y de los resultados de su verificación empírica, la altísima volatilidad macroeconómica es uno de los factores que debe haber contribuido a la acumulación de reservas internacionales en Colombia.

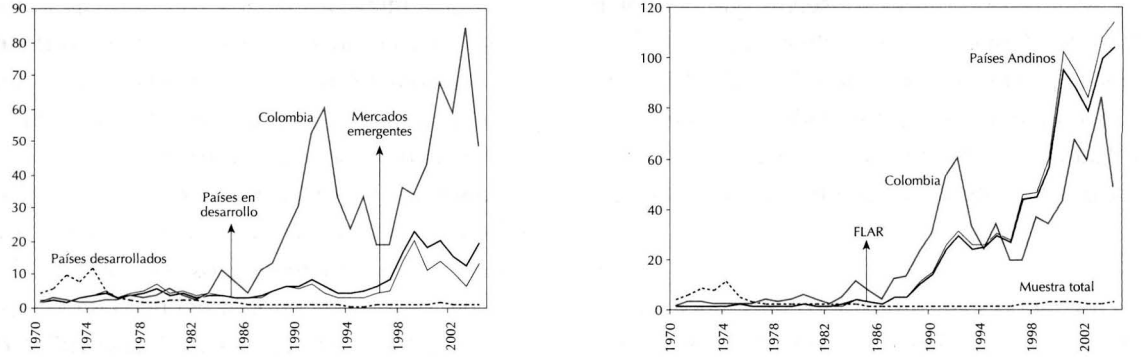
Adicionalmente, en el Gráfico 4 se muestra el costo de oportunidad de las reservas[7]. Dicho costo disminuyó significativamente entre comienzos de los años noventa y 2000, y ha vuelto a aumentar desde 2001, pero ubicándose en niveles inferiores a los de los años ochenta. Esto ocurrió en todos los grupos de países considerados, tanto desarrollados, como en desarrollo y latinoamericanos, y en particular, en Colombia. No obstante esta tendencia, desde mediados de los años noventa, en Colombia este costo se ha ubicado en cerca de 50 puntos básicos

[5] Si R denota el nivel de reservas, el cual se supone que es proporcional al nivel óptimo; s su volatilizad; r el costo de oportunidad y n es un término de error independiente e idénticamente distribuido, las reservas óptimas guardan una relación del tipo $ln\ R_t = d_0 + d_1\ ln\ s_t - d_2\ ln\ r_t + n_t$, *donde* $d_1 = 0{,}5$ y $d_2 = 0{,}25$. Debido a las características estocásticas de las series, dicha relación se suele estimar econométricamente con la siguiente especificación funcional $ln(R_t/X_t) = c_0 + c_1\ ln(s_t/X_t) - c_2\ ln\ r_1 + c_3\ ln(1/s_t) + n_t$, donde X es una variable de escala, en la práctica igual al PIB, las importaciones, M2 o el deflactor del PIB.

[6] Véase Flood y Marion (2002). Para cada momento del tiempo, dicha volatilidad corresponde a la desviación estándar calculada sobre los dos últimos años.

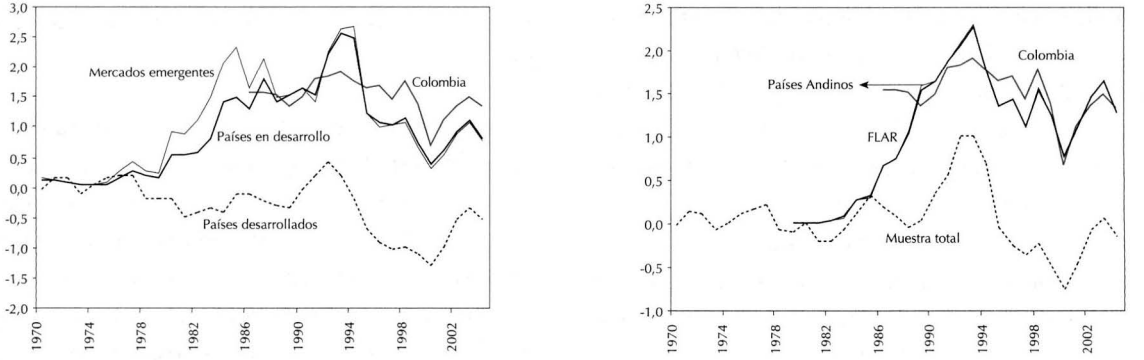
[7] Medido como el diferencial entre la tasa de interés de los depósitos a tres meses y la tasa de interés de los billetes del tesoro americano a tres meses.

Gráfico 3
VOLATILIDAD DEL CRÉDITO INTERNO NETO
(Variable de escala: M2)



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI y cálculos del autor.

Gráfico 4
COSTO DE OPORTUNIDAD DE LAS RESERVAS (%)



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI y cálculos del autor.

por encima del promedio de países en desarrollo y de economías emergentes, pero en niveles muy similares a los de la muestra de países latinoamericanos. Por la tanto, la reducción presentada en el nivel del costo de oportunidad en Colombia desde comienzos de los noventa también es consistente con una mayor acumulación de reservas internacionales, pero el mayor nivel, en comparación con otros países latinoamericanos, señalaría que este factor específico puede determinar un proceso de menor intensidad en Colombia.

La segunda especificación funcional dentro de los modelos basados en "saldos de inventarios" que ha sido estimada econométricamente para Colombia es la desarrollada por Bassat y Gottlieb (1992). En

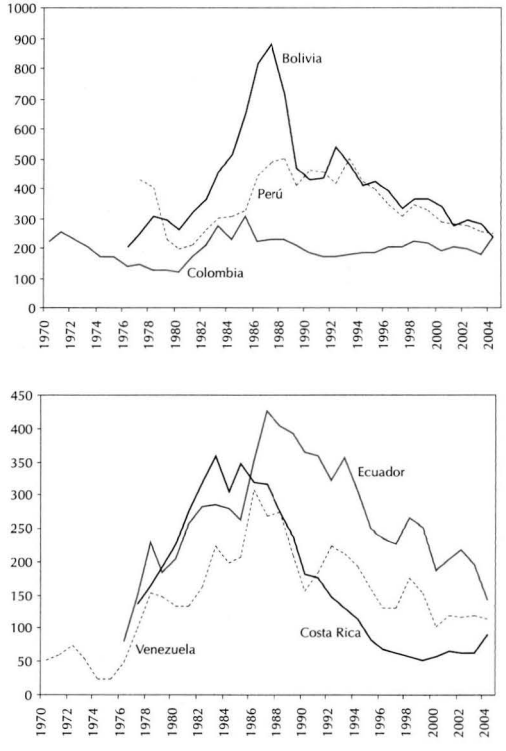
particular, Banco de la República[8] (2003) y López (2005) estimaron una versión de este modelo para Colombia obteniendo, en general, buenos resultados econométricos para la mayoría de las variables explicativas. Uno de los objetivos de este modelo es introducir en el análisis el riesgo soberano como determinante de la demanda de reservas. Al igual que en el caso anterior, el costo esperado de mantener reservas es un promedio ponderado del costo de que las reservas caigan hasta un cierto nivel y del costo de oportunidad, pero el énfasis radica en la estimación de la probabilidad de que la economía esté en uno u otro estado[9]. Esa probabilidad es a su vez función de una lista de variables asociadas con dificultades en la balanza de pagos, como las mencionadas en la nota de pié de página anterior.

Dicha lista varía entre diferentes verificaciones empíricas, y en las aplicaciones más recientes ha sido frecuente sustituir variables como la relación de reservas a importaciones (tradicionalmente vinculadas a choques a la cuenta corriente) por otros indicadores que capturen el efecto de los choques externos a la cuenta de capitales, así como por otros determinantes de las crisis de balanza de pagos, tales como el contagio, la vulnerabilidad del sistema financiero, y la insostenibilidad fiscal, entre otros.

En el trabajo del Banco de la República (2003), la especificación que arrojó los mejores resultados econométricos incluyó como variables explicativas la relación reservas a amortizaciones de la deuda externa de corto plazo (con signo negativo), deuda externa a exportaciones, importaciones a PIB y el *spread* de riesgo de la deuda soberana según el índice EMBI.

En el Gráfico 5 se muestra cómo ha evolucionado la relación deuda externa y exportaciones para Colombia y el grupo de países latinoamericanos miembros del FLAR. Puede apreciarse que históricamente esta relación fue relativamente más baja en Colombia, en especial entre los años setenta y comienzos de los noventa. No obstante, en tanto la relación se

Gráfico 5. DEUDA EXTERNA TOTAL COMO PORCENTAJES DE LAS EXPORTACIONES (%)



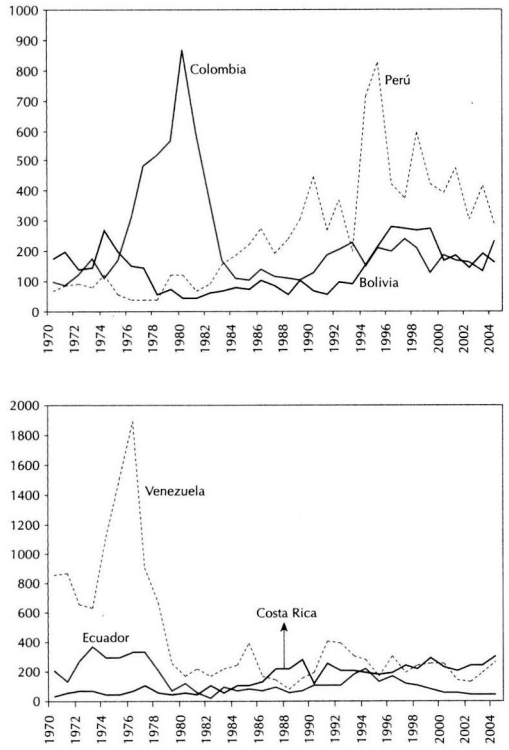
Fuente: Global Development Finance, World Bank.

[8] Un trabajo anterior con mayor énfasis en choques a la cuenta corriente de la balanza de pagos es el de Oliveros y Varela (1994). Otro, que usa los resultados de Hammada y Ueda es el de Carrasquilla (1994).

[9] El costo esperado de mantener reservas es $EC = \pi C_0 + (1-\pi)C_1$, donde π es el riesgo soberano y corresponde a la probabilidad de que las reservas caigan por debajo de un cierto mínimo; C_0 es el costo del ajuste macroeconómico que debe realizarse si las reservas caen hasta un cierto nivel y C_1 es el costo de oportunidad si las reservas se sitúan por encima de ese mínimo. La probabilidad de agotamiento de reservas, o el riesgo soberano, es a su vez función de la relación reservas e importaciones (R/M), servicio de la deuda a exportaciones y de la variabilidad de la balanza de pagos, entre otras.

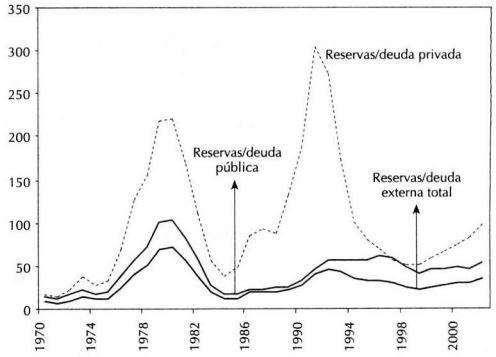
ha reducido significativamente desde finales de los ochenta en los otros países, en particular en Bolivia, Perú y Ecuador, en Colombia se mantuvo relativamente estable, con tendencia a aumentar en 2004, al punto que su valor es ahora muy similar al de estos países. De igual forma, en el Gráfico 6 se muestra que la posición relativamente más favorable que tuvo Colombia hasta comienzos de los ochenta, en términos de la relación reservas a servicio de la deuda pública externa de largo plazo, se perdió en el período subsiguiente, al punto que hoy esa relación es inferior a la de Costa Rica, Perú y Venezuela. Finalmente, el Gráfico 7 muestra que la relación de reservas y deuda externa total y pública

Gráfico 6. RESERVAS BRUTAS/SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE LARGO PLAZO (%)



Fuente: Global Development Finance, World Bank.

Gráfico 7. RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS/DEUDA EXTERNA COLOMBIA: 1970-2004 (%)



Fuente: Banco de la República.

se redujo entre comienzos de los noventa (54%) y 2000 (25%), y en 2004 (34%) se ubicaba en niveles inferiores a los alcanzados en 1980 (69%). Por lo tanto, a la luz de este comportamiento y de los resultados de la estimación del modelo, es de esperarse que Colombia (junto con Venezuela), hubiesen presentado un ritmo relativamente alto de acumulación de reservas, en comparación con los demás países andinos.

En síntesis, la evidencia existente sobre la alta y creciente volatilidad del crédito interno neto del Banco Central, de una parte, y el aumento del endeudamiento externo con la consiguiente mayor carga del servicio de la deuda, de otra, son consistentes, desde el punto de vista de la teoría económica, con una mayor acumulación de reservas internacionales en Colombia, como en efecto ha ocurrido. No se espera que el comportamiento de esos factores cambie radicalmente en el horizonte inmediato, razón por la cual es de esperarse que continúe el proceso de acumulación de reservas. A pesar de la acumulación de reservas que se ha producido, el crecimiento de la deuda externa ha sido mucho más rápido, deteriorando la relación reservas a deuda.

Por lo demás, vale la pena mencionar que como los estimativos del nivel óptimo de reservas obtenidos en los trabajos mencionado son función creciente del costo de la crisis, configuraciones diferentes de los balances macroeconómicos, en especial en el frente fiscal y de balanza de pagos, producen distintos estimativos del nivel óptimo de reservas. Las aplicaciones de los resultados obtenidos en distintos momentos del tiempo indican que los niveles de reservas del Banco Central no han diferido significativamente de su nivel óptimo, a pesar de la creciente acumulación observada.

IV. CONCLUSIONES

- Colombia, al igual que otros países en desarrollo y economías emergentes, ha presentado una tendencia creciente de acumulación de reservas internacionales entre 1970 y 2004, en especial desde mediados de los años ochenta. No obstante, a diferencia de esos otros dos grupos de países, ha presentado una volatilidad mucho mayor en el comportamiento de sus reservas, particularmente como proporción del PIB, comportamiento que sólo es compartido por países latinoamericanos.

- Uno de los factores fundamentales que ha determinado la acumulación de reservas en Colombia es la alta y creciente volatilidad macroeconómica, medida a través de la volatilidad del crédito interno neto del Banco Central. Esa característica ha sido común a otros países latinoamericanos, en contraste con la muestra de países en desarrollo y emergentes, que presentan volatilidades mucho menores, pero también crecientes, desde mediados de los años noventa. Recientemente, sólo los países desarrollados presentan volatilidades menores que en el pasado.

- Un segundo factor que ha contribuido a la acumulación de reservas en Colombia es la reducción del costo de oportunidad entre comienzos de los noventa y 2001, tal y como ha ocurrido también en los otros grupos de países; si bien el nivel del costo de oportunidad en Colombia ha estado por encima del correspondiente a los países en desarrollo, emergentes y desarrollados, ha sido muy similar al de países latinoamericanos, por efecto del mayor riesgo soberano en la región.

- Un tercer factor que explica la acumulación de reservas en Colombia es el rápido crecimiento de la deuda externa, en especial la deuda pública, desde finales de los años noventa, con el consiguiente aumento en la carga del servicio de la deuda.

- No es de esperarse que ninguno de los factores anteriormente mencionados como determinantes de la acumulación de reservas presenten cambios sustanciales en el corto y mediano plazo, razón por la cual es de esperar que la acumulación de reservas en Colombia continúe en el futuro, en tanto el cumplimiento de la meta de inflación no resulte amenazado por la intervención del Banco Central.

BIBLIOGRAFÍA

Aizenman, Joshua, y Marion, Nancy (2002), "The High Demand for International Reserves in the Far East: What's Going On?". *Working Paper Series*, WP 9266, octubre.

Banco de la República (2003), "Análisis del nivel adecuado de Reservas Internacionales", Separata de las Notas Editoriales, *Revista del Banco de la República*, Diciembre.

Calvo, Guillermo y Reinhart, Carmen (2000), "Fear of Floating", NBER *Working Paper Series*, WP 7993, November.

Carrasquilla, Alberto (1994), "Consideraciones sobre el manejo de las Reservas Internacionales", *Mimeo*, Banco de la República.

Ben-Bassat, Avraham y Gottlieb, Daniel (1992), "Optimal International Reserves and Sovereign Risk", *Journal of International Economics*, 33, p. 345-362.

Dooley P., Michael, Folkerts-Landau, David y Garber, Peter (2004), "The Revived Bretton Woods System: The Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rates in Center Countries", *Working Paper Series*, WP 10332, March.

Dooley P., Michael, Folkerts-Landau, David y Garber, Peter (2003), "An Essay on the Revived Bretton Woods System", *Working Paper* 9971. IMF, September.

Flood, Robert and Marion, Nancy (2002), "Holding International Reserves in an Era of High Capital Mobility". *Working Paper*/02/62. IMF, April.

Frenkel, Jacob A., y Boyan Jovanovic (1981), "Optimal International Reserves: A Stochastic Framework", *The Economic Journal*, Vol. 91 pp. 507-14.

Hamada, Koichi y Ueda, Kazuo (1977), "Random Walks and the Theory of the Optimal International Reserves" *The Economic Journal*, Vol. 87, No. 348, p. 722-742.

Hauner, David (2005), "A Fiscal Price Tag for International Reserves", *Working Paper* /05/81, IMF, April.

Lee, Jaewoo (2004), "Insurance Value of International Reserves: An Option Pricing Approach", *Working Paper*, IMF, April.

López, David Fernando (2005), "Nivel óptimo de Reservas Internacionales y crisis cambiarias en Colombia", *Tesis de Maestría*, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, julio.

Mora, Humberto y Plazas, Juan Fernando (2004), "Some Comparative Evidence on International Reserves Holdings in the FLAR's Member Countries", *Mimeo*, FLAR, October.

Oliveros, Hugo y Varela, Carlos (1994), "Consideraciones sobre el nivel óptimo de Reservas Internacionales" *Borradores Semanales de Economía*, No. 5, Banco de la República.

Soto, Claudio; López, Eduardo y Aguirre, Alvaro (2004), "Acerca del nivel adecuado de Reservas Internacionales", *Mimeo* Banco Central de Chile, julio.

Tasa de cambio: evolución, determinantes e impacto

Juan José Echavarría S.[1]

I. INTRODUCCIÓN

En un trabajo clásico, Díaz-Alejandro (1970) describe la fuerte aversión de la clase trabajadora argentina a la devaluación de la tasa de cambio. Se trataba en buena medida de inmigrantes europeos con un consumo intensivo en bienes importados (vino, aceite de oliva, etc). En la misma dirección, Cooper (1973) concluye que los Ministros de Hacienda que devalúan en los países emergentes caen por impopulares. Lo contrario parece suceder en Colombia, sin embargo, pues la revaluación de la moneda se considera uno de los principales factores detrás del desempleo y de la falta de crecimiento[2].

En este documento se presenta un breve resumen de un conjunto de trabajos para Colombia realizados recientemente por el autor, todos ellos relacionados con la tasa de cambio (Echavarría, 2005). Se describe inicialmente su evolución en el largo plazo, se defiende luego el régimen actual de flotación administrada, se consideran los factores determinantes del nivel de la tasa de cambio real y de los desalineamientos con respecto al "equilibrio", y finalmente se evalúa el impacto de la devaluación sobre las exportaciones y sobre el conjunto de la economía.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CAMBIO REAL EN COLOMBIA

El Gráfico 1 presenta la evolución de la tasa de cambio real en Colombia, utilizando como deflactor el índice de precios al por mayor en el país y en el exterior[3]. La variable crece en el tiempo, con un nivel en 2005 que dobla el de 1964. Esta tendencia creciente es común para la mayoría de países emergentes y obedece, posiblemente, a que nuestros exportadores innovan menos que los de los países desa-

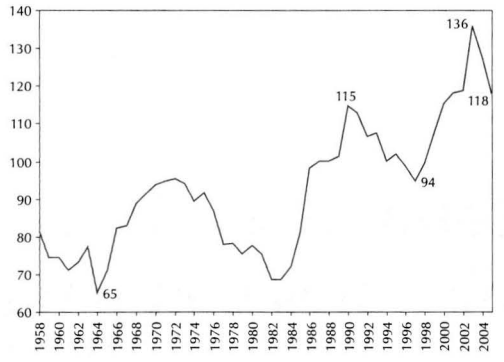
---

[1] Codirector de la Junta Directiva del Banco de la República. Fue Director de Fedesarrollo entre 1998-2003.

[2] No siempre ha sido así. Se atacaba a Carlos Lleras por "devaluacionista" durante su campaña presidencial antes de 1967.

[3] El comportamiento es relativamente similar cuando se utiliza el índice de precios al consumidor, aún cuando las oscilaciones son incluso más pronunciadas en este último caso. Como ponderador se utilizó el peso de los distintos mercados en nuestras exportaciones no tradicionales.

Gráfico 1. TASA DE CAMBIO REAL EN COLOMBIA, 1958-2004 (1994=100)



Fuente: Banco de la República.

rrollados (el llamado efecto *Balassa-Samuelson).* Se observa, adicionalmente, una alta volatilidad, con fuertes devaluaciones y fuertes revaluaciones, un fenómeno también común para economías emergentes (y desarrolladas) que ha sorprendiendo a la mayoría de analistas en el campo. Las revaluaciones han sido fuertes tanto bajo el régimen de "devaluación gota a gota" vigente entre 1967 y 1991 (revaluación de -56% entre 1972 y 1982) como bajo las "bandas cambiarias" adoptadas en 1991-1998 (revaluación de -34,9% entre 1990 y 1997), y bajo la "flotación administrada" reciente (revaluación superior a 40% acumulada en los últimos 2 años, la mayor revaluación *por año* en la historia del país).

III. ¿POR QUÉ ES CONVENIENTE LA FLEXIBILIDAD CAMBIARIA PARA COLOMBIA?

Históricamente los países han logrado implementar solo 2 de 3 objetivos deseables: la libre movilidad de capitales (permite diversificar riesgo y movilizar el ahorro internacional); la política monetaria activa (permite suavizar el ciclo económico); y la estabilidad de la tasa de cambio (permite planear el futuro a los productores de bienes transables, exportadores y productores que compiten con importaciones).

Esta idea de *la trilogía imposible* es útil para pensar en forma esquemática la evolución de la política económica internacional (Obstfeld, 2004). El patrón oro que rigió hasta la Primera Guerra Mundial se caracterizó por una alta movilidad de capitales y por la estabilidad cambiaria (valor de las monedas atadas al precio del oro), pero no se dispuso de una política monetaria activa. La cantidad de dinero solo podía aumentar con los superávit comerciales y con los descubrimientos internacionales de oro. En el período de entre guerras y (principalmente) en 1945-1971 entró a regir el sistema de *Bretton Woods* con una reducción sustancial en los flujos de capital, y en el período 1971-2005 se sacrificó la estabilidad cambiaria. Hoy flotan las monedas de la mayoría de países desarrollados.

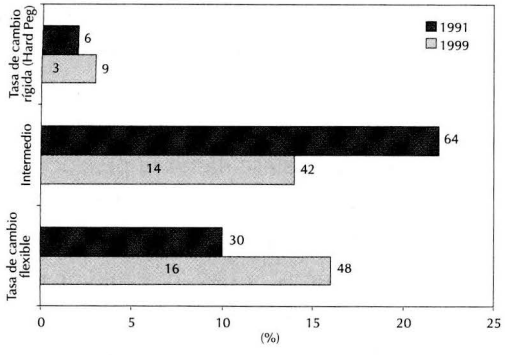
El Gráfico 2 compara el peso de diferentes regímenes cambiarios en 1991 y en 1999, y muestra que los países emergentes[4] también se han movido hacia la mayor flexibilidad cambiaria. La proporción de países con regímenes cambiarios relativamente flexibles pasó de 30% a 48%, y la de los regímenes intermedios cayó más de 20 puntos. Ha sido mínima la proporción de países con tasas de cambio rígidas[5], ante las enormes dificultades que generan esquemas como la dolarización. El experimento argentino fue un verdadero desastre, y no se auguran buenos tiempos para El Salvador o Ecuador.

Algo similar ha sucedido en Colombia. El país pasó de un régimen intermedio relativamente rígido, co-

[4] Fischer incluye 33 países en su definición de economías emergentes, combinando los países incluidos en el EMBI+ (J.P.Morgan) y MSCI (Morgan Stanley). Se trata de economías "intermedias" expuestas a importantes choques potenciales de flujos de capital. La lista incluye buena parte de los países de América Latina.

[5] Los regímenes "rígidos" incluyen los *currency boards* y la "dolarización". Bajo regímenes intermedios se agrupan los *fixed pegs*, los *crawling pegs*, y las bandas cambiarias.

Gráfico 2. REGÍMENES CAMBIARIOS EN PAÍSES EMERGENTES



Fuente: Fischer (2001).

mo la "devaluación gota a gota" (*crawling peg*), en 1967-1991 a otro régimen intermedio menos rígido, como las bandas cambiarias en 1991-1998. Los ataques "especulativos" en una situación fiscal desordenada obligaron a moverse al actual esquema de flotación administrada (un régimen clasificado como "*flexible*" en el gráfico anterior). La flexibilidad total no parece deseable ante la enorme e inesperada volatilidad que han presentado las tasas de cambio en la mayoría de países.

Colombia ha sacrificado un esquema cambiario relativamente rígido en aras de mantener una política monetaria activa y de gozar de los beneficios potenciales que brindan los flujos de capital[6], pero existen razones adicionales que llevan a recomendar una tasa de cambio relativamente flexible, todas ellas discutidas en la literatura sobre zonas cambiarias óptimas[7].

El país no ha padecido fenómenos de hiperinflación desde finales del Siglo XIX, el Banco Central ha sido capaz de reducir la inflación a niveles cercanos al 3% - 4% y existe baja dolarización *de facto*. Es poco conveniente, entonces, sustituir nuestra moneda por el dólar, o mantener una tasa de cambio rígida. Son bajos los niveles de *pass-through* y la devaluación de la tasa de cambio tiene efectos expansivos sobre el conjunto de la economía, por lo que es posible y conveniente devaluar cuando la economía padece un choque externo negativo, con alto desempleo en presencia de mercados laborales sumamente rígidos. Se trata de una economía relativamente cerrada al comercio internacional, la inestabilidad cambiaria golpea poco las exportaciones (mucho más las afecta el nivel) y el país no cuenta con mercados financieros desarrollados ni con una política fiscal contra-cíclica exitosa. Los choques externos (y de política) son muy diferentes a los que tienen lugar en los Estados Unidos, lo que hace poco conveniente amarrar nuestra moneda al dólar.

IV. ¿CUÁLES FACTORES DETERMINAN EL NIVEL DE LA TASA DE CAMBIO REAL?

El nivel de la tasa de cambio nominal (y real) no es fijado por las autoridades, y tiene entonces sentido preguntarse por las variables que lo determinan. Echavarría, Vásquez y Villamizar (2005) encuentran que los "fundamentales" que explican la tasa de cambio en el largo plazo son: los niveles de productividad (negativamente, la tasa de cambio se revalúa cuando la productividad en el país crece más que en el exterior), los términos de intercambio (negativamente, una bonanza petrolera revalúa la tasa de cambio real), el nivel de deuda externa del país (con efectos contradictorios en el corto y en el largo pla-

[6] Beneficios que solo se han materializado para algunas de las modalidades de capital, principalmente para la inversión extranjera directa (ver Prassad, et al. 2003).

[7] Sobre la importancia de estos factores y su relación con la discusión sobre el régimen cambiario en Colombia ver Echavarría (2005). La discusión internacional aparece en Corden (2002) y en Edwards (2003).

zo) y el gasto público (negativamente, la mayor relación entre el gasto público y el PIB produce revaluación). El gasto público revalúa a través de dos canales diferentes: es intensivo en bienes no transables, y eleva las tasas de interés y atrae nuevos capitales.

De manera consistente con buena parte de la literatura internacional, los autores encuentran que la tasa de cambio nominal tiene un impacto duradero y significativo sobre la tasa de cambio real en Colombia, efecto que sin embargo se desvanece en el muy largo plazo. En ese plazo, la tasa de cambio real solo depende de variables reales.

Los autores también encuentran que durante la vigencia del Decreto 444 la tasa de cambio observada se mantuvo relativamente cerca del nivel determinado por los "fundamentales" de largo plazo, que se sobre-revaluó fuertemente en los años anteriores a 1984 (el ajuste efectuado por el Ministro de Hacienda Junguito logró realinear la tasa de cambio real a su "nivel de equilibrio") y en 1991-1997 bajo el régimen de bandas cambiarias. Las fuertes devaluaciones reales observadas en los años posteriores a 1997 han llevado a una tasa de cambio real más sobre-devaluada que en cualquier otro momento de nuestra historia económica reciente.

Se desprenden dos conclusiones. En primer lugar, la sobre-devaluación actual hace muy difícil que el Banco Central suba la tasa de cambio real por medio de la política monetaria. En segundo lugar, solo con una reducción sustancial del gasto público (principalmente) y de la deuda pública externa, será posible devaluar en términos reales. También puede lograrse una devaluación real disminuyendo la dinámica de innovación del sector productivo, un camino a todas luces inconveniente para el país. Los colombianos se benefician con las bonanzas en los precios de petróleo y de café, aún cuando éstas revalúan la tasa de cambio.

V. IMPACTO SOBRE LAS EXPORTACIONES

Pocos analistas dudan hoy de las bondades de mantener altos niveles de exportaciones y de la relación cercana que existe entre comercio y crecimiento. Para algunos de ellos las exportaciones permiten obtener economías de escala en la producción (el PIB de Colombia es una octava parte del de una ciudad grande en los Estados Unidos), facilitan la copia de nuevos diseños, y llevan a mayor innovación. Para otros, las mayores exportaciones permiten financiar mayores importaciones, con lo que se eleva el consumo y la inversión.

Los estudios empíricos disponibles sugieren que las exportaciones no tradicionales en Colombia dependen de cuatro variables principales (en orden de importancia): la dinámica de los mercados mundiales, la tasa de cambio real, las exportaciones del pasado y la productividad laboral. En cuanto al impacto de la tasa de cambio real sabemos, adicionalmente, que es su nivel, y no su volatilidad, lo que impacta las exportaciones, con una elasticidad cercana a 1 (10% de devaluación real hace crecer las exportaciones 10%) y con un rezago menor a 1 año en su efecto. Se oye con frecuencia la idea de que los exportadores venden en el exterior "a pérdida" para cumplir contratos del pasado. Esto puede suceder, pero no es el fenómeno predominante.

Las exportaciones colombianas no tradicionales crecen hoy a tasas cercanas al 34%, con cifras muy dinámicas para la mayoría de productos y de mercados. Ello se debe, posiblemente, a la dinámica rezagada de los mercados internacionales y a la alta productividad laboral observada en los últimos años en el sector real. Los exportadores se han defendido bien, pero es probable que disminuya la enorme dinámica ante los efectos de la revaluación reciente.

VI. IMPACTO SOBRE EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA

Se acepta generalmente que la tasa de cambio beneficia a los exportadores y a los productores que compiten con importaciones, pero la discusión es mayor cuando se evalúa el impacto de la tasa de cambio sobre el conjunto de la economía. El efecto neto no es claro, para algunos, pues también existen grupos que pierden con la devaluación, como los productores que importan materias primas (principalmente si venden el bien final en el sector de no transables) o aquellos altamente endeudados en dólares.

Es un tema polémico, entre otras razones, por las grandes dificultades para determinar el sentido de causalidad, y para aislar los efectos de terceras variables. Suponga, por ejemplo, que el país se ve inundado por nueva inversión extranjera directa o se beneficia de una bonanza cafetera o petrolera. Ambos efectos revalúan la tasa de cambio y hacen crecer la economía. Quien observe la tasa de cambio y el crecimiento del PIB concluirá erróneamente que la revaluación "causó" el mayor crecimiento.

Las grandes dificultades de medición han llevado a los economistas a analizar la experiencia de la gran recesión de los años 1930s, comparando las experiencias de crecimiento de los países que abandonaron el patrón oro (y devaluaron) con los que no lo hicieron. Se concluye que los primeros crecieron más y salieron más pronto de la recesión que los que no lo hicieron. Esta conclusión es robusta para los países desarrollados, para América Latina y para Colombia[8].

Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004) se preguntan sobre las características de las economías que lograron acelerar su crecimiento en forma importante durante un período sostenido cercano a 8 años. Entre las variables que preceden las "aceleraciones" se encuentran los mayores niveles de inversión, el crecimiento del comercio internacional, los choques externos favorables (su efecto se desvanece pronto, sin embargo) y las devaluaciones de la tasa de cambio real.

La evidencia para Colombia apunta en la misma dirección. Para el sector agrícola, por ejemplo, los trabajos de Jaramillo (1994) y Balcazar (1996) muestran que en los años noveta la rentabilidad y el crecimiento de la agricultura estuvieron estrecha y positivamente asociados con el nivel de la tasa de cambio real. Según los autores, la revaluación de 1991-1997 podría haber castigado al sector en mayor proporción que la "apertura" de aranceles y para-aranceles.

Velasco y Elberg (2003) encuentran resultados similares para el conjunto de la economía en el caso de Colombia, aún cuando la relación no es tan estrecha, e incluso negativa, para los demás países andinos[9]. Los autores también encuentran un efecto negativo de la devaluación sobre la sostenibilidad fiscal, pero menos fuerte en Colombia y en Venezuela que en los demás países andinos.

Una conclusión similar obtienen Echavarría y Arbeláez (2005) con base en el análisis de la información provista por Super-Valores y Super-Sociedа-

[8] Eichengreen y Sachs (1985); Díaz-Alejandro (1984); Echavarría (1999).

[9] La respuesta del PIB es positiva en Colombia y en Venezuela, positiva pero de muy corto plazo en Perú, negativa en Bolivia y fuertemente negativa en Ecuador. Otros factores como el crédito bancario y los flujos de capital también ejercen un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB.

des para 11.700 firmas entre 1994 y 2002. La tasa de cambio alta favoreció la inversión e incrementó las ventas y las utilidades de las firmas. El efecto de la tasa de cambio sobre la inversión contradice una idea generalizada en Colombia según la cual la revaluación de la tasa de cambio favorece la inversión al disminuir el precio de los bienes de capital. La decisión de expandir planta y equipo toma años y depende de los pronósticos de ventas y de utilidades futuras. Obviamente, una firma que ya decidió invertir se beneficia con la revaluación que tiene lugar en ese momento.

La literatura reciente sobre tasa de cambio y producción agregada enfatiza el nivel de deuda de las firmas y los descalces entre activos y pasivos en dólares y en pesos. La devaluación castigará mucho a aquellas firmas altamente endeudadas en dólares que además venden en moneda local, pues sus pasivos se incrementan pero no sus activos. Los bancos prestarán menos a firmas y países cuyo colateral potencial se ha reducido.

En Colombia, el incremento de la tasa de cambio beneficia a exportadores y a los productores que compiten con importaciones, pero no eleva de forma importante los costos asociados a la deuda en dólares y a los descalces entre monedas. Por eso, su impacto neto es positivo. Echavarría y Arbeláez (2005) muestran que los niveles de deuda en dólares son muy bajos (y se han ido reduciendo en los últimos 4 o 5 años) en el sector privado colombiano, y que las firmas más endeudadas son las exportadoras y las multinacionales. Por esto, no existen mayores descalces pesos-dólares.

BIBLIOGRAFÍA

Balcazar, A. (1996), "El crecimiento de la productividad en Colombia", Departamento Nacional de Planeación - Colciencias - Fonade, Bogotá.

Cooper, R. N. (1973), "Currency Devaluation in Developing Countries", M. Connolly and A. Swodoba, *International Trade and Money*, pp.167-196.

Corden, W. M. (2002), *Too Sensational: On the Choice of Exchange Rate Regimes*, MIT Press, Cambridge,Mass.

Díaz-Alejandro, C. (1970), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale U. Press.

—— (1984), "Latin America in the 1930's", R. Thorp, *Latin America in the 1930s. The Role of the Periphery in World Crisis*, McMillan, pp.17-49.

Echavarría, J. J. (1999), *Crisis e industrialización. Las lecciones de los treintas*, TM Editores, Banco de la República, Fedesarrollo, Bogotá.

—— (2005), *Tasa de cambio, exportaciones y crecimiento económico*, Fedesarrollo.

Echavarría, J. J. y M. A. Arbeláez (2005), "Tasa de cambio y crecimiento económico en Colombia durante la última década", *Borradores de Economía*, v.338, Banco de la República.

Echavarría, J. J., D. Vásquez y M. Villamizar (2005), "La Tasa de Cambio en Colombia. Muy lejos del equilibrio", *Borradores de Economía*, v.337, Banco de la República.

Edwards, S. (2003), "Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention", M. S. Feldstein, *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*, National Bureau of Economic Research, pp.31-92.

Eichengreen, B. J. and J. Sachs (1985), "Exchange rates and economic recovery in the 1930s", *The Journal of Economic History*, v.44-4, pp.925-946.

Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), "Growth Accelerations", *NBER Working Paper*, v.10566.

Jaramillo, C. F. (1994), *Apertura, Crisis y Recuperación: La Agricultura Colombiana entre 1990 y 1994*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Obstfeld, M. (2004), "Globalization, Macroeconomic Performance, and the Exchange Rates of Emerging Economies", *NBER Working Paper*, v.10849.

Prassad, E., K. S. Rogoff, S.-J. Wei and M. A. Kose (2003), "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence", *(mimeo)*, IMF.

Velasco, A. y A. Elberg (2003), "Volatilidad macroeconómica en los países andinos. Hechos estilizados y opciones de política", *(mimeo)*.

Desempeño de firmas endeudadas en moneda extranjera ante una devaluación

Roberto Steiner S.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad de 1997 y durante 1998, cuando la banda cambiaria que en ese momento utilizaba el Banco de la República fue sujeta de un ataque especulativo, varios observadores señalaron que el poco satisfactorio desempeño de la economía estaba asociado a una política monetaria y cambiaria mal concebida, que mantenía la moneda muy fuerte y las tasas de interés demasiado elevadas. Bajo esta interpretación, la flotación de la tasa de cambio debería revertir la tendencia negativa de importantes componentes de la demanda agregada. Los hechos estilizados sugieren que ese no fue el caso, y que durante los primeros años del régimen de flotación la recuperación del consumo y la inversión distó mucho de ser satisfactoria. Si este desempeño poco favorable refleja el efecto rezagado de una errada política monetaria y cambiaria que mantuvo las tasas de interés elevadas durante un largo período, o más bien refleja el efecto contraccionista que una devaluación puede tener si hogares y firmas se encuentran altamente endeudados en moneda extranjera es, evidentemente, una pregunta muy relevante que solo puede resolverse empíricamente.

En un trabajo reciente (Echeverry, Fergusson, Steiner y Aguilar, 2003, EFSA en adelante) utilizamos información proveniente de una amplia muestra de empresas para el período 1995-2001 y examinamos el impacto diferencial de la tasa de cambio y la tasa de interés sobre el desempeño de firmas que se diferencian entre sí tanto en la composición por monedas de su endeudamiento (pesos versus moneda extranjera), como en el destino de su producción (exportaciones versus ventas domésticas) y el origen de sus insumos (importaciones versus compras nacionales). En virtud al corto período de tiempo utilizado, dicho estudio no permite discernir el efecto expansionista o contraccionista agregado de una devaluación. Tan solo permite determinar la existencia o no de canales particulares mediante los cuales cambios en la tasa de cambio pueden afectar el comportamiento de las firmas[2].

---

[1] Director Ejecutivo Alterno del Fondo Monetario Internacional. Las opiniones expresadas son estrictamente personales. El autor fue Sub-director de Fedesarrollo desde mediados de 1993 hasta finales de 1994 e Investigador Asociado de mediados de 1997 a principios de 1999.

El tradicional efecto expansionista de una devaluación que se desprende del modelo Mundell-Fleming ha sido cuestionado recientemente desde diversos ángulos (i.e. Krugman, 1999; Calvo y Reinhart, 2000; Dornbusch, 2001). El argumento central de esta nueva literatura es que las empresas y los gobiernos que adquieren deuda en moneda extranjera y elaboran un producto que no es enteramente comercializable enfrentan un desbalance que, tras una devaluación real, puede producir un efecto negativo de hoja de balance que compensa cualquier mejora que se dé en términos de competitividad. Este deterioro en el balance hace que las firmas aparezcan como más riesgosas. Como resultado, enfrentan tasas de interés más elevadas que, por consiguiente, conducen a un nivel de inversión menor. En un contexto de mercados financieros imperfectos en el que el patrimonio neto afecta las posibilidades de inversión, un nivel elevado de pasivos en moneda extranjera puede conducir a una crisis autogenerada por los acreedores externos: una elevada carga de deuda externa afecta adversamente la confianza, lo cual induce a una salida de capitales, a una devaluación y, eventualmente, a una contracción en la inversión. De otra parte, Céspedes *et al.* (2000) proveen un modelo en el cual el efecto compensatorio de mayor producción (el efecto de competitividad) aumenta el retorno a la inversión, con lo cual se recupera el efecto expansionista de la devaluación en el modelo Mundell-Fleming. Incluso en ese caso, los efectos de hoja de balance importan, en cuanto magnifican el impacto de perturbaciones externas y pueden conducir a una situación de fragilidad financiera en la que una devaluación aumenta la prima de riesgo soberano.

Ha sido escaso el trabajo empírico a nivel de firmas en torno a los determinantes del endeudamiento en moneda extranjera o a los efectos de hoja de balance resultantes de una devaluación. Bleakley y Cowan (2002) estudian una muestra de empresas inscritas en bolsa en América Latina y encuentran que es positivo el efecto de tener deuda en moneda extranjera durante una devaluación, en virtud a que el efecto negativo sobre el patrimonio es más que compensado por el aumento ex post en los ingresos. Sugieren que ello se debe a que las firmas "calzan" la composición por monedas de su deuda con la moneda de denominación de sus ingresos. Este resultado es diferente al obtenido por Aguiar (2002), quien encuentra para firmas mexicanas un importante efecto negativo de hoja de balance de la devaluación sobre la inversión.

En EFSA extendemos los anteriores trabajos en dos direcciones. Primero, y puesto que las firmas suelen usar insumos importados, abrimos la posibilidad de que incluso el efecto "competitividad" de una devaluación sea negativo, lo cual es una certeza en el caso extremo de firmas que importan la mayor parte de sus insumos y no exportan nada. Segundo, las firmas enfrentan una tasa de interés que en parte depende de su patrimonio, pero que también puede depender de las condiciones macroeconómicas, particularmente en episodios en los que el Banco Central enfrenta un ataque a un régimen de tasa de cambio fija. De hecho, al abandonar la defensa de una tasa de cambio fija que ha estado sujeta a presiones especulativas, se debe esperar una baja en la tasa de interés doméstica, lo cual debería beneficiar a las firmas que se encuentran endeudadas en moneda local. En EFSA controlamos por la interacción entre el grado de comerciabilidad de

[2] Con cifras anuales para 7 años, discernir el efecto en el tiempo de la devaluación sobre la actividad económica equivale a correr una regresión con apenas 7 observaciones. Por el contrario, dado que para cada período se cuenta con información para miles de firmas, el trabajo sí permite discernir el efecto diferenciado de la devaluación a través de las firmas.

los insumos y el producto con la tasa de cambio real, así como por la interacción entre la tasa de interés doméstica y la deuda en moneda local.

Utilizamos una base de datos que originalmente contiene un promedio anual de 8,246 firmas durante 1995-2001. Estas firmas pertenecen a 66 sectores. En la actualidad solo aquellas firmas con activos superiores a 20,000 salarios mínimos mensuales tienen que reportar a la Superintendencia de Sociedades, pero nuestra muestra incluye además firmas más pequeñas[3]. La muestra finalmente utilizada (Cuadro 1) surge de haber eliminado aquellas firmas con información contable inconsistente para los propósitos de nuestro trabajo.

En el Cuadro 2 se discriminan las cifras de endeudamiento por moneda y por plazo, y se distingue la deuda con proveedores de la deuda con el sistema financiero. Las firmas tienen una gran proporción de deuda de corto plazo (menos de un año). Ello es consistente con el hecho de que las firmas suelen endeudarse para suplir sus necesidades de capital de trabajo, al tiempo que financian la mayor parte de su inversión con recursos propios. El porcentaje de deuda en moneda extranjera (M-E)[4] es en promedio bajo, y la mayoría de empresas no tienen deuda en M-E. De cualquier manera, para algunas pocas la proporción de deuda en M-E es alta. Para la firma mediana toda su deuda es a corto plazo. Si se excluye la deuda con proveedores y solo se tiene en cuenta la deuda con el sistema financiero, la deuda de corto plazo en M-E es cerca del 50% del total de deuda en M-E. Cerca del 26% de las firmas tienen algo de deuda en M-E, y para esas firmas aproximadamente el 20% de sus obligaciones están en M-E. La mayor parte de las firmas no exportan nada, pero algunas firmas exportan toda su producción. El porcentaje de ingresos que se genera a través de exportaciones es bajo, pero aumenta en el tiempo. Finalmente, varios sectores parecen susceptibles de ser afectados por el origen de sus insumos, al tiem-

Cuadro 1. FIRMAS POR SECTOR

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agricultura	512	554	599	623	607	567	343
Minería	121	137	156	165	152	137	109
Industria	1.638	1.735	1.860	1.915	1.837	1.749	1.203
Electricidad, gas y agua	6	8	14	15	14	13	10
Construcción	649	728	846	881	806	704	406
Comercio	1.428	1.534	1.732	1.842	1.715	1.621	1.056
Transporte y comunicaciones	253	286	342	355	347	332	219
Servicios	1.335	1.466	1.668	1.771	1.647	1.538	873
Total	5.942	6.448	7.217	7.567	7.125	6.661	4.219

Fuente: EFSA, con base en Superintendencia de Sociedades.

[3] La Superintendencia diferencia entre firmas inspeccionadas y vigiladas. A partir de 2001 solo las más grandes, las vigiladas, deben reportar sus estados financieros.

[4] Toda la deuda en M-E es con acreedores extranjeros, en la medida en que las instituciones financieras locales solamente pueden otorgar créditos en pesos. La deuda total en M-E incluye deuda con proveedores.

Cuadro 2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS (Porcentajes, promedio 1995 - 2001)

Panel A: Todas las firmas	Media	Mediana
Deuda total/activos	44	45
Deuda corto plazo/deuda total	76	91
Deuda proveedores/deuda total	19	9
Deuda sector financiero/deuda total	29	22
Deuda M-E/deuda total	5	0
Deuda sector financiero M-E/deuda total (muestra completa)	2	0
Deuda sector financiero M-E/deuda total (firmas con deuda en M-E)	23	15
Exportaciones/ingresos totales	5	0

	Exportaciones/ingresos totales		Deuda sector financiero M-E/deuda total	
Panel B: Por sector económico	**Media**	**Mediana**	**Media**	**Mediana**
Agricultura	16	0	2	0
Minería	4	0	1	0
Industria	8	0	2	0
Electricidad, gas y agua	2	0	7	0
Construcción	0	0	1	0
Comercio	3	0	1	0
Transporte y comunicaciones	3	0	3	0
Servicios	1	0	2	0

Fuente: EFSA, con base en Superintendencia de Sociedades.

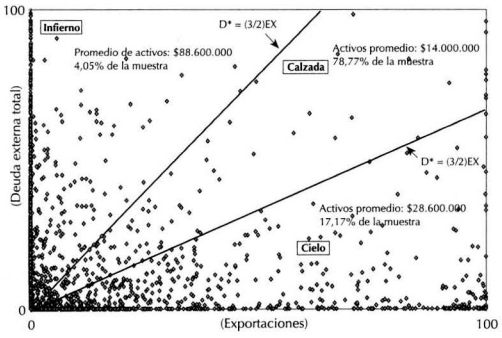
po que la deuda en M-E es importante en los sectores de electricidad, gas y agua.

En el Gráfico 1 clasificamos a las firmas en una de tres zonas en el espacio *deuda externa - exportaciones: Infierno, Cielo o Calzada*. Una firma está *Calzada* cuando el porcentaje de producción que exporta es "similar" al porcentaje de deuda en M-E dentro de la deuda total. En el Gráfico 1 solo se toma en cuenta deuda en M-E con el sector financiero. Arbitrariamente, los límites superior e inferior de la zona donde las firmas se consideran como calzadas son *porcentaje de deuda en* M-E *= (3/2)*porcentaje de exportaciones en ventas totales* y *porcentaje de deuda en* M-E *= (2/3)*porcentaje de exportaciones en ventas totales*, respectivamente[5]. Las firmas están en el *Infierno* cuando el porcentaje de deuda en M-E (dentro del total de deuda) es significativamente mayor que el porcentaje de exportaciones (dentro del total de ventas). En el otro extremo, firmas en el *Cielo* tienen una mayor proporción de sus ventas en M-E en comparación con el porcentaje de deuda en M-E[6]. Puesto que la distribución de las firmas y el valor promedio de los activos cambia poco en el tiempo, el gráfico reporta solamente información

[5] Estos límites son arbitrarios. Implican que las tres áreas tienen el mismo tamaño. Los resultados son similares para definiciones alternativas.

[6] Evidentemente, las firmas en el Cielo estarían en el Infierno en caso de una apreciación real. La definición de cobertura que se utiliza en el trabajo está limitada por restricciones de información. Tiene que ver con el calce o no de la moneda en que está denominada la deuda y la moneda en que están denominadas las ventas. La base de datos no permite identificar el uso de instrumentos financieros de cobertura como "forwards" u otros derivados.

Gráfico 1. DEUDA EN M-E CON EL SISTEMA FINANCIERO VERSUS EXPORTACIONES 2000



Fuente: EFSA, con base en Superintendencia de Sociedades. El *ratio* de deuda en M-E a deuda total y del ingreso operacional generado en el exterior al ingreso operacional total. El valor promedio de los activos en miles de pesos de 2000.

para el año 2000. La mayor parte de las firmas están *Calzadas* (78,77%), generalmente debido a que no exportan ni tienen deuda en M-E. Siguen en importancia las firmas en el *Cielo* (17,17%), mientras que solo una pequeña proporción de firmas (4,05%) se encuentran en el *Infierno*. Eso sí, las firmas que están en el *Infierno* son las más grandes, mientras que las que están *Calzadas* son las más pequeñas.

En cuanto a los determinantes de la composición por monedas de la deuda, pruebas Probit y Tobit confirman que las firmas tienden a calzar la composición por monedas de su endeudamiento con la composición por monedas de sus ingresos operacionales netos[7]. Así, firmas que se ubican en sectores más abiertos al comercio internacional y firmas que exportan más (en neto) tienen una mayor probabilidad de tener deudas en M-E. Es interesante notar que la deuda financiera en M-E ha disminuido tras la decisión de flotar la tasa de cambio en 1999. Finalmente, el tamaño de la firma es, por mucho, el principal determinante de la presencia de deuda denominada en M-E, al tiempo que no es claro que la presencia de capital extranjero en la estructura de propiedad de una empresa afecte la composición por monedas del endeudamiento de la misma.

El análisis de los efectos de la devaluación sobre el desempeño de las empresas se hizo para dos variables de desempeño: la inversión en activos fijos y las utilidades (como porcentaje de los activos)[8]. Nuestro principal interés radica en identificar el papel que juega la interacción de las variables macroeconómicas (i.e. la tasa de cambio real o la tasa de interés doméstica) con variables específicas a las firmas (i.e. la composición por monedas y por plazos de su deuda, la importancia de las exportaciones dentro de las ventas, y la relevancia de las importaciones dentro de los insumos). Así, y a manera de ejemplo, incluimos la interacción entre la deuda en M-E al finalizar el período *t-1* con la tasa de cambio real en el período *t*. Habrá un efecto negativo de hoja de balance si el coeficiente que acompaña dicha interacción es negativo y estadísticamente significativo. Evidentemente, es factible que una firma invierta más tras una devaluación no como resultado de un aumento en su competitividad sino porque la devaluación -tras el abandono de una paridad fija- permite tener tasas de interés más bajas. O al contrario, mientras se mantiene una paridad fija, es posible que una firma invierta poco no porque haya efectos de hoja de balance asociados con la tasa de cambio, sino porque el mantenimien-

[7] Si bien el Gráfico 1 hace referencia a exportaciones, las pruebas Probit y Tobit utilizan los ingresos operacionales netos. Ello permite capturar el efecto de la devaluación sobre el desempeño de las firmas no sólo a través del canal de exportaciones, sino también a través de las importaciones.

[8] Para atender posibles problemas de endogeneidad y de variables omitidas al utilizar efectos específicos a cada firma, se utilizó el "GMM *System Estimator*" propuesto por Arellano y Bover (1995).

to de una paridad fija en circunstancias de alta especulación conlleva a que la tasa de interés real sea elevada. Para controlar por esta posibilidad, incluimos la interacción de la tasa de interés real con diferentes medidas de endeudamiento interno. También incluimos efectos de tiempo.

Cuando la variable dependiente es la inversión, se observa cierta heterogeneidad en la respuesta de las firmas a cambios en la tasa de cambio real y en la tasa de interés. En particular, la interacción de la tasa de cambio real con las exportaciones es positiva y significativa. Aunque la interacción de la tasa de cambio real con la deuda en M-E es negativo, el coeficiente no es estadísticamente significativo. Además, las estimaciones sugieren que la inversión es bastante persistente. De otra parte, cuando la variable dependiente son las utilidades (como porcentaje de los activos totales) se obtiene un efecto negativo y significativo de la interacción de la tasa de cambio real con la deuda en M-E. Estos resultados son un tanto sorprendentes ya que si, como suponemos, el patrimonio neto es un determinante de la inversión, una caída de las utilidades debería afectar negativamente la inversión. Se detecta alguna evidencia en el sentido de que durante un período de devaluación las utilidades aumentan más en firmas que son exportadoras. En cambio, no es evidente que la presencia de insumos importados afecte la relación entre la devaluación y las utilidades. Finalmente, no se detecta persistencia en el nivel de utilidades.

En resumen, el trabajo sugiere que las firmas sí "calzan" la composición por monedas de su deuda con la composición por monedas de sus ingresos netos, en la medida en que firmas exportadoras y firmas que se ubican en sectores más abiertos al comercio son las que con mayor probabilidad tienen deudas (no comerciales) denominadas en M-E. Este resultado, y el hecho de que en Colombia el endeudamiento empresarial en M-E es generalmente bajo, haría pensar que es poco probable que se pueda identificar un efecto de hoja de balance negativo como consecuencia de una devaluación real. Nuestros resultados econométricos sugieren que, al contrario, hay un efecto negativo de hoja de balance en el caso de las utilidades de las firmas, mientras que el efecto sobre la inversión es ambiguo. Finalmente, no hay evidencia de que la defensa de una paridad fija mediante el mantenimiento de elevadas tasas reales de interés tenga un efecto diferenciado entre firmas, en función de su endeudamiento interno[9].

[9] Este resultado es consistente con estudios sobre determinantes de la inversión a nivel macro, los cuales sugieren que la tasa de interés no suele tener un efecto significativo importante (i.e. Fainboim, 1990).

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar, M. (2002), "Devaluation, Foreign Currency Exposure and Investment: The Case of Mexico". Mimeo, Universidad de Chicago.

Arellano, M. y O. Bover (1995), "Another Look at the Instrumental-Variable Estimation of Error Components Models," *Journal of Econometrics*, 68: 29.52.

Bleakley, H. y Cowan, K. (2002), "Corporate Dollar Debt and Devaluations: Much Ado About Nothing?", Mimeo, MIT.

Calvo, G. y Reinhart, C. (2000), "*Fear of Floating*", NBER WP 7993.

Céspedes, L., Chang, R. y Velasco, A. (2000), "Balance Sheets and Exchange Rate Policy", NBER WP 7840.

Dornbusch, R. (2001), "A Primer on Emerging Market Crises", NBER WP 8326.

Echeverry, J.C., Fergusson, L., Steiner, R. y Aguilar, C. (2003), "Dollar Debt in Colombian Firms: are Sinners Punished During Devaluations?" *Emerging Markets Review* 4: 417-449.

Fainboim, I. (1990), "Inversión, tributación y costo de uso del capital en Colombia: 1950-1987". *Ensayos Sobre Política Económica* 18:7-50.

Krugman, P. (1999), "Balance Sheets, the Transfer Problem, and Financial Crises", en P. Isard, A. Razin y A. Rose (eds.) International Finance and Financial Crises, Ensayos en Honor de Robert P. Flood, Kluwer, Dordrecht.

Sector financiero

Las crisis financieras del último cuarto del siglo XX

Carlos Caballero A.[1]

Las crisis financieras son episodios en los cuales se produce un debilitamiento agudo de la situación financiera tanto de los deudores de los bancos como de éstos últimos y se pierde la confianza del público en las instituciones financieras. El deterioro de los balances de los hogares, las empresas y los bancos tienen consecuencias sobre el conjunto de la economía por la reducción del gasto en consumo y en inversión, y por la caída del ahorro y de la oferta monetaria. Superar una situación de esta naturaleza implica enormes esfuerzos por parte de las autoridades, con costos económicos y sociales muy altos y de muy diferente índole, por la contracción del crecimiento económico y las pérdidas en las cuales incurren hogares, empresas y bancos.

Las crisis financieras tienen distintos detonantes. Puede ser la quiebra de un banco o de una empresa excesivamente endeudada con los bancos, o la revelación de un fraude o desfalco en una entidad financiera, o la baja abrupta del precio de un producto o de un activo que está siendo objeto de especulación y que hubiera llegado a un nivel exageradamente alto, o el cambio súbito en la dirección de los flujos de capital. En cualquier caso, como lo anotó Kindleberger (1978) en su obra maestra sobre pánicos y quiebras, "hay una estampida, los precios caen, aumentan las quiebras bancarias"[2].

El manejo de las crisis incluye un conjunto de medidas y de actuaciones de las autoridades; en algunos casos se logra evitar el pánico, en otros no, porque, en la medida en la cual los depositantes o inversionistas se dan cuenta de que la cantidad de fondos para responder es limitada y que es imposible que todos vendan en el momento en que los precios son altos, se precipitan sobre los bancos o las bolsas para tratar de liquidar sus títulos y los precios se desploman.

---

[1] Este ensayo es un extracto de una investigación que realizan *Miguel Urrutia* (Profesor de Economía de la Universidad de los Andes) y Carlos Caballero Argáez (Investigador Asociado de Fedesarrollo), que incluye el recuento y el análisis de las "Crisis Financieras del Siglo xx", cuyos documentos serán publicados por la Asociación Bancaria de Colombia.

[2] Kindleberger P. Charles (1978), "*Manias, Panics and Crashes.* A History of Financial Crisis", Basic Books, Inc.

En el último cuarto de Siglo XX se presentaron en Colombia dos situaciones de crisis: una en la primera mitad de los años ochenta y otra al finalizar los noventa, por lo cual se le ha llamado "la crisis de fin de siglo". Es lamentable que así hubiera sucedido, pero así fue. Las dos crisis se desataron después de períodos de auge externo de la economía colombiana. La primera con posterioridad a la bonanza cafetera de mediados de los años setenta y al incremento de la deuda pública y privada que le siguió. La segunda, producto de los voluminosos flujos de capital, del aumento de la inversión nacional y extranjera, de la explosión del gasto público a lo largo de la década, y del excesivo endeudamiento privado y público en Colombia y en el exterior.

En ambas situaciones se presentaron choques externos sobre la economía que actuaron como detonantes o disparadores de las crisis. En 1982 estalló la crisis de la deuda externa latinoamericana y se cerró el crédito de la banca internacional al país. Las negociaciones para reabrirlo y obtener nuevos recursos para financiar la ejecución de ambiciosos proyectos públicos en el área de la energía -carbón, petróleo y generación eléctrica-, condujeron a que el Fondo Monetario Internacional aceptará en 1985 "monitorear" el comportamiento de la economía colombiana.

En cuanto al episodio más reciente, a mediados de 1997 estalló la crisis económica en los países asiáticos y, en un entorno internacional de fuerte interdependencia financiera, esta crisis se contagió en forma rápida al resto de países emergentes. Como si lo anterior fuera poco, hacia la mitad de 1998, Rusia declaró la moratoria de su deuda externa. Brasil en 1999 y Turquía en 2000 enfrentaron asimismo situaciones de crisis con un impacto negativo en la financiación externa y en la estabilidad macroeconómica de Colombia. Se volvió crucial contar con una calificación de "grado de inversión" otorgado por las agencias de calificación de riesgo para la deuda externa de la Nación. En su defecto, como le sucedió a Colombia, que lo perdió en 1999, el país tuvo que firmar un acuerdo formal con el Fondo Monetario Internacional en 1999[3].

I. LA CRISIS FINANCIERA DE LOS OCHENTA

Unas pocas semanas antes de la posesión del Presidente Belisario Betancur, en junio de 1982, la Superintendencia Bancaria intervino las entidades financieras del "Grupo Correa", cuyo eje era el Banco Nacional. Y unos días después de posesionado, en agosto, México anunció a la comunidad financiera internacional que requería un aplazamiento en los plazos del servicio de su deuda externa. Coincidieron, entonces, el fin del ciclo del auge del crédito interno y el del externo. Ambos tipos de crédito habían crecido considerablemente en la segunda mitad de los setenta.

La magnitud de la bonanza cafetera y de las entradas de divisas al país por concepto de las exportaciones no-tradicionales, de las exportaciones ilegales (café, ganado, cemento, azúcar, y productos agrícolas e industriales vendidos en las fronteras), de las crecientes exportaciones de marihuana y cocaína, y de las entradas subrepticias de capital atraído por las altas rentabilidades del mercado de títulos en Colombia desde 1977 cuando se desaceleró la devaluación nominal del peso frente al dólar, condujeron a un incremento del ahorro y de la intermediación financiera, fuera esta institucional o no. De esta forma, la relación ahorro financiero sobre PIB, que venía aumentando desde 1972, continuó elevándose.

[3] Caballero Argáez Carlos (2001), "Una perspectiva de las Crisis Financieras de los años 80 y 90 en Colombia", Revista del Banco de la República, Volumen LXXIV No. 888, octubre.

Además, en una economía en expansión la demanda de recursos de las empresas productivas era mayor, por lo cual al sector financiero y a las bolsas de valores les correspondía canalizar la liquidez, asignar el crédito y suministrar los recursos para la capitalización de los sectores productivos. Esto, sin embargo, no sucedió, debido a la política monetaria adoptada para manejar la bonanza y evitar una mayor revaluación de la tasa de cambio, la cual desordenó el funcionamiento del sistema financiero, desorden que se caracterizó por la aparición de dos fenómenos: la "desintermediación financiera" y el surgimiento de "innovaciones" financieras. Al concluir la década de los setenta la intermediación financiera registraba un auge extraordinario pero, el ritmo de la inflación, la restricción del crédito bancario, el desorden institucional, la "desintermediación financiera" y la expansión de los mercados "paralelos" de ahorro y crédito, configuraban, todos ellos, una verdadera encrucijada e, incluso, ya corrían rumores de que tarde o temprano sobrevendría la crisis de algunas entidades o grupos financieros.

La primera manifestación de la crisis financiera fue la pérdida de confianza del público en las entidades bancarias privadas que siguió al cierre del Banco Nacional. Los ahorradores, despreocupados hasta ese momento por la seguridad de sus inversiones y engolosinados por los altos rendimientos financieros, cambiaron rápidamente sus preferencias, lo que dio lugar a una recomposición de los depósitos en búsqueda de seguridad y una mayor colocación de títulos del Banco de la República, que favoreció a las corporaciones de ahorro y vivienda, a la banca pública y a los bancos mixtos (en los cuales participaban inversionistas extranjeros hasta con el 49% del capital). El Banco de la República actuó como prestamista de última instancia para suplir las deficiencias de liquidez de algunas instituciones de crédito. A principios de octubre, ante la necesidad de actuar de manera más contundente en búsqueda de la recuperación de la confianza, el Gobierno declaró por dos días el estado de Emergencia Económica y dictó un estatuto, el Decreto 2920 de 1982, que le permitió nacionalizar de inmediato el Banco del Estado y asumir la deuda de esta entidad con el Banco de la República.

En 1983, en medio de la recesión de la actividad productiva, las autoridades promovieron la expansión de la liquidez del sistema y, simultáneamente, actuaron caso por caso, para resolver los problemas de algunas entidades específicas. Fue así como la Junta Monetaria, en una de las actuaciones más controvertidas en la historia de este organismo, autorizó al Banco de la República la apertura de cupos de crédito en el Banco para redescontar préstamos de emergencia a sectores de la producción y de los servicios afectados por la recesión, en particular el textil, el siderúrgico y el de contratistas de obras civiles. Adicionalmente, la Junta Monetaria dispuso la creación de dos fondos de capitalización, uno para las empresas del sector productivo y otro para las entidades financieras.

A finales de 1983 estalló la más poderosa de las bombas de tiempo que se habían incubado en el sistema financiero colombiano: la del Banco de Colombia, la entidad bancaria más grande del país. Y se inició una nueva fase de la crisis por la incorporación de dos elementos: las dimensión internacional y el quebrantamiento patrimonial. Las dificultades del Banco de Colombia se habían originado en su comportamiento a lo largo de los años setenta como cabeza visible del Grupo Grancolombiano, que estaba conformado por un conjunto de entidades financieras que captaron volúmenes muy significativos de ahorro del público y lo utilizaron para adquirir empresas y extender cuantiosos présta-

mos a compañías industriales de propiedad de los mismos dueños de las entidades financieras del Grupo. En diciembre de 1983 las autoridades exigieron un cambio en la administración del Banco y la firma de un contrato de fiducia mercantil entre el Banco y los accionistas de la sociedad matriz del Grupo para garantizar a los acreedores el pago de sus derechos. Las exigencias de la Superintendencia Bancaria dieron lugar al retiro del Presidente del Banco y último responsable del Grupo Grancolombiano.

La situación del Banco de Colombia y del resto de entidades del Grupo Grancolombiano se deterioró a lo largo de 1984 y 1985. El Banco, sin consultar con las autoridades, suspendió el pago de sus deudas con la banca corresponsal del exterior en mayo de 1984, lo cual tuvo un impacto muy negativo sobre el conjunto de los bancos acreedores del gobierno, los bancos y las empresas privadas colombianas. Por eso, a mediados de 1984, a tiempo con el nombramiento de un nuevo ministro de Hacienda, se hizo más estricta la posición de la banca internacional frente a la colombiana, se recortaron drásticamente las líneas de crédito que financiaban el comercio exterior, se intensificó el drenaje de las reservas internacionales y se complicó, aún más, la consecución de crédito para aquellas empresas públicas y privadas que lo requerían con urgencia. La solución del "problema" de la deuda externa del Banco de Colombia se convirtió, desde ese momento, en una condición de los bancos extranjeros para el otorgamiento de nuevos prestamos a la Nación.

En el segundo semestre de 1984 se hizo evidente, además, que para resolver las dificultades del crédito externo era necesario reestructurar las deudas de las principales empresas del sector privado (Avianca, Cerromatoso, Acerías Paz de Río, Cementos Samper y Coltejer entre otras) que se habían endeudado en moneda extranjera y solicitaban un tratamiento cambiario especial a las autoridades para mitigar el impacto de la devaluación del peso sobre su flujo de caja y sus estados financieros. Esta petición fue estudiada por la Junta Monetaria y se llegó al mecanismo conocido como la Resolución 33 de 1984 de la Junta, mediante la cual las deudas en moneda extranjera se convirtieron en pesos y el riesgo cambiario se sustituyó por un riesgo de tasa de interés en pesos.

El problema del Banco de Colombia sacó a la luz las dificultades que estaban enfrentando algunos bancos y otras entidades financieras debido a las "deudas de difícil cobro" que representaban en julio de 1984 una tercera parte de la cartera total de los bancos y ponían en peligro la liquidez y la protección de los ahorros del público. Era urgente, entonces, y así lo entendió la Junta Monetaria, adoptar decisiones que permitieran apoyar la capitalización de los bancos, mejorar su rentabilidad y facilitar su relación con la banca extranjera, evitando demoras en los pagos que agravaran la situación y agudizaran la crisis. De ahí las medidas de la Junta en el segundo semestre de 1984 y la petición del gobierno y del Banco de la República a la banca extranjera de mantener los montos comprometidos por ésta última en líneas de crédito a sus bancos corresponsales en Colombia.

Los líos del Banco de Colombia, de las otras entidades del grupo Grancolombiano y de bancos privados pequeños, como el Tequendama o el de Los Trabajadores, se agudizaron en 1985, en vez de aliviarse. Únicamente los índices de capitalización, influenciados por los respectivos procesos en los bancos oficiales y en los mixtos, registraban una mejoría. La crisis de la deuda latinoamericana, por su parte, golpeaba a varios de los bancos grandes con filiales en el exterior, como el Colombia, el Bogotá y el Cafetero.

El 20 de diciembre de 1985 el Congreso Nacional aprobó la Ley 117 de 1985 que creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, FOGAFIN, con el propósito de manejar los problemas de las entidades financieras con deficiencias patrimoniales. La creación del Fondo permitía a las autoridades proteger la confianza del público y evitar desordenes de tipo monetario cuando los problemas de las entidades financieras fueran de solvencia financiera y no de liquidez. Utilizando el nuevo Fondo, en los primeros días de 1986 se procedió a "oficializar" el Banco de Colombia y las compañías de financiamiento comercial Granfinanciera y Pronta (del grupo Grancolombiano) teniendo en cuenta que su creciente deterioro patrimonial perjudicaba a los depositantes y acreedores de buena fe, y amenazaba el interés general, que se vería afectado por un eventual colapso de entidades de tanta envergadura[4]. Por primera vez, se utilizó en Colombia, además, la figura de la "reducción simplemente nominal" de las entidades recién oficializadas, con lo cual el precio de las acciones existentes quedó fijo en un centavo de peso. Y una vez ordenada esta reducción del capital, el Fondo procedió a sustituir los créditos que habían recibido del Banco de la República las entidades oficializadas y posteriormente a capitalizarlas y a suministrales nuevos recursos[5].

En el primer semestre de 1986 mejoró la situación de los principales intermediarios con la ayuda de una economía cuyo ritmo se elevaba nuevamente en razón del alza de los precios internacionales del café y la obtención de un crédito externo de la banca privada (que se conoció popularmente como el "Jumbo") por US $1.000 millones, que le permitió al gobierno refinanciar parte de su deuda externa.

En junio de 1986 el sistema bancario en su conjunto registraba de nuevo utilidades en vez de pérdidas. La cartera de difícil cobro había descendido a un 10% de la total. La rentabilidad había subido. El número de entidades financieras, que en 1980 era de 111 se había reducido a 99. El perfil de la propiedad del sistema financiero había cambiado notoriamente: mientras en junio de 1982 la banca privada participaba con un 75% del capital bancario, en junio de 1986 esa participación se había reducido a un 35% y, ahora, el 70% de la propiedad de los bancos colombianos estaba en el Estado. Un comportamiento similar se presentó en el caso de las corporaciones financieras y de las compañías de financiamiento comercial. En cambio, la propiedad de las corporaciones de ahorro y vivienda se mantuvo sin alteración.

Al finalizar 1986 los progresos en la solución de la crisis financiera eran considerables. La economía estaba en recuperación y la relación con la banca internacional se había normalizado sin que el país hubiera tenido necesidad de "reestructurar" su deuda pública externa ni de garantizar la deuda de las grandes empresas privadas, y el crédito para financiar el comercio exterior fluía sin tropiezos.

El futuro del sistema financiero era, sin embargo, incierto, por los múltiples cambios que habían tenido lugar en los diez años anteriores -al pasar de un período de auge a uno de crisis económica y financiera muy profunda- y las modificaciones en el entorno económico y financiero tanto regional como internacional.

---

[4] Veáse "La nacionalización del Banco de Colombia y el Grupo Grancolombiano", Economía Colombiana, *Revista de la Contraloría General de la República*, Separata No. 7, enero-febrero de 1986. El término nacionalización está mal empleado.

[5] El mecanismo descrito es el de la "oficialización" por contraste con el de la "nacionalización" bajo el cual el gobierno capitaliza directamente mediante aportes con cargo al presupuesto nacional y diluye a los accionistas privados.

II. LA CRISIS FINANCIERA DE FIN DEL SIGLO XX

A finales de la década de los ochenta el ambiente en Colombia era de desasosiego y frustración debido a la violencia, el narcoterrorismo y el asesinato de tres candidatos a la Presidencia de la República. Todo esto ocurría mientras caía el Muro de Berlín, cambiaba el entorno político y económico internacional y tomaba fuerza inusitada el incipiente movimiento hacia la globalización.

La discusión sobre el desarrollo de América Latina estuvo influida por la necesidad de recuperar el equilibrio macroeconómico de la región después de la "década perdida". Para 1990 era evidente que se requerían cambios en la orientación de la política económica de los países de la región y, en particular, de Colombia. Las tasas de crecimiento económico eran inferiores a las que se habían registrado entre 1967 y 1980, la productividad por trabajador o se reducía o no aumentaba, la generación de empleo dependía de las bonanzas externas y la inflación era alta, persistente e inercial.

La ejecución del Programa de Reforma en la administración del Presidente Cesar Gaviria fue rápido y audaz. El avance en la apertura comercial fue sustancial; se eliminó el control de cambios y en 1994 se estableció el régimen de banda cambiaria como mecanismo de manejo de la política de cambio exterior del Banco de la República; se eliminaron los controles al ingreso de inversión extranjera (quedaron sin efecto los limites a la participación de inversionistas extranjeros en el capital de las entidades financieras); se abrió la inversión extranjera de portafolio en empresas colombianas a través de las bolsas de valores; se aprobó una reforma laboral para desmontar la retroactividad de las cesantías de los trabajadores y crear los fondos de pensiones y cesantías; se reformaron tanto la normatividad como las instituciones del comercio exterior; y, finalmente, en 1993 se reformaron la seguridad social y el régimen de prestación de servicios públicos en el país.

A tiempo con los primeros cambios en la política económica, en julio de 1991 se aprobó en Colombia una nueva Constitución. Esta ordenó que el Banco de la República fuera una institución autónoma e independiente, con una Junta Directiva presidida por el ministro de Hacienda en la cual participaran, con voz y voto, el gerente general del Banco y cinco directores independientes de tiempo completo designados por el Presidente de la República por períodos de cuatro años, de tal manera que durante el cuatrienio presidencial pudieran renovarse únicamente dos nuevos miembros de la Junta. Desapareció, entonces, la Junta Monetaria. El objetivo fundamental de las actuaciones de la Junta del Banco pasó a ser el de proteger el poder adquisitivo de la moneda. En lo económico este fue, sin duda, el cambio más profundo de los incluidos en la nueva Carta Constitucional.

En el segundo semestre de 1991 el país comenzó a experimentar una euforia nunca antes conocida. La nueva Constitución con su esperanza de tiempos mejores y menos violentos, el descubrimiento de los yacimientos petrolíferos de Cusiana y Cupiagua, la confianza que tanto a nivel doméstico como internacional despertaron las nuevas políticas y las reformas colombianas, y el acceso a los mercados de capitales del exterior, crearon la percepción de que el horizonte en materia de divisas se había resuelto definitivamente. La consecuencia no podía ser otra que la de considerar que la riqueza nueva era permanente y no pasajera. Por lo mismo se siguió por la vía del endeudamiento tanto privado como público; en el futuro las deudas podían pagarse sin problema alguno.

El cambio en las expectativas sobre el futuro tuvo un efecto poderoso en el comportamiento de los de los agentes económicos, que dio lugar a mayores niveles de gasto y de endeudamiento tanto privado como público. La cartera del sistema bancario aumentó a un ritmo superior al 50% en 1993 y 1994, y la relación cartera/PIB que había sido de 26.8% en 1991, se elevó a 45,7% en 1995. El saldo de la deuda privada externa de corto y mediano plazo pasó de representar el 14,6% de la total en 1991 a representar el 46% en 1997. El gasto público total, a su turno, expresado como proporción del PIB aumentó 14 puntos al pasar de un 24% del PIB en 1991 a 38% en 1998 y el ahorro público, que superaba el 5,5% del PIB a principios de los noventa, se ubicó unos años más tarde por debajo de esta cifra, a pesar de las sucesivas reformas tributarias.

El exceso de gasto público y privado en la economía conduciría no solamente a un incremento en los precios de los activos -finca raíz y acciones de las empresas inscritas en las bolsas de valores- sino a un enorme desequilibrio externo y fiscal. Al terminar 1997 el déficit del Gobierno Central era de 3,7% del PIB y el del Sector Público Consolidado equivalía al 3,3% del PIB. En el primer trimestre de 1998 el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos representó el 8% del PIB. Esta situación hacia particularmente vulnerable a la economía a cualquier cambio en las percepciones de los inversionistas nacionales e internacionales y a los choques adversos externos. La expansión de la primera mitad de los noventa no era sostenible y presagiaba, más bien, el "reventón" de la burbuja y una crisis financiera. Eso fue exactamente lo que sucedió en 1998.

Colombia y las economías latinoamericanas fueron objeto de dos choques externos sucesivos a lo largo de 1998. El primero fue el deterioro de los términos de intercambio. Como consecuencia de la crisis desatada en Asia en 1997, los precios internacionales de los principales productos básicos descendieron hasta registrar niveles históricamente bajos. El segundo fue la declaración de la moratoria de la deuda externa de Rusia, a mediados del año, evento que tomó totalmente por sorpresa al mundo financiero internacional y que generó el cambio abrupto de las expectativas de los inversionistas. Colombia, entonces, no solo sufría "una caída del ingreso por las condiciones internacionales adversas sino que al gobierno se le hacía más difícil conseguir recursos financieros en el exterior, se le encarecía el pago de su deuda externa y los inversionistas extranjeros comenzaban a ser cada vez más exigentes y a retirar sus inversiones de las economías más propensas a sufrir crisis cambiarias o financieras"[6].

El cierre del mercado internacional de capitales forzó, primero, el ajuste del gasto privado. El sector privado hizo su tarea con especial intensidad a partir del segundo semestre de 1998 -coincidiendo con el inicio de la Administración Pastrana- lo cual explica la magnitud de la contracción de la actividad productiva en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999. En un período de tiempo muy corto, el gasto en la economía cayó un 8% del PIB por el recorte brutal de las importaciones y por el desplazamiento de la banda cambiaria, que tuvo lugar a principios de septiembre de 1998 y que implicó la devaluación del peso. Mientras tanto el sector público continuó aumentando su gasto en términos reales. De hecho, en 1998 el déficit del Gobierno Central sobrepasó el 6% del PIB.

El ataque cambiario contra el peso que siguió a las medidas de septiembre de 1998 dio lugar a que a

[6] Ver "Informe Adicional de la Junta Directiva al Congreso de la República", Banco de la República. Octubre de 1999, pag 13.

mediados de ese mes, la tasa de interés interbancaria se elevara a 66,5% anual y a que la tasa de captación de Certificados de Depósito a Término a tres meses, la DTF, subiera muy rápidamente hasta ubicarse en el mes de noviembre en un valor real máximo de 17,2%, superior en 4,5 puntos porcentuales a la real vigente en el mes de agosto de 1998. Con posterioridad a noviembre, la tasa DTF comenzó a descender y al finalizar diciembre de 1999 tocó el nivel nominal de 10% efectivo anual. Sin embargo, en mayo de este último año se puso en duda la sostenibilidad de la política cambiaria implantada desde septiembre de 1998, por lo cual la Junta Directiva del Banco de la República se vio obligada a un nuevo desplazamiento de la banda a fines de junio de 1999 y a su eliminación definitiva el 15 de septiembre, cuando esta se sustituyó por un régimen de flotación libre de la tasa de cambio, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional[7].

¿Qué sucedió con los precios de los activos? Los índices de precios de las acciones de la Bolsa de Bogotá y de la Bolsa de Medellín comenzaron a elevarse a partir de 1992 y lo hicieron con particular fuerza en los primeros nueve meses de 1997, para caer estrepitosamente en los doce meses siguientes por la elevación de las tasas de interés. A su turno, los precios de la finca raíz cayeron en forma sostenida desde mediados de 1995 después de su elevación, sin precedente, en la primera mitad de los años noventa[8]. Un índice de inflación de activos construido por el Banco de la República muestra, además, crecimientos de 49% en 1992, 40.8% en 1993, 50,7% en 1994 y 40,6% en 1995, ritmo de crecimiento se redujo notablemente con posterioridad a 1995 y fue negativo en 0,5% en el año 2000[9].

Los ingredientes para la crisis financiera estaban dados. El detonante fue, de nuevo, una crisis internacional -la de 1997-1998- que impactó de manera muy fuerte a una economía con un abultado desequilibrio macroeconómico, después de unos años de crecimiento acelerado financiado por crédito interno y externo. Para el Banco de la República la crisis "se gestó en 1993 cuando comenzó el crecimiento excesivo de la cartera del sector financiero, que aumentó 24,4% en términos reales y llevó a una burbuja especulativa en los precios de los ac-tivos. El precio de la vivienda creció 45,2%, mientras el IPC creció 22,6%. El índice de precios de las acciones en la Bolsa de Bogotá ascendió 49,9%"[10].

Las reformas de principios de los noventa tuvieron un gran impacto sobre el desarrollo del sistema financiero en la última década del Siglo XX. De un mercado y un sistema relativamente pequeño, reprimido y compartamentalizado, se hizo tránsito hacia uno más grande, diversificado, profundo y refinado, mucho más libre en su operación -especializado a través de filiales cuando antes era especializado de acuerdo con el tipo de financiación- y universal en sus mecanismos de captación de recursos y de otorgamiento de crédito.

---

7 Ibid.

8 De acuerdo con la Nota Editorial de la entrega de junio de 1999 de la Revista del Banco de la República, "la caída acumulada de los precios reales de la vivienda entre enero de 1995 y marzo de 1999 se sitúa entre 29% en Medellín y 43% en Cali". Ver "Crédito y reactivación económica", Nota Editorial, Revista del Banco de la República, junio de 1999, pag 16.

9 Ver Caballero Argáez Carlos (2001), "Una perspectiva de las Crisis Financieras en los años 80 y 90 en Colombia". Op.Cit.

10 Ver "Antecedentes de la recesión y estrategia de reactivación", Revista del Banco de la República, mayo de 1999, pag 5.

Fue por ello que desapareció la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), ligada a la evolución del Índice de Precios al Consumidor, IPC, como instrumento de captación de ahorro exclusivo de las corporaciones de ahorro y vivienda, y pasó a vincularse en 74% de su variación con la tasa de interés de referencia de todo el sistema financiero a tres meses, la DTF. La liberación financiera de principios de los años noventa creó competencia a la captación de recursos denominados en UPAC en las cuentas de ahorro y los CDTs de bancos y corporaciones financieras y la tasa de interés real comenzó a subir desde 1994. Al aumentar menos la inflación que la tasa de interés los bancos hipotecarios veían caer sus depósitos y enfrentaban problemas de liquidez. Cuando, al contrario, se elevaba más la inflación que la tasa de interés, se producían excesos de liquidez en estas entidades. Cuando existía el FAVI -el Fondo de Ahorro y Vivienda en el Banco de la República- allí se recogían los excesos y se suministraban préstamos para cubrir los faltantes de las corporaciones de ahorro y vivienda, CAVs, con efectos perversos para la política monetaria. Cuando se aumentaba la tasa de interés para controlar la inflación y reducir la liquidez, el FAVI iba en contravía y emitía[11].

El sistema financiero se diversificó en número y tipo de entidades. La actividad fiduciaria se separó de los bancos comerciales y se organizaron las sociedades fiduciarias, que adquirieron un gran dinamismo. Se crearon, igualmente, los fondos de pensiones y cesantías. El mercado de valores, centrado alrededor de las bolsas de Bogotá, Medellín y Cali, tuvo un auge importante empujado, fundamentalmente, por fondos de inversión extranjera de portafolio registrados en Colombia.

El perfil del sistema financiero sufrió modificaciones significativas en los años noventa. La banca privada con participación de accionistas extranjeros, era el grupo de entidades financieras más importante al concluir el siglo; los famosos bancos mixtos de los años ochenta desaparecieron. Las corporaciones de ahorro y vivienda se convirtieron en bancos hipotecarios. Para efectos prácticos, la banca cooperativa quedó convertida en un banco, Megabanco. La banca estatal de primer piso entró en una grave crisis en los años noventa y, La Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario, pilares de la banca estatal desde los años treinta, dejaron de existir a finales de los noventa; sus activos de buena calidad y sus pasivos pasaron al Banco Agrario, en el primer caso, y a Granahorrar, en el segundo, una vez esta entidad se oficializó en 1998. El Banco Cafetero absorbió a la Corporación Cafetera de Ahorro y Vivienda, Concasa. La banca estatal de segundo piso se reorganizó a finales de los ochenta y principios de los noventa por lo cual el Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, ambos administrados por el Banco de la República, se transformaron en Finagro y Bancoldex, respectivamente.

La calidad de la cartera -cartera vencida sobre cartera bruta- se mantuvo relativamente estable, alrededor de 8% durante los años 1996, 1997 y durante el primer semestre de 1998. A partir de este momento, sin embargo, su crecimiento se disparó, superando ampliamente el ritmo de crecimiento de la cartera total, lo cual implicó un fuerte deterioro hasta noviembre de 1999, cuando la cartera vencida sobre la total llegó a ser de 16% para el conjunto

[11] Es claro que la financiación de vivienda solo se puede realizar en forma sana si las captaciones dejan de hacerse a corto plazo y se calzan con los plazos de los préstamos. Para que esto pueda hacerse se requiere no tener inflación -o que esta sea muy baja- por lo cual el mercado de captación a largo plazo solo comenzó a desarrollarse en Colombia al caer la inflación a principios del siglo XXI.

del sistema financiero. En los dos años siguientes hubo una mejora sustancial por lo cual en diciembre de 2001 este indicador se ubicaba en 9,3%. El comportamiento de la cartera vencida fue, sin embargo, disímil entre los diferentes tipos de entidad financiera; en particular el de la cartera hipotecaria frente al de la cartera comercial y la de consumo. Entre mediados de 1998 y junio de 2000, la calidad, en su conjunto, se comporta de manera similar pero, a partir de este último mes, la hipotecaria comienza a deteriorarse muy aceleradamente mientras la comercial y la de consumo empiezan a mejorar. Estas tendencias se mantienen en años recientes[12].

Así las cosas, mientras en los años ochenta el problema de la mala cartera se concentró en unas pocas entidades bancarias -en particular en el Banco de Colombia- en los noventa las entidades afectadas fueron los bancos oficiales, los bancos privados pequeños, los bancos hipotecarios, las compañías de financiamiento comercial, las corporaciones financieras y los bancos cooperativos. La crisis de los deudores hipotecarios de los años noventa tenía que afectar duramente a todos los bancos hipotecarios, lo que no había sucedido en los años ochenta pero si en los treinta, cuando a raíz de la crisis financiera, desapareció la banca hipotecaria privada.

Como consecuencia de la crisis se intervinieron para liquidar varios bancos y un buen número de compañías de financiamiento comercial. Entre los primeros debe destacarse la liquidación de los bancos Andino, Pacífico y Selfín. Entre las segundas, la Compañía de Financiamiento Comercial FES. Otras entidades terminaron administradas por FOGAFIN, como el Banco Interbanco y la Corporación Financiera Aliadas, y posteriormente fusionadas y "privatizadas". En el caso de la banca cooperativa, todas las entidades fueron intervenidas y agrupadas en el nuevo Megabanco, cuya propiedad se mantiene en cabeza de FOGAFIN.

Superar la crisis financiera de finales del Siglo XX implicó, como en 1982, la declaratoria por parte del Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Económica y Social. La "Emergencia" de 1998 se orientó, entonces, al alivio de la situación de los deudores hipotecarios mediante un conjunto de mecanismos. En general las disposiciones respondieron a la concepción de que, para sortear la crisis, los dueños de las entidades tendrían que responsabilizarse de su supervivencia: el Estado con fondos provistos por el presupuesto nacional y los accionistas privados con sus recursos propios y con préstamos que les extendió, en condiciones de mercado, el FOGAFIN.

Para financiar las soluciones contempladas en los decretos de la "Emergencia" se introdujo una contribución, de carácter supuestamente temporal, bajo la forma de un impuesto a las transacciones financieras y se autorizó una apropiación presupuestal para fortalecer la banca pública, lo cual se complementó, posteriormente, con la emisión de Títulos de Capitalización de la Banca Pública por parte de la Nación, en grandes cuantías y con vencimiento a mediano plazo. Estos papeles se transaron en el mercado secundario y fueron admisibles para operaciones "repo" efectuadas entre aquellas entidades que los recibieron y el Banco de la República.

Como en los años treinta y en los ochenta, la actividad legislativa fue más allá de la declaratoria del

[12] A principios de 2004 la cartera hipotecaria vencida representaba un 25% de la total. En mayo de 2005 la situación había mejorado pero todavía la calidad de la hipotecaria era muy inferior a la de la comercial y la de consumo. Ver los "Reportes de Estabilidad Financiera" publicados por el Banco de la República, en particular los de diciembre de 2002 y julio de 2005.

Estado de Emergencia Económica y Social. En el año 1999 se aprobaron tres leyes importantes. Una de reforma financiera, la Ley 510, para agilizar las actuaciones tanto de la Superintendencia Bancaria como de FOGAFIN en el tratamiento de las entidades en problemas. La de reestructuración económica, Ley 550, para facilitar la reestructuración financiera de las empresas del sector productivo afectadas por un alto endeudamiento, que estableció un régimen excepcional para la reorganización de las empresas a la manera de las "*London Rules*" inglesas. Y la de financiación de vivienda, la Ley 546, que diseñó un marco nuevo para financiar esta actividad y sustituyó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, por la Unidad de Valor Real, UVR, con lo cual se volvió a ligar la tasa de interés de los créditos de vivienda al comportamiento de la inflación. En 1999 la Corte Constitucional adoptó, además, dos decisiones -la Sentencia 383 y la C-700- que determinaron el fin del sistema UPAC[13]. En el año 2000 el Congreso expidió la Ley 617 con miras a promover la reestructuración de la deuda bancaria de los Departamentos y los Municipios que, si bien aumentó en menos de dos puntos su participación dentro de la total entre 1996 y 2001, registró un deterioro dramático a lo largo de estos años[14].

Las actuaciones del Banco de la República en el manejo de la crisis de los años noventa fueron muy diferentes a las de la crisis de los ochenta. En esta última el Banco no solamente suministró apoyos de liquidez a los intermediarios sino que, también, apoyó la solvencia de las entidades mediante créditos otorgados por cuenta de la Nación tanto a aquellos bancos "oficializados", como a los intervenidos por la Superintendencia Bancaria y "nacionalizados".

La crisis de los noventa tuvo dos características diferentes de acuerdo con el intermediario específico. El problema de las deficiencias de liquidez, resultado de captaciones de corto plazo para préstamos de mayor plazo, se podía resolver con redescuentos del Banco de la República y así se hizo. Cuando el descalce era excesivo, situación que se presentó en unos pocos casos -el de Granahorrar, por ejemplo, entidad que había financiado vivienda con recursos de corto plazo- este tipo de solución no era viable. Se requería capitalizar las entidades para devolverles el índice de solvencia a los niveles establecidos por la Superintendencia Bancaria (9%). Esto fue lo que hizo FOGAFIN al prestarle títulos a los accionistas para que estos los usaran para capitalizar las entidades[15].

Como consecuencia de la expedición de la Constitución de 1991, el Banco de la República no tenía la capacidad legal para proceder como lo había hecho en la crisis de los ochenta, cuando, como se recordará, efectuó prestamos a los accionistas privados para capitalizar entidades financieras y empresas del sector productivo por la vía del redescuento. A finales de los noventa, esa tarea le correspondió al FOGAFIN, que tuvo la responsabilidad fundamental en el manejo de la crisis y la sorteó con éxito, demostrando que su existencia institucional se justifica plenamente para hacer frente a las situacio-

[13] Para un análisis conciso y claro de estas sentencias y sus implicaciones, ver Melo José Elías (2002), "Financiación de Vivienda de Largo Plazo -Propuesta de Reforma al Sistema de Financiación de Vivienda en Colombia", en El Sector Financiero de Cara al Siglo XXI - Tomo II, ANIF, 2002.

[14] La Ley 663 de 2001, además, autorizó el retiro de fondos de ahorro de los Departamentos y Municipios productores de hidrocarburos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para destinarlos al pago de deuda con los bancos. Ver Banco de la República (2005), "Reporte de Estabilidad Financiera", julio de 2002.

[15] La caída en el índice de solvencia se debió al deterioro de la calidad de la cartera.

nes de crisis financiera, tal como se visualizó en el momento de su creación hace ya cerca de 20 años.

El arsenal de instrumentos utilizado por FOGAFIN fue muy diverso. Respondió a los depositantes de las entidades financieras liquidadas por la vía del seguro de depósito y mediante la reestructuración, capitalización y administración de la banca pública (BCH, Banco del Estado y Banco Cafetero); administró los "alivios" a los deudores hipotecarios; "oficializó" entidades como Granahorrar, la FES y la Corporación Financiera del Norte; compró cartera y extendió apoyos de liquidez a bancos como Interbanco y Megabanco; suministró créditos a los accionistas de la banca privada y de la hipotecaria para la capitalización de las entidades respectivas; otorgó "capital garantía" a algunas entidades financieras; y organizó un colector especializado, CISA, para comprar cartera y activos de la banca pública y proceder a su liquidación[16,17].

Después de dos años de arrojar pérdidas y de que, por consiguiente, la rentabilidad del activo del sistema financiero (la relación entre las utilidades y el activo promedio) cayera de 1,75% en mayo de 1997 a -4,1% en noviembre de 1999, en 2001 el conjunto del sistema registró nuevamente utilidades y la calidad de la cartera comenzó a presentar una mejoría, persistiendo la vulnerabilidad de la banca hipotecaria. El número de entidades había bajado de 147 en 1995 a 71 al finalizar el año 2000. Un año más tarde, lo peor de la crisis había pasado, aunque la recuperación completa del sistema financiero tomaría un tiempo más.

Con posterioridad a la peor crisis del siglo XX, en el año 2005 la memoria colectiva de los colombianos no registraba ni la magnitud, ni la gravedad de la situación por la cual había atravesado el sistema financiero colombiano al finalizar el siglo, ni el gigantesco esfuerzo de las autoridades por superarla con éxito, al menor costo económico y social posible. Quedaban, eso sí, las heridas profundas de los deudores hipotecarios -los grandes perdedores de la crisis- muchos de ellos forzados a entregar sus viviendas en dación de pago. En conjunto, sin embargo, el sistema financiero se preparaba para enfrentar los retos del siglo XXI.

[16] El quebrantamiento patrimonial de la FES fue producto de sus prácticas. Las entidades sin ánimo de lucro donaban recursos para capitalizar la entidad y la FES garantizaba rendimientos sobre dos veces el capital aportado, a tasas de mercado. Cuando se deterioró la cartera, la entidad se quebró.

[17] En el caso de los bancos cooperativos y las cooperativas financieras el deterioro de la cartera era extremadamente difícil de solucionar. El capital de muchas de ellas se había conformado pidiéndole a los prestatarios dedicar una parte del crédito que se les otorgaba para capitalizar la entidad. Cuando se dañaba la calidad de la cartera los miembros y dueños de la cooperativa no estaban en capacidad de aportar recursos y tampoco eran sujetos de crédito para FOGAFIN. El resultado fue la "oficialización" con recursos del FOGAFIN.

Crédito hipotecario en Colombia

María Mercedes Cuéllar L.[1]

El financiamiento del sector hipotecario en Colombia atravesó por un profundo proceso de cambio, que tuvo que realizarse en muy corto plazo en un escenario de fuerte recesión económica y de crisis financiera. De la forma como finalmente se ajuste el sector, dependerá la posibilidad de la población de materializar, en mayor o menor grado, el derecho a una vivienda digna, tal como quedó consagrado en la Constitución de 1991.

El esquema vigente es producto de múltiples factores, entre los que se destaca el ámbito macroeconómico, la introducción de reglas de mercado en el sector financiero a comienzos de los noventa y el cambio en la política de vivienda, en particular en lo referente a la interpretación de los mandatos constitucionales en esta materia.

I. EL PASADO

En 1972 el profesor Lauchlin Currie estructuró un esquema de financiamiento de vivienda dinámico y exitoso, que se constituyó en ejemplo para la mayoría de las economías de América Latina, en especial aquellas afectadas por problemas inflacionarios.

El esquema básicamente consistía en el otorgamiento de préstamos en Unidades de Valor Constante (UPAC), lo que permitía diferir en el tiempo la amortización de la parte inflacionaria de los créditos, evitando que la inflación impusiera una carga excesiva sobre el ingreso disponible de los hogares en los primeros años de atención del servicio de la deuda, como ocurre normalmente con los esquemas de amortización en pesos en economías inflacionarias. En la medida en que ello potencializó la capacidad de pago de los hogares, se abrió la posibilidad para que un número creciente accediese a la vivienda por la vía del crédito, ya que las cuotas de amortización crecían con el nivel de ingreso monetario. En sus 25 años de funcionamiento, previo a la crisis, este esquema financió la construcción de 1,5 millones de viviendas.

Para la operación del sistema, se autorizó la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVS), especializadas en el otorgamiento de créditos de lar-

---

[1] Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, (ICAV). Estuvo vinculada a Fedesarrollo entre 1970 y 1973 como Gerente de Publicaciones e Investigadora.

go plazo, financiados con recursos captados a la vista y remunerados. Al ser éstas las únicas entidades crediticias que gozaban de estas prerrogativas, pronto captaron un tercio de los recursos del mercado.

Para solucionar el problema de transformación de plazos, es decir el riesgo vinculado a financiar crédito de largo plazo con recursos captados a la vista, se creó el FAVI -Fondo de Ahorro y Vivienda- en el Banco de la República, encargado de proveer de liquidez a las entidades crediticias en caso de caída de depósitos y de recibir excedentes de liquidez, remunerándolos a las tasas de interés de captación.

Por ser el sistema UPAC un sistema que manejaba un monopolio de captación y colocación, estaba ampliamente regulado y sujeto a controles de tasas de interés, de suerte que éstas no sólo eran bajas sino que además era posible incorporar en ellas políticas redistributivas, a favor de los estratos de más bajos ingresos, por la vía del otorgamiento de crédito a tasas diferenciales y de compromisos respecto de porcentajes específicos de cartera destinados al financiamiento de dichos estratos.

Con esa política se amplió considerablemente el acceso al crédito frente a lo que ocurría en el pasado, cuando los préstamos estaban esencialmente sujetos a la disponibilidad de recursos del Banco Central Hipotecario BCH (banca oficial), captados en cédulas al portador libres de impuestos y, por tanto, restringido el valor de su emisión. Dado el reducido tamaño de ese mercado sólo unos pocos privilegiados accedían al crédito, forzando a la población a tener que ahorrar el valor de la vivienda antes de acceder a la misma.

Con la política de liberación del mercado financiero de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa y el cambio de política de banca especializada a banca múltiple, se eliminaron los privilegios y las restricciones que tenían las CAVS: se desmontó el monopolio de la captación de recursos remunerados captados a la vista; se autorizó el resto del sistema financiero para que incursionara en el mercado hipotecario y para que las CAVS realizaran operaciones que antes les estaban vetadas -crédito comercial, de consumo y operaciones de cambio-; se liberó la tasa de interés de colocación; se vinculó el cálculo de la UPAC a la tasa de interés del mercado y se eliminó el FAVI.

El proceso inicial de liberación de las operaciones financieras se dio en medio de elevadas tasas de crecimiento de la economía, bajos niveles de desempleo y un boom en los precios de la finca raíz. Al mismo tiempo, comenzó a generarse un enorme déficit fiscal y cambiario y el gobierno empezó a incursionar en el mercado de capitales doméstico para su financiamiento.

Mientras la economía creció, el sector mostró gran dinamismo y el traslado del riesgo de mercado a la entidad financiera y al usuario del crédito no tuvo consecuencias negativas. Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos, que empezaron a evidenciarse hacia mediados de la década de los noventa, protocolizados en 1998, produjeron grandes estragos. La política cambiaria orientada a evitar la devaluación de la tasa de cambio, a costa del aumento de las tasas internas de interés, desembocó en una crisis de enormes proporciones, que afectó con particular énfasis a quienes estaban involucrados con créditos de vivienda de largo plazo.

A los deudores hipotecarios, por cuenta de la política de tasas de interés, se les transmitió el costo de los desequilibrios macroeconómicos, al tiempo que caía brutalmente el precio de la finca raíz. Así, de una parte, el valor de las cuotas de amortización des-

bordó la capacidad de pago de los hogares, la cual a su vez se vio restringida por la caída en los ingresos familiares producto del desempleo, el cual alcanzó el 20% en el 2001. De otra, en numerosos casos, el valor de la vivienda se tornó inferior al valor de las deudas, desestimulando la atención de las mismas.

Las entidades financieras, por su parte, frente a la enorme restricción de liquidez de la economía, se vieron en dificultades para obtener los recursos requeridos para soportar una cartera comprometida a 15 años, que a la vez comenzó a siniestralizarse *hasta alcanzar* un tope de 25% de la cartera total. Además, se multiplicaron las daciones de viviendas en pago para saldar las deudas hipotecarias.

El problema de la caída de precios de la finca raíz no sólo afectó a quienes estaban endeudados, sino a la población propietaria como un todo, cuyo patrimonio empezó a reducirse en forma evidente. Por su parte, los bancos se quedaron con garantías de menor valor para el respaldo de los créditos otorgados.

En medio de ese proceso, en 1998, los deudores -ante la falta de respuesta de las autoridades económicas o la indiferencia de las mismas- dieron inicio a un proceso que aún no ha terminado, consistente en la búsqueda de soluciones individuales por la vía judicial y el cuestionamiento de todo el marco jurídico de la financiación de vivienda.

Es así como, frente a diversas demandas presentadas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se ordenó la reliquidación de las deudas, para eliminar el componente de tasa de interés del cálculo de la UPAC, y la estructuración de un nuevo sistema crediticio. El sustento que sirvió de base a la Corte Constitucional para la realización de esos planteamientos es que el sistema UPAC había desbordado la capacidad de pago de los usuarios de crédito, lo cual iba en contra el precepto constitucional del derecho a la vivienda digna y del deber del Estado de contar con sistemas adecuados de financiación de vivienda. Producto de esas decisiones, a solicitud del gobierno, el Congreso aprobó la Ley 546 de 1999, la cual a su vez fue demandada, al igual que las normas reglamentarias, unas y otras declaradas parcialmente exequibles. De ahí que la normativa que rige el sistema hipotecario actual no sólo es difusa y confusa, sino que responde a una serie de intereses encontrados difícilmente reconciliables. Veamos por qué.

II. EL PRESENTE

En lo fundamental, y como resultado de los diferentes fallos, la Ley Marco de Vivienda -546 de 1999- quedó con dos elementos contrapuestos incorporados. El primero, que el mercado financiero, incluyendo el hipotecario, debe operar con reglas de mercado en el marco de la política de banca múltiple. En consecuencia, el crédito de largo plazo debe financiarse con recursos captados a largo plazo para evitar que se presenten de nuevo situaciones como las que dieron cuenta de la crisis de 1998, por haberse fondeado la cartera de largo plazo con recursos captados a corto plazo.

El segundo, que la Corte Constitucional determinó que la vivienda es un bien mérito y por tanto no se debe dejar al mercado la fijación del costo de su financiamiento ni las condiciones en las cuales se otorgan los créditos, por lo que sobre el mismo deben existir controles y cobrarse las menores tasas del mercado y menores aún para la vivienda de interés social.

Así, se estableció un esquema de financiamiento hipotecario bajo el cual se deben captar recursos a

las tasas más elevadas del mercado y prestar a las más bajas. Adicionalmente, al amparo de la ley y de los fallos de constitucionalidad, se introdujo una asimetría en las tasas de interés cobradas a los deudores: éstas pueden bajar mas no subir, de forma tal que los intermediarios financieros asumen un riesgo de mercado potencial sobre todo el saldo de la cartera.

Las características de un esquema de esta naturaleza son difícilmente conciliables en países como Colombia en los que, en virtud de los desequilibrios macroeconómicos, el mercado exige una prima elevada por la colocación de recursos de largo plazo -del orden de 8 puntos porcentuales, tasa que en economías desarrolladas no supera los 3 puntos porcentuales-. Esa prima incorpora dos elementos de riesgo: el riesgo país, que podría estimarse en 5 puntos porcentuales en promedio en los últimos años, y el riesgo de plazo, que puede ser del orden de los 3 puntos porcentuales.

Pero, quizás más complejo aún, es que el híbrido que quedó -que opere con reglas de mercado por el lado del pasivo y controlado administrativamente por el lado del activo- no se hizo extensivo a las demás operaciones financieras. Como resultado, dentro del marco de la política de multibanca quedó establecido que el crédito hipotecario no sólo debe competir con las demás actividades que realizan los bancos, sujetas a menores riesgos y restricciones, sino también con la política del gobierno de colocar en el sector financiero títulos de deuda pública más rentables y menos riesgosos que el otorgamiento de crédito hipotecario.

A ese riesgo habría que añadir el riesgo crediticio asociado a la recuperación de la cartera que, en principio, es reducido cuando es fácil y oportuno acceder a las garantías que sirven de respaldo para el otorgamiento del crédito. Sin embargo, éste no es el caso en Colombia. El plazo de un proceso ejecutivo con título hipotecario llegó a demorarse en promedio hasta cinco años -en la actualidad es algo menor-, producto de la enorme congestión judicial y del sinnúmero de demandas en contra del sistema hipotecario por cuenta de la liquidación y reliquidación de los créditos y de la confusión y desconfianza en las normas. Ello, sin siquiera mencionar el sesgo anti acreedor vigente en la legislación colombiana, señalado por varios analistas nacionales e internacionales. Por otra parte, algunos fallos de tribunales y juzgados han llegado a poner en entredicho la forma de liquidación de los créditos, creando una incertidumbre jurídica inconveniente para la estabilidad del sistema.

La desventaja en que quedó el financiamiento hipotecario frente a las demás operaciones financieras se neutralizó en parte con algunas exenciones tributarias transitorias, que incrementan en algo la rentabilidad de la operación y reducen parcialmente los riesgos y sesgos en su contra, pero no los anulan.

Frente a esta situación, las entidades crediticias vienen sustituyendo el negocio hipotecario por otras actividades más rentables y menos riesgosas, de suerte que en la actualidad la participación de la cartera hipotecaria en el activo total de las antiguas CAVS se redujo de 83% al inicio de la década del noventa a 41% en el 2004.

Las entidades crediticias tuvieron además que superar un quebrantamiento patrimonial que se materializó en pérdidas por $1,9 billones registradas en sus estados de resultados y otros $1,5 billones adicionales que se llevaron directamente contra su patrimonio. Estas cifras se comparan con los $1,7 billones de patrimonio que tenían antes de la crisis

y ponen en evidencia la profundidad del ajuste que tuvieron que realizar.

Los resultados de los procesos descritos no son los más estimulantes en términos de la cartera hipotecaria, la cual viene disminuyendo, no sólo en términos nominales y reales sino en relación a los demás negocios bancarios. El saldo de cartera, incluyendo la administrada[2], bajó casi 50% en términos reales al pasar de $22 billones en 1998 a $11 billones a diciembre de 2004. Esta caída responde en parte al menor volumen de desembolsos, el cual en el 2004 eran tan sólo el 30% del promedio de la primera mitad de la década de los noventa.

Es evidente el estancamiento de la demanda por crédito. De una parte, los deudores quedaron renuentes a endeudarse y, de otra, las condiciones financieras de los créditos (cuota inicial y tasa de interés) no son compatibles con la capacidad de pago de los hogares, la cual todavía no se ha recuperado. El ingreso per cápita del 2004 es igual al de 1995. Vale decir que, con la crisis de 1998, el país perdió 10 años en términos de bienestar de la población.

Es difícil que la demanda por crédito hipotecario se recupere mientras deudores y acreedores tengan que asumir los costos vinculados a los desequilibrios macroeconómicos; mientras las exenciones tributarias, que parcialmente compensan el riesgo de transformación de plazos, sean transitorias; y mientras persista la incertidumbre jurídica vinculada al negocio: ¿cómo se puede prestar un crédito, fondeado con recursos del público, que es preciso devolverle, si no se sabe a ciencia cierta cómo o cuando se puede cobrar, ni si se puede cobrar?

La situación descrita no obsta para que la actividad constructora se hubiese recuperado, así los metros cuadrados licenciados sean todavía inferiores en 25% a los de los años previos a la crisis. Sin embargo, en 1990 se financiaba el 72% de los metros construidos, mientras que en la actualidad esta proporción es de 12%, en razón de que se está construyendo con menos financiación. Adicionalmente, un gran número de deudores que adquieren préstamos los prepagan por anticipado.

Así, el país pasó de una situación en los años sesenta en la que los hogares tenían que ahorrar para comprar vivienda, a otra, a partir de los años setenta, en la que podían adquirirla por anticipado por la vía del crédito. En la actualidad, al igual que en los años sesenta, sólo unos pocos privilegiados están en capacidad de acceder a la vivienda propia.

III. EL FUTURO

La subestimación del tamaño del problema y de sus consecuencias, al igual que lo ocurrido frente a la crisis de 1998, puede ser costosa tanto en términos de crecimiento económico como de bienestar social. Si la racionalidad de los deudores que pueden acceder fácilmente al crédito, es la de hacerlo en la menor proporción posible y prepagarlo por anticipado, al tiempo que la de los acreedores es la de diversificar el riesgo crediticio, de mercado y de liquidez, reduciendo su exposición en cartera hipotecaria, se requiere de una decidida intervención del Estado para incentivar la activa participación de los agentes privados -deudores y acreedores- hacia el bien público.

Cabe la pregunta de ¿hasta dónde es sostenible que la actividad constructora se financie tan sólo con cargo a ahorros de los compradores potenciales? La experiencia de varios países de América Latina que

[2] Estadísticas de las entidades afiliadas al ICAV y de CISA. Incluye cartera propia en balance, propia fuera de balance, administrada titularizada y otras administradas y la cartera de CISA.

han visto colapsar su sistema de financiación hipotecaria muestra que el costo de recuperarlo es elevado, tanto en términos fiscales como de crecimiento económico y de bienestar de la población.

Colombia está a tiempo para adoptar políticas que corrijan los sesgos que mantienen estancadas tanto la demanda como la oferta de crédito, en particular porque el país todavía dispone de una enorme ventaja y es la de contar con unos establecimientos de crédito especializados en el otorgamiento de crédito hipotecario que salieron fortalecidos de la crisis. De lo contrario, el sistema de financiación hipotecario corre el riesgo de estabilizarse en un nivel sub-óptimo en la medida en que, en promedio, durante el último quinquenio se construyeron 56 mil unidades habitacionales por año, frente a un déficit habitacional -cualitativo y cuantitativo- de 2,4 millones de unidades y un número de hogares que se forman de 185 mil por año.

Mercado de capitales, sector financiero y crecimiento en Colombia: un camino por recorrer

María Angélica Arbeláez R.[1]

Desde una perspectiva de largo plazo, una de las principales motivaciones para estudiar los mercados financieros (bancario y de capitales) tiene que ver con su efecto sobre el crecimiento. Sin embargo, la relación entre finanzas y crecimiento, lejos de ser simple, está llena de complejidades. Entenderlas aporta elementos cruciales para la adopción de políticas encaminadas a alcanzar mayores tasas de crecimiento de las economías.

La literatura reciente ha identificado un conjunto de factores que obstaculizan el crecimiento: funcionamiento ineficiente de los mercados financieros, seguridad y aplicación de los derechos de propiedad inadecuados, regulación ineficaz, sistema impositivo inapropiado, deficiencias en la gobernabilidad (tales como corrupción y ausencia de gobierno corporativo) e inestabilidad macroeconómica. También se ha evidenciado que los aspectos legislativos, las instituciones, la regulación y ciertas políticas públicas influyen en el buen funcionamiento de los mercados financieros, definen el tipo de contratos que resultan entre los sectores real y financiero, y en última instancia, determinan la magnitud del efecto que los intermediarios y mercados financieros tienen sobre el crecimiento y la expansión. En este sentido, superar obstáculos en estos frentes relaja las restricciones financieras que enfrentan las empresas, siendo ésta una de las rutas más efectivas para promover el crecimiento.

En lo que respecta al tipo de instituciones financieras, la literatura ha identificado que el buen funcionamiento simultáneo de los bancos y de los mercados de capitales juega un papel crucial y complementario en el crecimiento de largo plazo, cada uno proveyendo al sector real servicios de diferente índole. Se destaca que la estructura del sistema financiero *per se* no es importante[2], pero si es funda-

[1] Actualmente, Investigadora Asociada de Fedesarrollo. Anteriormente estuvo vinculada a la Institución en el período enero 1988-marzo 1989 como Asistente de Investigación; octubre 1997-junio 2002 como Editora de Coyuntura Económica; junio 2002-junio 2003 como Subdirectora Económica y junio-septiembre 2003 como Directora Encargada.

[2] Por estructura se entiende la orientación hacia bancos (*bank-based*) o hacia mercados de capitales (*market-based*).

mental el desarrollo y eficiencia de los dos tipos de mercados. Especial atención se ha dedicado al estudio de los mercados de capitales, dado su rol crítico en el crecimiento de largo plazo.

En Colombia son limitados los estudios que exploran directamente la relación entre los mercados financieros y el crecimiento (especialmente el papel que juega el mercado de capitales), así como los factores que están detrás de su desempeño. Sin embargo, los datos sugieren que el desarrollo del sector financiero colombiano en conjunto es incipiente, incluso en el contexto de América Latina, aunque con un progreso importante tras la liberalización financiera de principios de los noventa y la recuperación económica de los años recientes. El mercado de capitales colombiano sobresale por un desarrollo muy mediocre frente a otros países de la región y frente al mismo sector bancario. Se caracteriza por ser pequeño, por tener niveles bajos de actividad, liquidez e integración internacional, habiendo registrado además un estancamiento a lo largo de las últimas décadas.

Paralelamente, los indicadores construidos por entidades internacionales relacionados con la eficiencia de las instituciones, de la legislación y de la regulación (derechos de propiedad, protección a los inversionistas, respeto y cumplimiento de los contratos, protección a deudores y acreedores, entre otros) y la corrupción, ubican a Colombia en una posición débil en el contexto mundial, sugiriendo que estos factores pueden estar detrás de un aún insuficiente desarrollo de los mercados financieros.

Sin duda, esta situación determina las restricciones al financiamiento que enfrenta el sector real del país y el corto plazo de los recursos disponibles, convirtiéndose en obstáculo para la expansión y el crecimiento.

El nuevo conocimiento internacional plantea interesantes lecciones de política que resultan de la mayor relevancia para el caso colombiano. Pone de presente que el buen funcionamiento de los mercados bancarios y de capitales son motores del crecimiento, pero éste no se logra sin mejoras sustanciales en otros frentes. Las reformas financieras no producen el efecto deseado por sí solas y es necesario atacar también aspectos políticos, legales, regulatorios e incluso macroeconómicos que, en última instancia, influyen en el desarrollo financiero.

I. BANCOS, MERCADOS DE CAPITALES Y CRECIMIENTO: NUEVOS HALLAZGOS INTERNACIONALES

La literatura internacional ha abordado ampliamente la relación entre el sector financiero y el crecimiento, desde perspectivas tanto teóricas como empíricas. En general, partiendo de los planteamientos de Shumpeter (1911), se argumenta que los servicios proveídos por los intermediarios financieros, movilizando ahorro, evaluando proyectos, manejando el riesgo, monitoreando gerentes y empresas, y facilitando las transacciones, son esenciales para la innovación tecnológica y el crecimiento económico. La controversia, sin embargo, no ha estado ausente de las discusiones. Como lo resume Levine (2004a) algunos opositores sugieren que el sector financiero sigue al crecimiento y no lo causa, critican que se ha sobrestimado el impacto del sector financiero e incluso han planteado que retarda el crecimiento.

En las décadas recientes, la investigación empírica desde perspectivas macroeconómicas y microeconómicas se ha encargado de probar que esta relación positiva efectivamente existe, es robusta y de largo plazo[3]. En uno de los trabajos más influyentes, King y Levine (1993)[4] demostraron que el desa-

rrollo financiero precede al crecimiento y está asociado positivamente con la inversión y con la eficiencia en el uso del capital de las economías. El argumento de fondo radica en que cuando los bancos movilizan y asignan recursos eficientemente se reduce el costo de capital de las firmas, se promueve la formación de capital y se estimula el aumento de la productividad[5]. También se ha comprobado una asociación positiva y sólida entre desarrollo del mercado de capitales y crecimiento de largo plazo, aspecto en el que se destacan los trabajos de Levine y Zervos (1996 y 1998), Beck y Levine (2002) y Demirguç-Kunt y Maksimovic (1996a). Además, el desarrollo financiero impulsa más a las pequeñas y medianas firmas que a las grandes y por lo tanto promueve el crecimiento económico agregado (Beck et al. 2004b, 2005b).

En el mismo intento por explorar los canales a través de los cuales se produce el efecto, Rajan y Zingales (1998) explican que el desarrollo financiero reduce los costos del financiamiento externo de las firmas (aquel diferente a los recursos propios), el diferencial entre fondos internos y externos, y el costo del capital en general. En este sentido, el desarrollo financiero impulsa un mayor crecimiento de sectores industriales más dependientes del financiamiento externo y favorece en especial la creación de nuevas empresas[6], reafirmando el rol de las finanzas de promover prospectos de firmas e innovación. De acuerdo con Fishman y Love (2002, 2003 y 2004), más que un aspecto de dependencia de recursos externos, el desarrollo financiero permite que las firmas respondan mejor a los choques globales y aprovechen las oportunidades de crecimiento[7].

La literatura también ha abordado la relación entre finanzas y crecimiento desde la perspectiva de las restricciones financieras que enfrentan las firmas, y ha encontrado que nivel de desarrollo financiero está directamente ligado a la magnitud de estas restricciones (Rajan y Zingales, 1998). Según esta corriente, las firmas financieramente restringidas son aquellas que usan una mayor proporción de recursos propios para invertir (flujos de liquidez) pues el costo es inferior, una situación que se origina en la existencia de asimetrías de información, altos costos de monitoreo, dificultades para aplicar el cumplimiento de contratos y problemas de incentivos[8]. Así, en la medida en que el desarrollo financiero reduce los costos de los fondos externos, relaja las restricciones financieras y promueve la expansión

[3] Sobre el plazo del efecto, Loayza y Ranciere (2002) demuestran que existe una relación negativa de corto plazo entre intermediación financiera y crecimiento (derivada de las crisis), pero ésta coexiste con un vínculo positivo y sólido de largo plazo.

[4] Analizan un conjunto de 80 países y un período de tres décadas (1960-1989).

[5] Estos resultados han sido confirmados por varios autores, y recientemente por Beck y Levine (2002), usando técnicas econométricas avanzadas.

[6] Las nuevas firmas son más dependientes de recursos externos que las ya establecidas.

[7] Sin embargo, en su trabajo más reciente señalan que, en efecto, en el largo plazo los sistemas financieros desarrollados dedican más recursos a industrias dependientes de recursos externos, pero en el corto plazo facilitan la reasignación de fondos hacia industrias con buenas oportunidades de crecimiento, sin importar su dependencia "natural" de recursos externos.

[8] La relación entre restricciones financieras, inversión y crecimiento de la firma fue originalmente analizada por Fazzari et al. (1988) y ha recibido atención reciente por Gallego y Loayza (2000) para Chile, por Harris et al. (1994) para Indonesia, por Jaramillo et al. (1996) para Ecuador, por Gelos y Werner (1999) para México, por Laeven (2001) para un grupo de países en desarrollo, y por Love (2001), Demirguç-Kunt y Levine (1999) para una muestra grande de países. Para Colombia, ver Arbeláez y Echavarría (2002).

y el crecimiento. Resultados hoy estándar en la literatura dan cuenta de que las firmas que enfrentan mayores restricciones financieras son las pequeñas más que las grandes, las domésticas más que las extranjeras, las que no pertenecen a conglomerados y las firmas creadas recientemente en comparación con las ya establecidas.

Además del acceso a los recursos, el desarrollo y las características específicas de los bancos y mercados de capitales también determinan los plazos de los fondos, un factor crucial para la expansión. De hecho, se ha encontrado que los países desarrollados tienen una mayor proporción de firmas con deuda de largo plazo frente a economías en desarrollo[9] y asimismo los recursos de mayores plazos se concentran en aquellas de mayor tamaño. De acuerdo con Demirguç-Kunt y Maksimovic (1999), la carencia de recursos de largo plazo se debe principalmente a la existencia de sistemas legales inefectivos, a sectores financieros poco desarrollados (sector bancario pequeño y mercado de capitales poco líquido) y a elevados niveles de corrupción (Fan et al. 2004).

II. FACTORES QUE REDUCEN LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS Y AMPLÍAN LOS PLAZOS

Una primera aproximación tiene que ver con la estructura del sistema financiero, en el sentido de orientarse hacia bancos o hacia mercados de capitales. La teoría advierte que existe un conflicto en torno a si los mercados de capitales y los bancos son sustitutos, complementarios o si uno de los dos tiene mayor impacto sobre el crecimiento que el otro. Al respecto, vale recordar que la corriente denominada *bank-based* destaca el papel positivo de los bancos en movilizar recursos, suavizar las fricciones de información y por ende, en mejorar la asignación de los recursos, identificar buenos proyectos y monitorear al sector real (King y Levine, 1993; Levine 2002, 2004a, entre otros)[10]. En contraposición, se argumenta que los mercados de capitales no producen un efecto similar en mejorar la asignación de los recursos[11], no impulsan el gobierno corporativo en la misma magnitud[12] y la liquidez crea un clima de inversión miope.

La visión basada en el mercado de capitales (*market-based*) resalta el rol de los mercados en promover el éxito del sector real, entre otras razones en la medida en que facilita la diversificación y los instrumentos para el manejo de riesgo (Beck et al. 2000; Beck y Levine 2000, 2002), reduce la tensión de plazos entre ahorradores e inversionistas y permite que las firmas tengan acceso permanente al capital a través de la emisión de acciones y bonos[13]. Así, una de las mayores virtudes radica en que la liquidez del mercado incrementa el acceso a fondos de largo plazo (Demirguç-Kunt y Maksimovic, 1996a, 1996b, 1999)[14]. Incluso, los mercados pueden aumentar los incentivos a obtener información sobre firmas y

[9] Independientemente del tamaño de las firmas.

[10] La revelación de la información reduce los incentivos y los costos para inversionistas individuales a adquirirla y procesarla, y a la vez muestra las oportunidades de inversión y en consecuencia mejora la asignación de los recursos (Levine, 2004a).

[11] Se argumenta que su desarrollo obstaculiza la identificación de proyectos de innovación, y por lo tanto impide que haya una asignación eficiente de los recursos.

[12] Esto se explica porque, dado que los inversionistas pueden vender sin costo sus títulos, tienen pocos incentivos para monitorear rigurosamente a los gerentes y empresas.

[13] Muchas inversiones rentables requieren de compromisos de largo plazo de capital, pero los ahorradores no quieren ceder el control de sus ahorros por períodos largos. Los mercados de acciones líquidos facilitan esta tensión al proveer un activo a los ahorradores que pueden vender rápidamente y sin costo.

a mejorar el gobierno corporativo, y mitigar los efectos del poder monopólico de los bancos pues su naturaleza competitiva estimula actividades de innovación en oposición a la aproximación excesivamente conservadora de los bancos.

Respecto de este debate, la literatura ha encontrado que los países con mejor funcionamiento de bancos y mercados de capitales crecen más rápido, pero el grado en que el sistema está basado en bancos o en mercados no tiene relevancia. Los dos mercados son complementarios y no sustitutos (Demirguç y Maksimovic 1996a) y el buen funcionamiento simultáneo de ambos es lo que promueve el crecimiento de largo plazo, en especial la liquidez del mercado de valores y el desarrollo del sector bancario (Levine y Zervos, 1998; Beck et al. 2000; Beck y Levine 2000, 2002). Cada mercado provee servicios diferentes importantes para el crecimiento, cuyos efectos además son independientes (Levine, 2002 y 2004a). Más bien, se sugiere que lo relevante para el crecimiento es el desarrollo de los servicios financieros en general y la eficiencia en el sistema legal que proteja los derechos de los inversionistas y que mejore la eficiencia del cumplimiento de los contratos.

Estos últimos resultados forman parte de la corriente sobre "Ley y Finanzas", que tiene su origen en el trabajo de La Porta et al. (1997). En términos generales, las variables que reducen las restricciones financieras y promueven el desarrollo financiero están relacionadas con los derechos de propiedad, la protección adecuada de inversionistas, la eficiencia regulatoria, la aplicación y cumplimiento de la ley, y los niveles de corrupción (Beck et al. 2004a, 2005a, 2005b; Beck y Levine 2003; Fishman 2002; Claessens y Laeven 2002; Levine 2002, 2004a). Además, estos factores influyen en la posibilidad de ampliar los plazos de los recursos, con el argumento de que la mayor seguridad brinda la posibilidad de que acreedores y deudores entren en contratos de largo plazo (Demirguç-Kunt y Maksimovic, 1996a, 1996b y 1999; Fan et al. 2004). Incluso, otros factores como el crimen y la inestabilidad política son limitaciones importantes (Ayyagari et al., 2005).

Dentro de la regulación y estructura de los mercados, también se destaca la mayor competencia entre las instituciones financieras como un elemento que reduce los costos, relaja las restricciones financieras y favorece el crecimiento (Claessens y Laeven, 2005). Sin embargo, este resultado controvertido en aún más contundente cuando existe una regulación restrictiva que genera impedimentos a la entrada y a la actividad de las entidades (Beck et al., 2003). Por último, también se resalta que la mejor gobernabilidad de los bancos tiene un efecto positivo en su eficiencia y por ende en el crecimiento del sector real (Levine, 2004b).

III. CÓMO ESTÁ COLOMBIA

Arbeláez y Echavarría (2002)[15] muestran que en Colombia las empresas están restringidas financieramente en la medida en que utilizan en gran medida recursos propios para invertir. La liberalización financiera de los noventa, con el consecuente aumento en la cantidad de crédito redujo las restricciones, pero la crisis reciente de 1998-2000 tu-

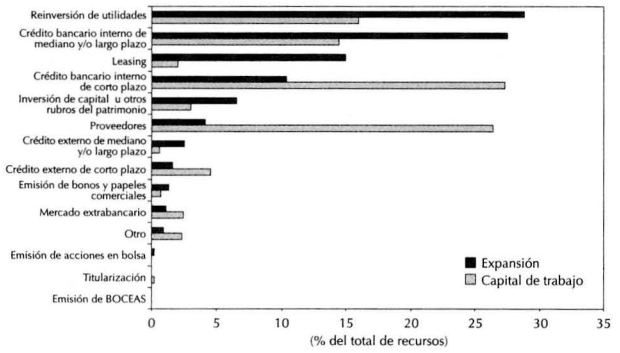
[14] Además, se argumenta que en mercados integrados se comparte el riesgo internacionalmente, lo que mejora la asignación de los recursos y promueve el crecimiento de largo plazo.

[15] Utilizan información a nivel de firma de la Superintendencia de Sociedades para 1981-1999.

vo un impacto fuerte sobre la inversión y la financiación[16].

La estructura de financiamiento de las firmas en Colombia y su evolución permiten ilustrar estos resultados[17]. La financiación de las empresas en el país se concentra en recursos internos (capital y reinversión de utilidades) con cerca de 15% del total, cifra que asciende a cerca de 50% si se suma la financiación con proveedores (35%)[18]. Adicionalmente, esta situación ha tendido a profundizarse desde mediados de los noventa y fue especialmente crítica en los años de la crisis financiera (Gráfico 1).

Gráfico 1. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS 2003



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (E.O.E) 2003, Fedesarrollo.

El crédito bancario interno representa cerca de 38% y el proveniente del exterior pasó de ser 12% en 1995 a representar apenas 3,8% en 2002. La financiación a través del mercado de capitales es casi inexistente con apenas 0,5% en bonos y cerca de 1,5% en acciones, donde sobresale una reducción marcada de esta última fuente, ya que en 1995 representaba cerca de 3,6%. Las restricciones financieras son aún más evidentes si se tiene en cuenta que la principal fuente de recursos para invertir (expansión) son las utilidades reinvertidas, seguidas por crédito bancario de largo plazo y el leasing[19]; por su parte, el crédito de proveedores y el bancario de corto plazo financian el capital de trabajo[20]. Lo anterior sugiere que los intermediarios financieros (incluyendo proveedores) tienen ventaja comparativa en financiar inversión de corto plazo.

De acuerdo con los empresarios, las razones detrás de la mencionada estructura de financiamiento son primordialmente los menores costos financieros y el no tener acceso a otras fuentes. En cuanto al mercado de capitales, donde se encuentra que el 90% de las empresas nunca ha emitido bonos o acciones, las principales razones para no incurrir en este mercado tienen que ver con no querer perder el control de la empresa, desconocimiento de esta alternativa, percepción de que las condiciones de la empresa no son adecuadas, no querer hacer pública la información de la empresa y altos costos frente a los bancarios. Estos resultados se obtuvieron en

16 Siguiendo los hallazgos para otros países, se encontró que las firmas pertenecientes a conglomerados y aquellas con inversión extranjera enfrentan menores restricciones financieras y se beneficiaron menos con la liberalización financiera.

17 Para un estudio detallado sobre la estructura de financiamiento de las empresas y el mercado de capitales ver Arbeláez et al. (2004).

18 La fuente son módulos especiales de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo que indagan sobre la estructura de financiamiento de las empresas; están disponibles para los años 1995, 2000, 2001, 2002 y 2003.

19 El uso del leasing es particularmente importante en las medianas y pequeñas empresas, debido a las ventajas tributarias en el uso de este instrumento.

20 Estos resultados van en línea de Demirguç-Kunt y Maksimovic (1996), en el sentido en que hay una alta correlación positiva entre inversión en planta y equipo y reinversión de utilidades, y negativa con financiamiento externo. Por otra parte, hay una relación negativa entre inversión en activos de corto plazo y reinversión de utilidades, y positiva con financiamiento externo.

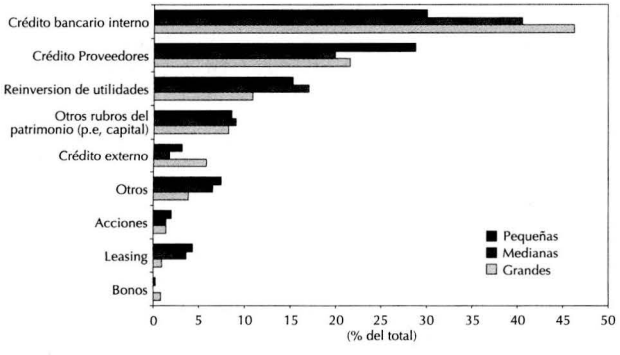
1995 y se mantuvieron en 2003 (Arbeláez et al., 2004).

Se observan diferencias marcadas entre tamaños de empresas, comprobando que las pequeñas son las más restringidas en el acceso a recursos externos: las grandes utilizan más crédito bancario interno (46% del financiamiento) e incluso del extranjero, y acuden en mayor medida al mercado de capitales. En contraste, las de menor tamaño usan principalmente crédito de proveedores, recursos propios y menos fondos financieros formales (Gráfico 2).

Los recursos de las empresas en Colombia son además, en su mayoría, de corto plazo: en 2003, 61% del total de la deuda era inferior a un año, 21,7% entre uno y tres años, y sólo 17% tiene plazos superiores a tres años. Esta situación es especialmente crítica en las firmas pequeñas, donde apenas 11% eran recursos bancarios de largo plazo.

La presencia de restricciones financieras luce aún más crítica si se compara con otros países: el indicador promedio para 1993-2003 de financiación

Gráfico 2. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO POR TAMAÑO (E.O.E. 2003)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (E.O.E) 2003, Fedesarrollo.

interna[21] muestra que en Colombia es alto (2,4) frente al de América Latina (1,8) y a países como México, Chile y Brasil, con niveles de 1,9, 1,8 y 1,2, respectivamente.

Siguiendo los hallazgos de la literatura internacional, las restricciones financieras y la corta maduración de los fondos, especialmente en las pequeñas empresas, son prueba de la presencia de mercados de capitales poco activos y de un sector bancario relativamente pequeño.

IV. MERCADOS DE CAPITALES Y BANCARIO: DESARROLLO Y ESTRUCTURA

Los estudios internacionales definen variables para identificar el buen funcionamiento de los mercados bancario y de capitales, el nivel de desarrollo y la estructura (Demirguç-Kunt y Maksimovic, 1996a; Demirguç-Kunt y Levine, 1999; Love, 2001). En particular, utilizan indicadores de tamaño, actividad, eficiencia[22] y concentración, y volatilidad e integración con los mercados internacionales en el caso de los mercados de valores.

El cálculo de estos indicadores para Colombia permite concluir que, a pesar del profundo proceso de liberalización financiera llevado a cabo a principios de los noventa, el sector financiero en conjunto[23] sigue siendo pequeño y poco eficiente. El país

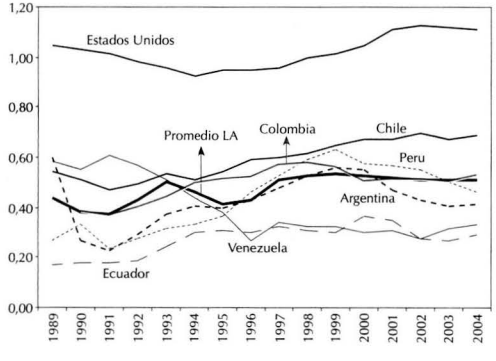
[21] Financiación interna: (caja + reducciones en inventarios y cuentas por cobrar + aumentos en cuentas por pagar)/inversión.

[22] Bancos: *Tamaño*: activos bancarios/PIB; *Actividad*: crédito al sector privado/PIB; y *Eficiencia*: margen de interés neto/activos o costos administrativos/activos. Para el mercado de capitales: *Tamaño*: capitalización del mercado/PIB; *Actividad*: valor transado/PIB; y *Eficiencia*: actividad/tamaño (liquidez). El desarrollo del sector financiero se calcula como Tamaño más Actividad, y del mercado de capitales Tamaño más Actividad más Eficiencia.

se ubica muy por debajo del promedio de América Latina y del mundo en cuanto al tamaño, en actividad es similar a la región pero la mitad del promedio mundial y es ineficiente en términos comparativos[24]. Vale anotar que este desempeño global se explica en buena medida por la presencia de un mercado de capitales muy poco desarrollado, ya que el sector bancario presenta indicadores de desarrollo aceptables, en niveles promedio de la región, aunque por debajo de países como Chile y México (Gráfico 3).

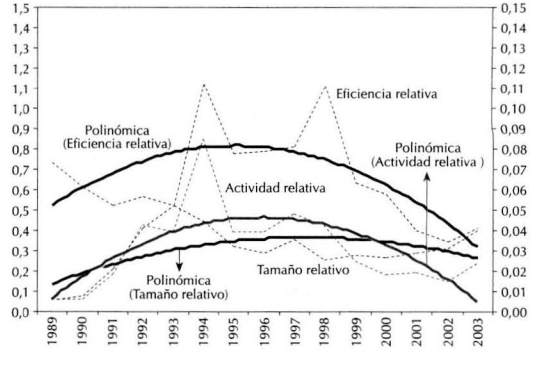
El atraso relativo del mercado de capitales resulta en una estructura financiera muy orientada hacia los bancos. Siguiendo la metodología de Demirguç-Kunt y Levine (1999) Colombia es uno de los países con mayor orientación bancaria, sólo superado por Ecuador, Venezuela, países centroamericanos y Panamá[25], mientras que países como México, Brasil, Chile y Perú son más orientados hacia los mercados de capitales. A esta misma conclusión se llega al comparar la actividad, eficiencia y tamaño relativos[26] de los dos sectores, donde se observan muy bajas proporciones de los indicadores correspondientes al mercado de capitales frente al bancario. En cuanto al desempeño, se destaca un crecimiento importante hasta mediados de los noventa, una caída posterior hasta principios de la década actual -sugiriendo que la crisis, a pesar de haber afectado duramente el sector bancario, tuvo efectos más negativos en el mercado de valores- y finalmente una fuerte recuperación desde 2002 que se extiende hasta 2004 (Gráfico 4).

Gráfico 3. DESARROLLO DEL SECTOR FINANCIERO



Fuente: FMI, IFS. Cálculos Fedesarrollo. Índice compuesto por medidas de actividad y tamaño del sector. Valores más bajos indican menor nivel de desarrollo.

Gráfico 4. ÍNDICES RELATIVOS DEL SECTOR FINANCIERO TOTAL



Fuente: Superintendencia de Valores, Superintendencia Bancaria y Banco de la República de Colombia, World Bank Financial Structure Database y International Financial Statistics IMF. Metodología: Demirgukç-Kunt (1999).

[23] El indicador de desarrollo incluye el desarrollo del sector bancario y del mercado de capitales.

[24] Se observa que Colombia está por debajo del promedio de América Latina en 7 de las 8 variables consideradas en Demirguç-Kunt y Levine (1999).

[25] No obstante, el sector financiero en Panamá se considera altamente desarrollado.

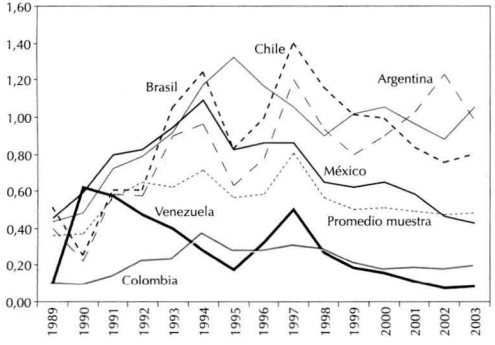
[26] *Actividad relativa* = valor tranzado en bolsa/crédito al sector privado; *Tamaño relativo* = capitalización bursátil /activos totales de los intermediarios financieros (no incluye cooperativas); *Eficiencia relativa* = *turnover* del mercado bursátil/margen de intermediación financiera (donde *turnover* = valor tranzado en el mercado bursátil/capitalizción del mercado bursátil).

V. EL MERCADO DE CAPITALES EN COLOMBIA, UN DESARROLLO MUY PRECARIO

A manera de síntesis, se puede concluir que el desarrollo del mercado de capitales en Colombia es aún muy precario. A pesar de la evolución positiva de principios de los noventa, que se interrumpió durante la crisis pero se recuperó en los años recientes, el país se ubica en un nivel muy bajo en el contexto internacional y en América Latina. El indicador de desarrollo es muy inferior al promedio de la región, y está muy lejos de aquel de países como Brasil, Chile, México, Argentina y Perú (Gráfico 5).

Lo anterior se origina en que el mercado de capitales colombiano es pequeño, poco líquido, relativamente concentrado, con altos costos de transacción y poco integrado internacionalmente. En cuanto a la capitalización del mercado[27], entendida como el volumen de recursos de financiación generados a través del mercado no bancario, durante el período 1990-2002 Colombia mantuvo un crecimiento anual promedio de 22,5%, bastante superior al total mundial (10,4%). Sin embargo, el nivel (medido como porcentaje del PIB) ha permanecido como uno de los más bajos, con un promedio para 2000-2001 de 13,7%, en contraste con 27% para América Latina y con 37,5% y 82,6% para Brasil y Chile[28]. Esto se debe a que Colombia tiene pocas empresas inscritas en Bolsa, 150 en promedio en los noventa (180 en América Latina, 250 en Chile y 450 en Brasil) con un tamaño relativamente muy pequeño[29] y con poca diversificación sectorial.

Gráfico 5. DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES



Fuente: Financial Structure Database. Cálculos Fedesarrollo Índice compuesto por medidas de actividad, tamaño y eficiencia del sector, donde valores inferiores indican menores niveles de desarrollo.

Una tendencia similar se observa en el volumen transado, donde el crecimiento en el país fue cercano a 15% en la década pasada, pero el nivel como porcentaje del PIB resulta muy pobre en comparación con los demás países de la región: entre 2000 y 2001 el promedio fue 0,5%, mientras en América Latina fue 3,3%, en Chile 7,2% y en Brasil 15%[30].

La liquidez, medida como el volumen transado/capitalización, y una de las variables cruciales en cuanto al desempeño de los mercados, es igualmente muy baja: 2,7% en 2001, en contraste con 12% en América Latina y 151% en el total mundial.

Adicionalmente, los costos son extremadamente elevados, ya que el costo de transar en el mercado[31]

[27] Este y los demás indicadores se calcularon con base en S&P Emerging Stock Markets Factbook (2002).

[28] Países industrializados como Canadá, Estados Unidos y Singapur, registraron en 2002 índices de 110% 135% y 151%, respectivamente.

[29] La capitalización sobre el número de firmas es de US$108 millones, frente US$430 en América Latina.

[30] Durante este período, el valor transado/PIB alcanzó un valor de 307% en Estados Unidos.

se acerca al 100% del precio de la acción; la volatilidad[32] es alta frente a los países desarrollados, pero baja frente a América Latina (31,1% versus 37% en 1996-2001); hay una alta concentración de la actividad del mercado (en 2001 la participación de los 10 papeles más grandes en el valor transado fue de 71%) pero baja en cuanto al tamaño (la participación de los 10 papeles más grandes en la capitalización total del mercado es de 31%); y finalmente hay poca integración internacional: la correlación del mercado colombiano con S&P 500 es de 0,2, mientras el promedio de la región es de 0,4 y los niveles de países como Chile, Brasil y México se acercan a 0,7.

La estructura del mercado de capitales colombiano ha cambiado sustancialmente en los últimos diez años: las acciones han perdido paulatinamente participación en el total transado (cerca de 13% a mediados de la década frente a cerca de 4% en los años recientes) y los instrumentos de renta fija han adquirido importancia. Sin embargo, dentro de la renta fija también se destaca que los papeles privados han perdido peso (de 70% en 1996 a 30% actualmente) mientras los papeles oficiales han ganado terreno. De hecho, la proporción de TES en el total transado en el mercado pasó de niveles de 6% en 1995 a cerca de 55% en los años recientes. Esto indica que el crecimiento global del mercado de capitales se ha sustentado en buena parte en el crecimiento de la deuda pública, un factor que si bien ha generado efectos positivos para su funcionamiento, no tiene una contraparte en mayores recursos de financiamiento del sector real.

VI. DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES: HACIA DÓNDE VAMOS

Los elementos que más influyen en el desarrollo del mercado de capitales colombiano tienen que ver con factores de oferta, de demanda, infraestructura y aspectos regulatorios. Algunos estudios recientes (Arbeláez et al., 2002 y Arbeláez et al., 2004) han analizado las razones detrás de esto: i) la reducida participación de las empresas en el mercado de acciones y bonos; ii) la limitada participación de inversionistas institucionales que se deriva de la poca disponibilidad de instrumentos y de una regulación restrictiva; iii) ineficiencias en la infraestructura; y iv) un marco regulatorio caracterizado por normas desactualizadas y dispersas, arbitraje regulatorio, inflexibilidad, estrecha capacidad de supervisión, débil esquema de competencias y de autorregulación, ausencia de estándares de idoneidad profesional, debilidad en los estándares contables, falta de controles internos y prácticas de gobierno corporativo débiles.

Por otra parte, como se ilustró ampliamente en la primera sección, también se han identificado las variables que influyen en el desarrollo y buen funcionamiento de los mercados, y que a la vez determinan un mayor impacto en el crecimiento de las empresas. En particular, se destaca el efecto positivo de los buenos fundamentos económicos, políticas macroeconómicas sanas, mercados más abiertos y sistemas legales y regulatorios eficientes con mejor protección a los accionistas (Claessens et al., 2001)[33].

---

[31] Corresponde a la suma de los costos por comisiones, honorarios e impacto sobre el mercado (S&P 2002).

[32] La volatilidad es medida como la desviación estándar anualizada del índice de precios de la Bolsa.

[33] De acuerdo con Demirguç-Kunt y Maksimovic (1996b) el nivel de desarrollo del mercado de capitales está altamente correlacionado con el desarrollo de bancos, instituciones no bancarias (compañías financieras, fondos mutuos) compañías de seguros y fondos de pensiones privados.

Aplicando estos conceptos al caso colombiano, es claro que después de la crisis de finales de los noventa la situación económica del país se ha recuperado notoriamente, alcanzando tasas de crecimiento promedio de 4% en los últimos años, situación que ha venido acompañada de un saneamiento macroeconómico, especialmente en el frente monetario. El comportamiento descendente de la inflación y de las tasas de interés, sin duda ha favorecido la recuperación reciente de los mercados financieros. En materia regulatoria, la reciente aprobación de la Ley Marco del Mercado de Valores constituye un primer paso para generar orden normativo y seguridad jurídica para los sectores bancario y valores y para las autoridades de vigilancia y control, lo que sin duda ayudará a promover el mercado, brindándole reglas de juego claras, seguridad y reduciendo el riesgo[34].

Otros indicadores institucionales relacionados con la Ley y el Orden, que según la evidencia internacional juegan un papel crucial en el desarrollo de los mercados de capitales y en su efecto sobre el crecimiento, no han sido objeto de análisis rigurosos en el país; sin embargo, su calificación es precaria, según lo confirman diferentes fuentes internacionales[35]. Para ilustrar esta situación, se seleccionaron algunos indicadores que se presentan en el Cuadro 1. En tres de las variables, calidad regulatoria, imperio de la ley y derechos de propiedad, el país sufrió un deterioro en 2004 frente a 1998. En cuanto a la estabilidad política y el control de la corrupción, ha habido un ligero progreso pero con calificaciones aún negativas. En general, los puntajes para Colombia son extremadamente bajos comparados con países de altos ingresos, y en todos los casos inferiores al promedio de América Latina, con un marcado contraste frente a algunos países como es el caso de Chile.

Estos resultados son sugestivos y llaman la atención sobre la urgencia de evaluar su real efecto sobre el buen funcionamiento de los mercados. Como se argumenta en la literatura, si se asume que el desarrollo de los mercados financieros (bancos y valores) tienen los dos una influencia en el crecimiento de largo plazo, es necesario conocer más a profundidad los determinantes del desarrollo financiero, lo que implica involucrar aspectos institucionales, legales y regulatorios. Sin lugar a dudas, esto puede brindar elementos importantes para orientar y priorizar algunas políticas públicas.

[34] Esta ley específica para el mercado de valores promueve la homogeneización de normas aplicadas a los diferentes agentes que participan en el mercado, la protección al inversionista y la promoción de prácticas de gobierno corporativo, mejora la transparencia del mercado, la divulgación y calidad de la información y fortalece las prácticas de autorregulación, entre los aspectos más destacados.

[35] Se trata de encuestas sobre obstáculos al crecimiento o la creación de indicadores sobre "libertades económicas" realizadas por organismos internacionales, las cuales cubren un número importante de países y de temas legales, regulatorios, jurídicos, de Ley y Orden y de políticas públicas, entre otros. Estas son precisamente las variables utilizadas en buena parte de los estudios citados en este documento.

Cuadro 1. INDICADORES LEGALES E INSTITUCIONALES 1998

País	Estabilidad política (1)		Calidad regulatoria (1)		Control de la corrupción (1)		Imperio de la ley (1)		Derechos de propiedad (2)	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
OECD, altos ingresos	0,25	0,20	1,14	0,21	0,18	1,65	1,67	1,51	2,53	1,44
Reino Unido	0,24	0,77	0,23	1,62	2,33	2,06	2,05	1,71	1,00	1,00
América Latina	0,28	0,22	0,68	0,22	0,21	-0,09	0,00	-0,21	2,53	3,55
Colombia	-1,56	-0,47	0,51	-0,12	-0,61	-0,16	-0,66	-0,70	3,00	4,0
Chile	0,61	1,09	1,22	1,62	1,20	1,44	1,27	-0,70	1,00	1,0
Venezuela	-0,37	-0,46	0,13	0,18	-0,77	-0,94	-0,64	-1,10	3,00	4,0
Brasil	-0,38	0,34	0,21	0,19	0,10	-0,15	-0,08	-0,21	3,00	3,00

Fuente: (1) Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004".El puntaje va de -2,5 a 2,5, donde 2,5 corresponde a un mejor desempeño; (2) Heritage Foundation, Economic Freedom Index. El indicador va entre 1 y 5, donde 1 es mayor libertad.

BIBLIOGRAFÍA

Arbeláez, M.A. y Echavarría, J.J. (2001), "Crédito, liberalización financiera e inversión en el sector manufacturero colombiano". *Coyuntura Económica*. Vol. XXXI. N°3-4: 73-103.

Arbeláez M.A., y Zuluaga S. y Guerra, M.L. (2002), El mercado de capitales colombiano en los novena y las firmas comisionistas de bolsa, *Colección de libros de Fedesarrollo*, Ed. Alfaomega S.A.

Arbeláez M.A.,Villegas F. y Salazar N. (2004), "Colombia. Diagnóstico de la estructura de financiamiento del sector real e identificación de obstáculos que han impedido que estas empresas acudan al mercado de valores", (mimeo), Fedesarrollo y ANIF.

Ayyagari, M., Demirguç-Kunt, A., y Maksimovic, V. (2005), "How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment", (mimeo), World Bank, agosto.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A., Laeven L. y Levine R. (2004b), "Finance, Firm Size and Growth", NBER *Working Paper* N° 10983, diciembre.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A., Levine, R. (2004a), "Law and Firms' Access to Finance", NBER *Working Paper* N° 10687, agosto.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A., Levine, R. (2005a), "Bank Supervision and Corruption in Lending", NBER *Working Paper* N° 11498, julio.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A., Levine, R. y Maksimovic, V. (2000), "Financial Structure and Economic Development: Firm Industry and Country Evidence". World Bank Policy Research *Working Paper* N°2423, junio.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2003), "Bank Competition, Financing Obstacles, and Access to Credit", Policy Research *Working Paper* Series 2996, The World Bank.

Beck, T., Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2005b), "Financial and Legal Constraints to Firm Growth. Does Size Matter?" Journal of Finance, American Finance Association, 60(1):137-177.

Beck, T. y Levine, R. (2000) "New Firm Formation and Industry Growth: Does Having a Market or Bank-Based System Matter?". World Bank Policy Research, Working Paper N°2383.

Beck, T. y Levine, R. (2002), "Stock Markets, Banks and Growth: Panel Evidence", NBER Working Paper N° 9082, Julio.

Beck, T. y Levine, R. (2003), "Legal Institutions and Financial Development", NBER Working Paper N° 10126, diciembre.

Beck, T., Levine, R. y Loayza, N. (1999), "Finance and the Sources of Growth". Journal of Financial Economics. 58: 261-300.

Claessens, S., Klingebiel, D., y Schmukler, S. (2001), "The Future of Stock Markets in Emerging Economies: Evolution and Prospects". Documento preparado para Fifth Annual Brookings-Warton Conference on Financial Services, Washington, D.C.

Claesses, S., y Laeven, L. (2002), "Financial Development, Property Rights and Growth" World Bank Policy Research *Working Paper* N°2924, noviembre

Claessens, S. y Laeven, L. (2005), "Financial Dependence, Banking Sector Competition and Economic Growth", World Bank Policy Research, *Working Paper* 3481, enero.

Demirguç-Kunt, A., Laeven, L. y Levine, R. (2003), "Regulations, Market Structrure, Institutions and the Cost of Financial Intermediation" NBER *Working Paper* N°9890, julio.

Demirguç-Kunt, A. y Levine, R. (1999), "Bank-based and Market-based Financial Systems: Cross-Country Comparisons". World Bank Policy Research *Working Paper*, N° 2143.

Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (1996a), "Stock Market Development and Financing Choices of Firms", The World Bank Economic Review:,10 (2): 341-369, Oxford University Press.

Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (1996b), "Financial Constraints, Uses of Funds and Firm Growth: An International Comparison", World Bank Policy Research *Working Paper* N°1671.

Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (1998), "Law, Finance, and Firm Growth". The Journal of Finance. Vol. LIII, N°6: 2107-2137.

Demirguç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (1999), "Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity". *Journal of Financial Economics*. 54: 295-336

Fazzari, S.M., Hubbard, R. G. y Petersen, B.C. (1988), "Financing Constraints and Corporate Investment", Brookings Papers on Economic Activity, 1:141-195.

Fishman, R. y Love I. (2002), "Patterns of Industrial Development: Revisited: The role of Finance", World Bank Policy Research *Working Paper* N°2877, agosto.

Fishman, R. y Love, I. (2003), "Financial Dependence and Growth Revisited", NBER *Working Paper* N°9582, marzo.

Fishman, R. y Love, I. (2004), "Financial Development and Growth in the Short and Long Run", NBER *Working Paper* N°10236, enero.

Fan J., Titman, Sh. y Twite, G. (2004), "An International Comparison of Capital Structure and Debt Maturity Choices", (mimeo) Working Paper, diciembre.

Gallego, F. y Loayza, N. (2000), "Financial Structure in Chile: Macroeconomic Effects", (mimeo), Banco Central de Chile.

Gelos, G. R. y Werner A. M. (1999), "Financial Liberalization, Credit Constraints, and Collateral: Investment in the Mexican Manufacturing Sector", (mimeo), International Monetary Fund.

Harris, J. R., Schiantarelli, F. y Siregar M.G. (1994), "The Effect of Financial Liberalization on the Capital Structure and Investment Decisions of Indonesian Manufacturing Establishments", World Bank Economic Review, 8:17-47.

King, R. y Levine, R. (1993), "Finance and Growth: Shumpeter Must Be Right", Policy Research *Working Papers*, WPS 1083, World Bank, febrero.

La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny R.W. (1997), "Legal Determinants of External Finance", Journal of Finance, 52:1131-1150.

Laeven, L. (2001), "Financial Liberalization y Financing Constraints: Evidence from Panel Data on Emerging Economies", (mimeo), World Bank.

Levine, R. (2002), "Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?", NBER *Working Paper* Nº 9138, septiembre.

Levine, R. (2004a), "Finance and Growth: Theory and Evidence", NBER *Working Paper* Nº 10766, septiembre.

Levine, R. (2004b), "The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence, World Bank Policy Research, *Working Paper* 3404, septiembre.

Levine, R. y Zervos, S. (1996), "Stock Market Development and Long-Run Growth". The World Bank Economic Review. 10 (2): 323-339.

Levine, R. y Zervos, S. (1998), "Stock Markets, Banks, and Economic Growth". The American Economic Review. 88 (3): 537-558.

Levine, R., Loayza, N. y Beck, T. (2000), "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes". Journal of Monetary Economics. N°46: 31-77.

Loayza, N. y Ranciere, R. (2002), "Financial Development, Financial Fragility, and Growth", (mimeo), Banco Central de Chile, octubre.

Love, I. (2001), "Financial Development and Financing Constraints: International Evidence from the Structural Investment Model", (mimeo), Columbia University.

Rajan R y Zingales, L. (1998), "Financial Dependence and Growth", American Economic Review, 88:559-586.

Shumpeter, J.A. (1911), "The Theory of Economic Development", Cambridge MA, Harvard University Press.

Evolución y determinantes del margen de intermediación en Colombia

Natalia Salazar F.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Varios países de América Latina, entre ellos Colombia, se han caracterizado por mantener márgenes de intermediación elevados, especialmente cuando se hacen comparaciones con los países desarrollados. Mientras en la región los márgenes promediaron 8,5 puntos entre 1995 y 2002, en el mundo desarrollado estos alcanzaron niveles de 3 puntos, es decir fueron en promedio, casi tres veces más pequeños.

Para el caso de Colombia, se ha argumentado que los elevados márgenes de intermediación evidenciados en el pasado (antes de los noventa) respondían en parte importante al elevado grado de represión financiera al que estuvo sometido el sistema financiero colombiano durante varias décadas. A su vez, el bajo nivel de competencia en la actividad, en buena parte derivado de la política restrictiva de inversión extranjera, había resultado en elevados costos, ineficiencias y mayores márgenes.

En el marco de apertura y liberalización de la economía colombiana a comienzos de los noventa, las autoridades económicas se embarcaron en un ambicioso proceso de reforma, que buscaba redefinir la estructura y operación del sector financiero. Algunas de las medidas más importantes fueron la simplificación del proceso de entrada y salida de entidades; la adopción de un esquema similar al de multibanca (esquema de matrices y filiales), que apuntaba a una menor especialización de las entidades; la reducción significativa de las cargas impositivas (encajes e inversiones forzosas); el establecimiento de normas prudenciales más exigentes; y el inicio del proceso de privatización de entidades oficializadas durante la crisis. Cabe recordar que desde el inicio de los años ochenta se habían eliminado gran parte de los controles sobre las tasas de interés. También, a comienzos de los años noventa, la política frente al ingreso de la inversión extranjera al sector cambió radicalmente, permitiendo que hasta el 100% del capital de un banco perteneciera a extranjeros. Uno de los efectos esperados con los cambios introducidos al sector era que los márgenes disminuyeran, acercándose a estándares internacionales.

[1] Vicepresidenta de ANIF. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora desde 1995 hasta 1999.

Si se mira la historia reciente, los márgenes de intermediación del sistema financiero efectivamente han caído. Esto se ha dado porque varios de sus determinantes han tenido un comportamiento favorable en los últimos 15 años. Ciertamente, el sector ha hecho avances en términos de eficiencia, opera en un entorno de mayor competencia y los niveles de represión financiera a los que se había visto sometido durante varias décadas disminuyeron sustancialmente. Aún así, y como también sucede para el promedio de América Latina, la brecha en los márgenes con respecto a los registrados en los países desarrollados no se ha podido cerrar.

En este artículo se presentará, de manera breve, la evolución de las tasas de interés y del margen de intermediación en las últimas décadas, con énfasis en su comportamiento en los últimos 15 años. En la segunda sección se discutirán las diferentes metodologías utilizadas en la medición de las tasas de interés y del margen de intermediación así como los resultados de dichas mediciones. En la tercera sección se hará un recuento de los resultados de la literatura sobre los determinantes del margen de intermediación en Colombia. En la última sección se describirá cómo han evolucionado los determinantes de los márgenes en los últimos años.

II. MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL MARGEN DE INTERMEDIACIÓN[2]

La medida más utilizada en Colombia, que se ha denominado *margen ex ante*, es la diferencia entre la tasa a la cual se pactaron los nuevos créditos y la tasa de interés a la cual se captaron los nuevos depósitos. En la práctica, el margen se calcula como la diferencia entre la tasa de interés ponderada de los desembolsos de créditos comerciales y de consumo y la tasa de interés de los CDT a 90 días (DTF), ambas tasas calculadas por el Banco de la República. Esta es una medida *marginal*, en la medida en que sólo se tiene en cuenta la tasa de interés de los nuevos créditos y depósitos; *parcial*, porque considera únicamente los certificados de depósitos a término dentro de los depósitos (es decir, supone que todos los depósitos rinden el interés de los CDT) y no considera los créditos de vivienda del lado de los créditos y, *ex ante*, pues considera que la totalidad de los créditos serán productivos y recuperados. Sin embargo, en la práctica, los intermediarios no siempre pueden recuperar la totalidad de los créditos y tienen un saldo de cartera improductiva que no genera ingresos financieros.

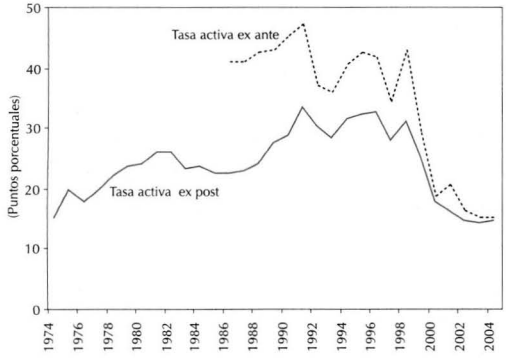
Una segunda medida, menos utilizada, que llamaremos margen *ex post*, se calcula como la diferencia entre el ingreso que recibió un intermediario, en promedio, por cada peso prestado (ingresos de intereses/cartera bruta) y lo que pagó, en promedio, por cada peso que le fue depositado (gastos de intereses/pasivos con costo). Es decir, intenta medir lo que efectivamente recibió un intermediario en su labor de intermediación. Esta medida supera algunas de las limitaciones del cálculo tradicional: i) tiene en cuenta el ingreso recibido, es decir, involucra el hecho que parte de la cartera se deteriora y no paga intereses; ii) es una medida "promedio" que incluye no solamente las nuevas colocaciones y captaciones sino el saldo total de la cartera y de los depósitos; y iii) supone que algunos depósitos rinden menos al considerar todos los pasivos con costo y no únicamente los CDT.

En el Gráfico 1A, B y C se presenta la evolución anual desde 1974 de estas mediciones. Vale la pe-

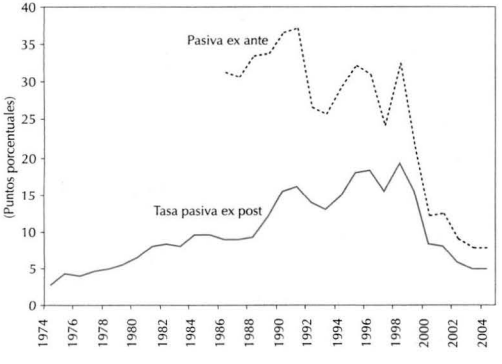
[2] Una discusión detallada sobre las medidas alternativas del margen de intermediación y los cálculos respectivos se ha abordado en estudios como los de Barajas et. al. (1999a), Jana *et. al.* (2000), Banco de la República (2000), DNP (2001) y Banco de la República (2005).

Gráfico 1. TASAS DE INTERÉS Y MARGEN DE INTERMEDIACIÓN

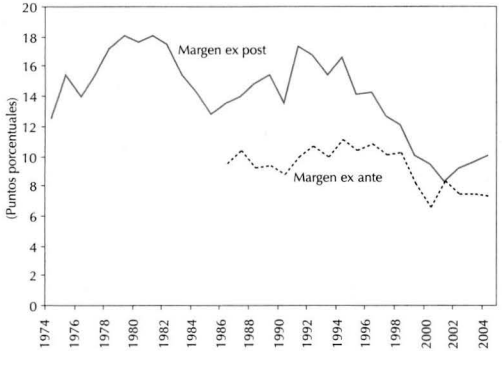
A. Tasa activa ex ante y ex post



B. Tasa pasiva ex ante y ex post



C. Margen de intermediación ex ante y ex post



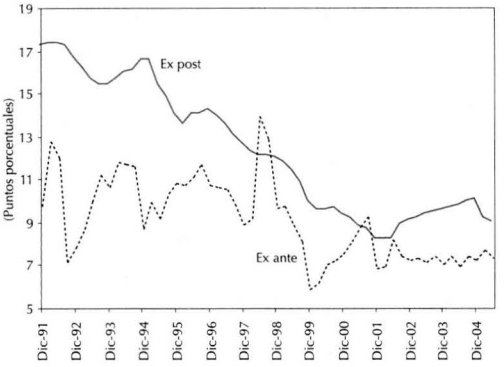
Fuente: Superintendencia Bancaria, Asociación Bancaria y cálculos propios.

na recordar que la metodología *ex ante* sólo puede realizarse para la totalidad del sistema financiero en el período 1986-2004, pues solo a partir de ese año el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria comenzaron a llevar estas estadísticas. La medición *ex post* se hizo con base en la información de la Asociación Bancaria y de la Superintendencia Bancaria y sólo cubre al sistema bancario (bancos comerciales y bancos especializados en crédito hipotecario, BECH). En el período en que ambas mediciones coinciden, la tasa pasiva y la activa *ex post* evolucionan por debajo de las tasas *ex ante* por dos razones: i) la tasa activa *ex post* refleja que hay una parte de la cartera que se vence y no paga intereses, y ii) la tasa pasiva *ex post* es más baja que la *ex ante* porque los bancos captan, además de CDT, cuentas corrientes que no tienen rendimiento, o rinden muy poco, y otros depósitos que rinden menos que los certificados. Por el contrario, la evolución de las medidas alternativas del margen es disímil. Mientras el margen *ex ante* osciló alrededor de 10 puntos hasta 1998, para luego bajar, el margen *ex post* desciende en magnitud importante de 17,5 puntos a 10 puntos entre 1991 y 2004. Un análisis similar se desprende del Gráfico 2 en donde se presenta el margen *ex ante* y *ex post* con frecuencia trimestral entre diciembre de 1991 y junio de 2005.

III. LOS DETERMINANTES DEL MARGEN DE INTERMEDIACIÓN

Se argumenta que márgenes de intermediación elevados desestimulan la profundización financiera y por esta vía tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Dado que el margen se define como la diferencia entre la tasa que los bancos cobran por los créditos y la tasa que pagan por los depósitos, una diferencia amplia entre las dos tasas significa que la primera es elevada y/o que la segunda es reducida. De esta manera, los depositantes van a tener poco incentivo para llevar sus recur-

Gráfico 2. MARGEN EX ANTE Y EX POST (Trimestral desde 1991)



Fuente: Superintendencia Bancaria, Asociación Bancaria y cálculos propios.

sos al sistema financiero dadas las bajas tasas que pagan por el ahorro, y/o la inversión puede verse desestimulada en la medida en que los deudores encuentran que el elevado costo del crédito hace sus proyectos inviables.

El nivel del margen de intermediación se ha asociado también con la eficiencia con la que los bancos llevan a cabo su labor de canalización de los recursos financieros desde aquellos sectores que tienen excedentes hacia aquellos que tienen déficit. En este sentido, un margen elevado es un indicio de la existencia de ineficiencias en la actividad bancaria o de condiciones de mercado no competitivas.

Márgenes elevados también pueden ser el resultado de un entorno regulatorio inadecuado, de una carga impositiva excesiva sobre el sector financiero o de la existencia de información asimétrica (riesgo).

Las acciones de política serán diferentes dependiendo de cuáles son los factores que están produciendo una elevación del margen. Si este es elevado debido a un importante nivel de ineficiencia, tratar de introducir una mayor competencia puede ser la política más adecuada para incrementar los niveles de eficiencia. Si más bien los altos márgenes resultan de una regulación excesiva y onerosa o de deficiencias en la información, medidas tendientes a liberar aún más el sector o a estimular el intercambio de información en el mercado financiero pueden resultar más efectivas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no siempre márgenes bajos son signo de un sector financiero eficiente. Puede ocurrir, por ejemplo, que bajo un entorno de regulación y supervisión inadecuado se está dejando operar intermediarios que no son eficientes, los cuales para ganar participación en el mercado están optando por cobrar tasas bajas por los créditos y pagar tasas elevadas por los depósitos. En este caso, márgenes bajos pueden conducir a una mayor vulnerabilidad del sector financiero frente a choques de índole macroeconómica.

De la misma manera, márgenes elevados pueden estar asociados a un fortalecimiento patrimonial de las entidades bancarias. Dicho de otra manera, elevados márgenes de intermediación pueden ser canalizados a través de las utilidades a la base de capital de los bancos para protegerse frente al riesgo crediticio. Los resultados encontrados por Barajas *et. al.* (1999a) para Colombia sugieren, que si bien una significativa proporción del margen de los bancos fue a cubrir los costos de la intermediación (especialmente en el caso de los bancos públicos) otra parte, la explicada por el riesgo y el poder de mercado, pudo haberse dirigido a fortalecer la capitalización de los bancos. Efectivamente, en el período post liberación financiera (primera parte de los años noventa) no solo se observaban márgenes elevados (que sin embargo estaban reduciéndose) sino también se registraba un incremento de la relación de capital técnico sobre activos ponderados por riesgo.

En la literatura económica se han estudiado los determinantes del margen de intermediación tanto

para países desarrollados como en desarrollo. Uno de los estudios más importantes sobre los determinantes del margen de intermediación es el de Demirguk-Kunt y Huizinga (1999), quienes en su ejercicio utilizaron información a nivel de firma bancaria para 80 países en el período 1988-1995. Como variables explicativas incluyeron aquellas relacionadas con las características de los bancos, condiciones macroeconómicas, tributación implícita y explícita del sector bancario, regulación del seguro de depósitos, estructura bancaria y algunos aspectos legales e institucionales que podrían afectar el desempeño bancario. Encuentran que el margen está relacionado positivamente con la relación capital/activos, la relación préstamos/activos, la propiedad del banco (dummy si es extranjero), el tamaño del banco (medido por los activos totales), la razón de costos administrativos/activos, la tasa de inflación y la tasa de interés de corto plazo.

Brock y Suárez (2000), partiendo de la aproximación teórica al margen de intermediación de Ho y Saunders (1981), utilizan una especificación econométrica para identificar los determinantes de éste en siete países de América Latina (Argentina, Perú, Bolivia, Colombia, Chile, México y Uruguay). Encuentran que el margen está positivamente relacionado con los costos administrativos, la proporción de créditos vencidos en la cartera total (con coeficientes que varían en tamaño entre países) y el encaje bancario. Sus resultados también sugieren que el entorno macroeconómico y la incertidumbre afectan los niveles del margen. Encuentran una relación positiva entre la volatilidad de las tasas de interés y los márgenes en Bolivia y Chile, y entre la inflación y el margen en Colombia, Chile y Perú.

Para el caso de Colombia, Barajas *et. al.* (1999a) encuentran que sobre la tasa activa influyen el nivel de la tasa pasiva, la tributación impuesta al sector bancario (represión financiera), el volumen de los créditos, los costos laborales y la relación de cartera vencida a cartera total. Steiner y Castro (2002) actualizaron las estimaciones del estudio anterior y corroboran que la reducción del margen a lo largo de la década ha obedecido principalmente a reducciones en los encajes y en el poder de mercado. Aunque generalmente los análisis se han enfocado de manera importante sobre los determinantes microeconómicos del margen de intermediación, también se ha venido señalando la importancia que sobre éste tienen variables macroeconómicas como la inflación (Banco de la República, 2000). A pesar de que la relación entre ambas variables no es evidente, hay dos canales a través de los cuales la inflación puede afectar los costos de la intermediación. El primero está relacionado con el impuesto inflacionario que deben afrontar los bancos cuando cumplen con los requerimientos de encaje. El segundo canal está relacionado con los riesgos que enfrentan los intermediarios en un escenario inflacionario.

En conclusión, puede decirse que la evidencia empírica existente para el caso colombiano sugiere que el margen de intermediación está relacionado con los costos no financieros de la intermediación, la estructura de mercado, los riesgos de la intermediación y los impuestos a la actividad bancaria. Aspectos macro, como la inflación, también pueden afectar los niveles del margen. A continuación se presenta un breve análisis sobre cómo han evolucionado algunos de estos determinantes en los últimos años.

IV. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE ALGUNOS DETERMINANTES DE LOS MÁRGENES DE INTERMEDIACIÓN

A. Costos no financieros de la intermediación

Se han utilizado dos tipos de análisis para aproximarse a la evolución de los costos no financieros de la intermediación. El primero consiste en estu-

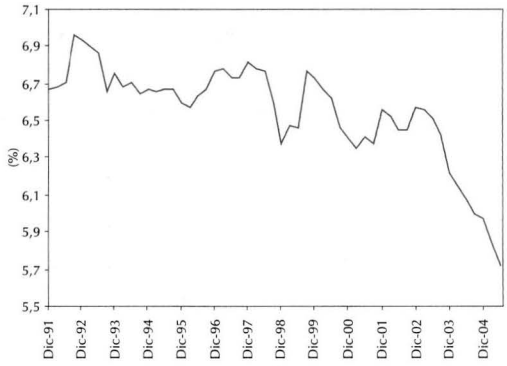
diar cómo ha evolucionado la relación de gastos adminitrativos/activos (enfoque contable) y el segundo se basa en el enfoque de fronteras de costos o de producción.

La relación de gastos administrativos/activos ha venido mostrando un descenso durante los últimos 15 años (Gráfico 3A). Esta proporción pasó de niveles de 7% a comienzos de los años noventa a niveles de 5,7% para mediados de 2005. La reducción fue más evidente en el período post crisis cuando pasó de 6,6% a 5,7%. Si bien esta reducción parece moderada, un análisis de las cifras desagregadas muestra resultados interesantes. La relación de gastos laborales/activos se redujo continuamente de niveles de 4,2% en 1991-1992 a niveles de 2,6% en junio de 2005, disminución equivalente a cerca de 2 puntos porcentuales de los activos (Gráfico 3B).

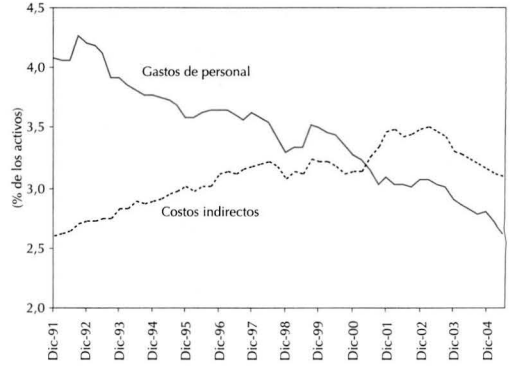
Los costos indirectos, que incluyen los gastos en los que incurren los intermediarios para el mantenimiento y adecuación de oficinas, arrendamientos, seguros, contribuciones y afiliaciones, impuestos y otros gastos diversos, han mostrado un comportamiento diferente. Presentaron un leve incremento en el período antes de la crisis, el cual pudo obedecer parcialmente a la actualización en materia tecnológica que debieron llevar a cabo los intermediarios frente a la mayor competencia derivada de las reformas de comienzos de los noventa y para dar cumplimiento a los mayores requerimientos de información por parte de las entidades de control y supervisión. Luego, en el período de crisis, continúa el incremento de esta relación. Tres explicaciones pueden darse a este comportamiento (Gráfico 4). Por una parte, la crisis significó nuevos gastos orientados a la recuperación de cartera y el mantenimiento de los bienes dados y recibidos en pago. Segundo, el rubro de seguros también se vio elevado como consecuencia del ajuste en tarifas a co-

Gráfico 3. BANCOS COMERCIALES Y BECH

A. Gastos administrativos/activos (%)

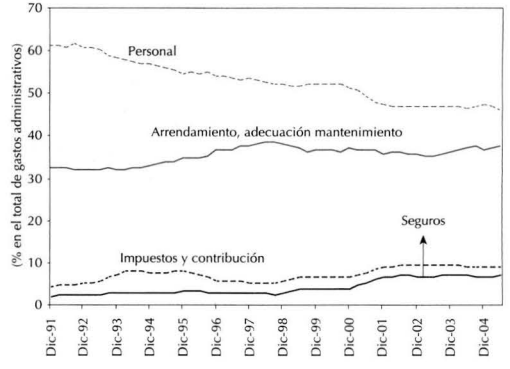


B. Gastos de personal y costos indirectos



Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos propios.

Gráfico 4. BANCOS COMERCIALES Y BECH: ALGUNOS COSTOS INDIRECTOS



Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos propios.

mienzos de la presente década, que pasó de representar 2,1% de los gastos administrativos totales en 1991 a 6,9% en 2005. Tercero, los impuestos (indirectos) también aumentaron su participación dentro de los gastos administrativos de 1,9% en 1991 a 7,2% en 2005.

En la literatura económica internacional, el tema de la medición de la eficiencia con que se desarrolla la actividad de intermediación financiera es un área recurrente de investigación. Solo para citar algunas de las principales discusiones, ésta literatura ha desarrollado diferentes nociones de eficiencia ("eficiencia de costos", "eficiencia de ganancias" y "eficiencia alternativa de ganancias") y diferentes métodos de medición (no paramétricos, como los llamados "*Data Envelopment Analysis*" y el "*Free Disposal Hull*" y, paramétricos, como el enfoque de la "Frontera Gruesa", el enfoque de la "Frontera Estocástica" y el enfoque de la "Distribución Libre"). Dentro de los métodos paramétricos se han utilizado distintas formas funcionales como las especificaciones "Translog" y la forma "Flexible de Fourier". La literatura modela alternativamente la producción bancaria como realizada a través de firmas "uniproducto" y "multiproducto", y distingue además entre los llamados enfoques de "intermediación" y de "activos" para identificar los insumos y los productos bancarios.

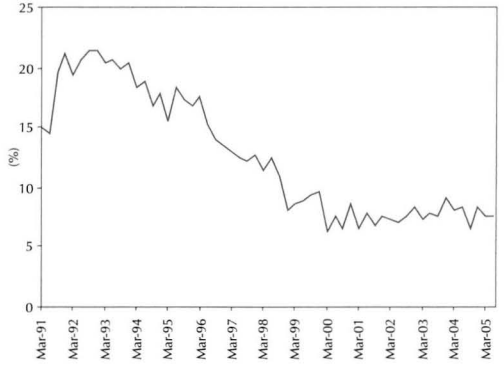
Para el caso de Colombia se han aplicado varias de estas metodologías. Janna (2003a) encuentra que los resultados de los diferentes estudios reflejan un rango amplio de la eficiencia promedio del sector bancario colombiano: entre 30% y 73% (en donde 100% significa que los bancos se encuentran sobre la frontera de eficiencia). Es muy importante anotar, sin embargo, que la mayoría de estos estudios encuentran una tendencia creciente en la eficiencia en los últimos años. Por ejemplo, Janna (2003b) estimando una frontera estocástica de costos del sistema bancario, encuentra que si bien la eficiencia promedio se encuentra alrededor de 43%, este porcentaje se sitúa en 63% para los últimos años del estudio. Un estudio reciente de Estrada (2005), que examina la eficiencia en beneficios para el sector de establecimientos de crédito en el período 1994-2004, encuentra un incremento en eficiencia cercano a 10 puntos en el período de análisis.

B. Encajes e impuestos sobre la actividad de intermediación

Desde mediados de la década pasada se ha venido dando una reducción de los requisitos de encaje en Colombia. Una manera de aproximarse a este hecho es a través de la relación de disponible/depósitos y exigibilidades. Ésta disminuyó de 21,5% en 1991-1992 a 7,6% en 2005 (Gráfico 5). De acuerdo con Barajas et al. (1999a) y Steiner y Castro (2002), éste ha sido uno de los factores que más ha contribuido a la reducción de los márgenes de intermediación.

El encaje es uno de los componentes de la llamada represión financiera, junto con las inversiones for-

Gráfico 5. DISPONIBLE/DEPÓSITOS Y EXIGIBILIDADES

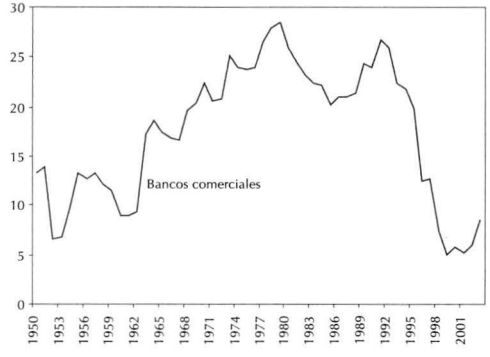


Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos propios.

zosas, los topes sobre las tasas de interés, las políticas gubernamentales que inhiben la competencia al interior del sector y otros impuestos a la actividad financiera. La represión financiera ha sido medida recientemente en estudios como los de Villar *et. al.* (2005) y Salazar (2005). Ambas mediciones coinciden en señalar que los niveles de represión observados entre los años sesenta y ochenta se redujeron de manera significativa desde comienzos de los años noventa, no solamente por la reducción en los niveles de encaje, sino también por el desmonte de las inversiones forzosas y sustitutivas del encaje, la eliminación de controles administrativos sobre las tasas de interés, la reducción de la participación de la banca pública en los activos del sector bancario y la liberación de la política de inversión extranjera en el sector (Gráfico 6).

Ambos estudios también sugieren que en los últimos años esta tendencia se ha visto parcialmente revertida, cuando a raíz de la crisis financiera, volvieron a aparecer algunos elementos relacionados con la represión financiera: el establecimiento de controles a las tasas interés de los créditos de vivienda, el aumento en el porcentaje de inversiones en títulos de Finagro que se exige a los intermediarios financieros, la aparición de una nueva inversión forzosa (en títulos Títulos de Reducción de Deuda, TRD), medida tomada para enfrentar la crisis del sector hipotecario, y la creación del impuesto a las transacciones financieras. Sin embargo, ambos indicadores muestran también que el grado de represión, a pesar de haber aumentado en los últimos años, es en la actualidad inferior al observado en los años sesenta y setenta.

Gráfico 6. INDICADOR DE REPRESIÓN FINANCIERA



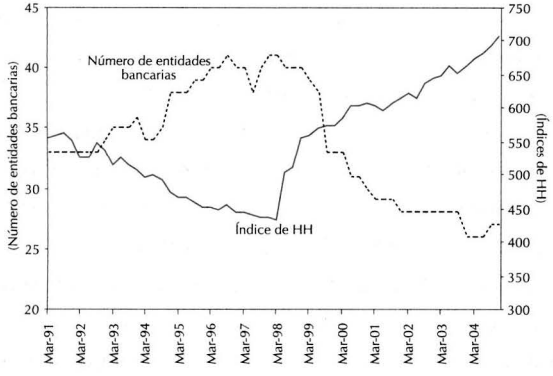
Fuente: Superintendencia Bancaria, Asociación Bancaria y cálculos propios.

C. Estructura de mercado

En general, la literatura internacional ha mostrado que los sistemas bancarios no suelen ser muy competitivos, aunque la misma sugiere que los niveles de competencia aumentan cuando se adoptan medidas tendientes a la liberación o flexibilización, inclusive cuando ésta no implica una entrada importante de nuevas entidades (Steiner y Castro, 2002).

Una de las aproximaciones para analizar el nivel de competencia al interior de un determinado mercado es a través del número de firmas que en éste operan o de la evolución de su grado de concentración. El número de entidades bancarias pasó de 33 a 41 entre 1991 y 1998, mientras que el grado de concentración, medido con el índice de Herfindhal-Hirshman, se redujo de un nivel de 556 a 433 en el mismo período (Gráfico 7). La crisis financiera del período 1998-2000 conllevó a un ajuste importante dentro del sector, una de cuyas manifestaciones fue la reducción en el número de firmas. Para finales de 2004 se contaba con 27 bancos y BECH, un número ligeramente inferior al observado a comienzos de los años 90 (33) y el índice de concentración había aumentado a 710. Dado que niveles del índice inferiores a 1.200 sugieren que el nivel de concentración es bajo, puede afirmarse que a pesar de la reducción en el número de entidades, Colombia

Gráfico 7. BANCOS COMERCIALES Y BECH. NÚMERO DE ENTIDADES E ÍNDICE DE HERFINDHAL-HIRSHMAN



Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos propios.

sigue teniendo un nivel de concentración relativamente reducido en el sector. Inclusive al compararse con otros países de la región, el sistema bancario colombiano es de los menos concentrados. Mientras en Colombia las tres entidades más grandes del sector bancario representan cerca del 30% de los activos totales, en Chile, México, Perú y Costa Rica este porcentaje supera el 50% o 60%.

Sin embargo, el número de entidades o el grado de concentración no son siempre determinantes del nivel de competencia. Puede haber sólo dos o tres firmas en un mercado compitiendo fuertemente entre sí. Por esta razón, otros estudios han medido los niveles de competencia a través de la evaluación del proceso de fijación de precios en la industria bancaria. Bajo este enfoque, el mercado no es competitivo si las entidades fijan los precios por encima de los costos marginales (Steiner y Castro, 2002).

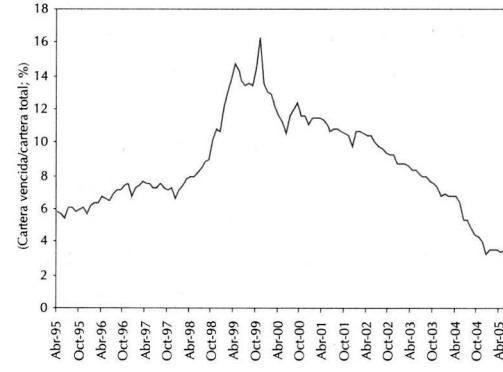
Para Colombia se han realizado dos ejercicios que siguen este último enfoque. Barajas *et. al.* (1999b) realizan una prueba de Panzar y Rosse y encuentran que el sector bancario colombiano se puede caracterizar como de competencia monopolística, un intermedio entre la competencia perfecta y el monopolio. El estudio también encuentra que el nivel de competencia aumentó a comienzos de los 90 en relación con el que existía entre 1974 y 1989. En el mismo sentido, Estrada (2005) encuentra que no puede afirmarse que exista alto poder colusivo en el mercado de depósitos colombiano.

D. RIESGO EN LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN

Varios de los estudios para el caso colombiano se han aproximado al riesgo (crediticio) en la actividad de intermediación a través del análisis de la relación de cartera vencida/cartera total. En principio, mayores niveles de riesgo llevarían a los intermediarios a cobrar una prima de riesgo, lo cual se reflejaría en mayores márgenes de intermediación. La relación de cartera vencida sobre cartera total aumentó de niveles de 6% en 1995 a 14% en 1999, desde cuando ha venido cayendo (Gráfico 8).

Resulta importante destacar como la proporción de cartera vencida a cartera total ha sido en general me-

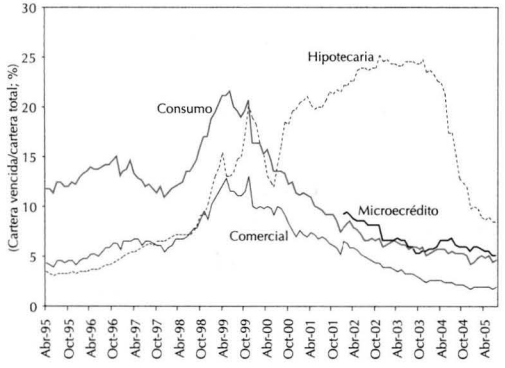
Gráfico 8. INDICADOR DE CALIDAD DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO



Fuente: Superintendencia Bancaria.

nor para el caso de la cartera comercial que para el del crédito de consumo y de microcrédito (Gráfico 9). En el caso del crédito hipotecario, el indicador de calidad de la cartera evolucionó muy cerca del mismo para la cartera comercial hasta 1998, desde cuando comenzó a incrementarse de manera muy fuerte. Si bien se observa una mejoría en este indicador desde finales de 2003, su nivel es cerca de 4 veces el observado en el caso del crédito a las empresas.

Gráfico 9. INDICADOR DE CALIDAD DE LA CARTERA POR MODALIDAD DE PRÉSTAMO



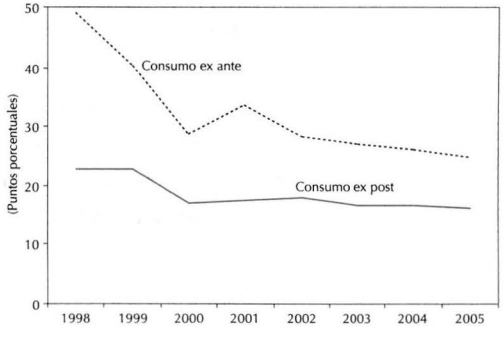
Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos propios.

Las diferentes metodologías de medición de las tasas de interés y del margen, comentadas atrás, permiten apreciar de manera más evidente el efecto que sobre estas tiene el riesgo. Aplicando estas metodologías para calcular las tasas de interés *ex ante* y *ex post* del crédito de consumo y comercial se puede observar lo siguiente. Las tasas *ex ante*, si bien permiten capturar de manera más adecuada el costo del crédito para el usuario, no reflejan de la misma forma lo que efectivamente recibe el intermediario, que en general es bastante menor. Ello se debe, como se dijo anteriormente, a que la medición *ex ante* supone que la totalidad de los nuevos créditos van a recuperarse, o dicho de otra manera, supone que no hay riesgo crediticio.

Así, en la época de la crisis (1998-1999), cuando los deudores tuvieron problemas para cumplir con sus obligaciones con el sector financiero, la tasa *ex ante* de los créditos de consumo estaba alrededor de 40% - 50% pero lo que efectivamente recibía el intermediario estaba alrededor de 22% - 23% (Gráfico 10). Pero inclusive, siguiendo este mismo análisis, se tiene que en épocas normales el crédito de consumo sigue involucrando mayores niveles de riesgo. En promedio lo que ha ocurrido en 2005, es que si bien la tasa *ex ante* del crédito de consumo está alrededor de 25% y la tasa ex post se sitúa 10 puntos por debajo (16%). Lo mismo sucede con el crédito comercial (Gráfico 11). Otro punto interesante para destacar es que la diferencia entre las tasa '*ex ante* y' *ex post* del crédito de consumo es cercana a 10 puntos porcentuales, mientras la misma para el caso del crédito comercial es de 5 puntos. Ello de nuevo corrobora que el crédito de consumo tiene asociado un nivel de riesgo más elevado.

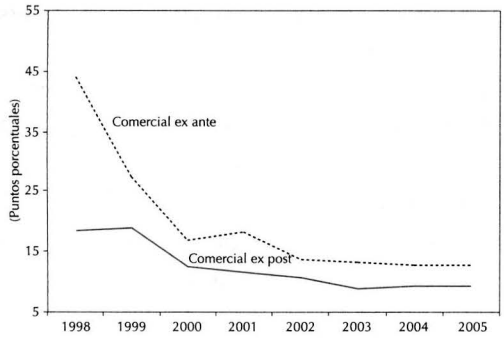
Los mayores niveles de riesgo asociados con los préstamos de consumo (y microcrédito), junto con los mayores costos de estudio y administración (por peso prestado) y las menores garantías y colaterales

Gráfico 10. TASA DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS DE CONSUMO



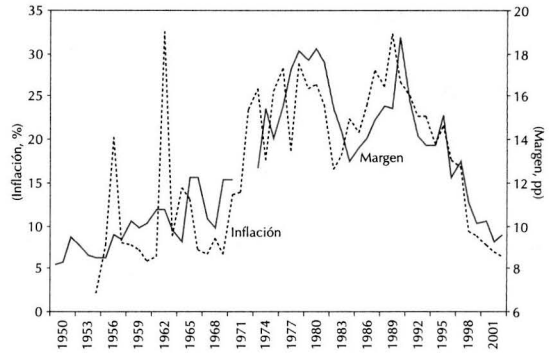
Fuente: Superintendencia Bancaria, Banco de la República y cálculos propios.

Gráfico 11. TASA DE INTERÉS DEL CRÉDITO COMERCIAL



Fuente: Superintendencia Bancaria, Banco de la República y cálculos propios.

Gráfico 12. MARGEN DE INTERMEDIACIÓN Y TASA DE INFLACIÓN



Fuente: Tomado de Salazar (2005).

que estos involucran, explican una parte importante de las diferencias en las tasas de interés que se cobran sobre esta modalidad de crédito.

E. La inflación

A pesar de que la relación entre el margen de intermediación y la inflación no es evidente, hay dos canales a través de los cuales la inflación puede afectar los costos de la intermediación (Banco República, 2000). El primero está relacionado con el impuesto inflacionario que deben afrontar los bancos cuando cumplen con los requerimientos de encaje. El segundo canal está relacionado con los riesgos que enfrentan los intermediarios en un escenario inflacionario.

El Gráfico 12 sugiere una relación directa entre el margen de intermediación y la tasa de inflación. Adicionalmente, los resultados de un ejercicio de cointegración realizado por Salazar (2005) muestran que existe una relación positiva de largo plazo entre el margen de intermediación y los gastos laborales como porcentaje de los activos, el indicador de represión financiera y la inflación.

V. CONCLUSIONES

En los últimos 15 años los márgenes de intermediación del sector bancario han venido cayendo. Esta reducción es más evidente cuando se analiza el comportamiento del margen *ex post*, cuya medición presenta varias ventajas metodológicas con respecto a la medida tradicional *ex ante*.

Esta reducción ha obedecido a que sus determinantes han tenido un comportamiento favorable en los últimos 15 años. Efectivamente, el sector ha hecho avances en términos de eficiencia, opera en un entorno de mayor competencia y los niveles de represión financiera a los que se había visto sometido durante varias décadas, disminuyeron sustancialmente. La reducción de la inflación también parece haber contribuido favorablemente a la reducción de los márgenes.

Una mayor reducción de los márgenes dependerá por una parte de mayores logros en eficiencia. La recuperación luego de la crisis, el ajuste llevado a cabo al interior del sector y las recientes fusiones entre entidades bancarias podrán reflejarse en me-

nores costos no financieros para dichas entidades. Debe recordarse, adicionalmente, que dentro de los costos indirectos del sector, los impuestos (indirectos) han venido cobrando una mayor importancia cada vez .

Reducciones adicionales también dependerán del mantenimiento de un reducido grado de represión financiera. Resultados de estudios recientes sugieren que el nivel de represión ha venido aumentando en los últimos años como consecuencia de la introducción del gravamen a los movimientos financieros, de algunos controles sobre tasas de interés y de la creación y fortalecimiento de algunas inversiones forzosas. Los efectos de la represión sobre los niveles de profundización financiera y los márgenes de intermediación ilustrados en estos estudios sugieren la necesidad de eliminar aspectos relacionados con la represión financiera, como el gravamen a los movimientos financieros y los controles que aún recaen sobre algunas tasas de interés.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República (2000), "El margen de intermediación y la importancia de su medición", *Notas Editoriales de la Revista del Banco de la República*, abril.

Banco de la República (2005), "Evolución reciente de los márgenes de intermediación", *Reportes del Emisor*, julio.

Barajas, A. Steiner, R. y N. Salazar (1999a), "Interest Spreads in Banking in Colombia": 1974-1996'. IMF *Staff Papers*, 40 (2): 196-224.

Barajas, A., Steiner, R y N. Salazar (1999b), "Liberalización y entrada de capital extranjero en el sector bancario colombiano", Documento CEDE - Universidad de los Andes, 16.

Brock, P. y Suarez, L. (2000), "Understanding the Behavior of Bank Spreads in Latin America", *Journal of Development Economics*, 63.

Castro, C. (2001), "Eficiencia-X en el sector bancario colombiano", *Archivos de Macroeconomía*, DNP, 158, noviembre.

Demirguc-Kunt, A. y H Huizinga (1999), "Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International, *World Bank Policy Research Working Paper* No. 1900.

Estrada, D. (2005), "Efectos de las fusiones sobre el mercado financiero colombiano", *Carta Financiera* - ANIF, 130, abril.

Ho, T. y A. Saunders (1981), "The Determinants of Bank Interest Margins: Theory and Empirical Evidence", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 16.

Janna, M., Loboguerrero, A. M., López A. y S. Trujillo (2000), "Medición y evolución de los márgenes de intermediación financiera para el caso colombiano", *Borradores de Economía*, Banco de la República, 182.

Janna, M. (2003a), "Eficiencia en la banca: un recuento para el caso colombiano", en Banco de la República (2003), *Informe de Estabilidad Financiera del Banco de la República*, diciembre.

Janna, M. (2003b), "Eficiencia en costos, cambios en las condiciones generales del mercado y crisis en la banca colombiana: 1992-2002", *Borradores de Economía*, 260.

DNP (2001), "Otra mirada al margen de intermediación", Editorial de la Revista de Indicadores de Coyuntura, octubre.

Salazar, N. (2005), "La relación entre la represión financiera y los márgenes de intermediación", próximo a publicarse en Carta Financiera, ANIF.

Steiner y Castro (2002), "Eficiencia, competencia y márgenes de intermediación", en ANIF ed., *El sector financiero de cara al Siglo* XXI, Bogotá, noviembre.

Suescún R. y M. Misas (1996), "Cambio tecnológico, ineficiencia de escala e ineficiencia en la banca colombiana", *Borradores de Economía*, Banco de la República, 59.

Villar, L., Salamanca, D. y A. Murcia (2005), "Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003", *Borradores de Economía*, Banco de la República, 322.

Infraestructura del mercado financiero

Joaquín Bernal R.[1]

En 1970, los escasos títulos valores en circulación tenían forma física, se negociaban por teléfono, se pagaban con cheques (sin conexión entre la entrega del título y su correspondiente pago pecuniario y con fechas de facto diferentes para cada uno de los dos extremos de la operación) y difícilmente se encontraba información pública sobre los términos de las operaciones. Además, las transacciones al detal se pagaban casi invariablemente en efectivo o cheque y el instrumento básico de política monetaria eran los encajes.

En estos 35 años (y especialmente en los últimos diez), el marco legal y regulatorio, así como la tecnología, permitieron modificar por completo este panorama, hasta el punto que hoy en día difícilmente nos volveríamos a adaptar a un mundo de estas características y consideraríamos altamente inseguro e ineficiente operar así. Actualmente, la gran mayoría de transacciones en los mercados de deuda se realiza por medios electrónicos sobre títulos desmaterializados, las cotizaciones se conocen casi en tiempo real y hay un desarrollo importante de la curva de rendimientos de TES hasta un plazo de 10 años. Las transferencias de propiedad se efectúan mediante anotación en cuenta y la mayoría se paga contra entrega de dinero electrónico en tiempo real. Esto ha permitido, además, que el Banco de la República ejecute su política monetaria mediante mecanismos de mercado, a través de las OMAS (Operaciones de Mercado Abierto) que realiza en el mercado monetario.

El cheque ha venido perdiendo importancia como instrumento de pago. En operaciones interbancarias ha sido sustituido por transferencias electrónicas en cuentas del Banco de la República. En los pagos minoristas también ha habido un marcado avance en las operaciones electrónicas pero su penetración ha sido menor a la esperada debido a la inconveniente distorsión causada por el gravamen a los movimientos financieros que, paradójicamente, ha inducido la elusión a través del mayor uso del efectivo.

En este artículo se hará un rápido repaso de la evolución de las "redes de transferencia de valor" y de

---

[1] Actualmente es Subgerente de Operación Bancaria del Banco de la República. Fue Secretario General e Investigador de Fedesarrollo durante los años 1985-1987. El autor agradece la colaboración de Freddy Cepeda, Ivonne Martínez y Carolina Merlano.

la infraestructura del mercado financiero en Colombia, que abarca, entre otros, los sistemas de pago, los sistemas de custodia y liquidación de valores y los de negociación de valores, divisas y derivados. A continuación se sintetizan algunos conceptos básicos sobre la relevancia del tema, su importancia para la implementación de la política monetaria y su evolución en Colombia.

I. CONSIDERACIONES DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y ESTABILIDAD FINANCIERA

Las "redes de transferencia de valor" tienen la función de garantizar la circulación del dinero y demás activos financieros de una manera eficiente y segura. En relación con la eficiencia, cabe señalar que su buen funcionamiento contribuye a reducir los costos transaccionales en la economía, a ampliar la oferta de servicios bancarios y le permite a los usuarios finales posibilidades de escoger entre una gama adecuada de instrumentos de pago que faciliten el cumplimiento oportuno y confiable de sus obligaciones pecuniarias a costos razonables. La dimensión de seguridad, por su parte, ha sido el centro de atención internacional en la materia después de la crisis asiática de finales de los años noventa, porque es a este nivel donde se manifiestan los problemas de las entidades financieras y el canal a través del cual se propagan las perturbaciones.

Un adecuado diseño y regulación de los sistemas de pago y de liquidación de valores puede contribuir a contener efectos en cadena de transmisión de inestabilidad (riesgo sistémico), pero un mal diseño los exacerba (Crockett, 1997; Fry et al). De allí el interés de las instituciones financieras internacionales y de otras organizaciones por desarrollar principios y recomendaciones de buenas prácticas, como las que han publicado el Banco de Pagos Internacionales, la Organización Internacional de Comisiones de Valores, el G-30, la Federación Internacional de Bolsas de Valores y otras en los últimos años.

II. INFRAESTRUCTURA FINANCIERA, MERCADO MONETARIO Y POLÍTICA MONETARIA

Desde finales de la década de los años noventa se ha venido dando un giro gradual en el diseño de la política monetaria, al pasar de un manejo "directo" sobre los agregados monetarios (apoyado en encajes) hacia uno basado en señales precio sobre el mercado (a través de OMAS). El punto de partida del mecanismo de transmisión de la política monetaria bajo este último esquema es el mercado monetario. Para el adecuado funcionamiento de la política, éste último debe reunir condiciones idóneas de liquidez, competencia, transparencia en la formación de precios y confianza en el cumplimiento de las transacciones entre los participantes. Igualmente el mercado debe generar incentivos para el manejo de los riesgos individuales y colectivos, de forma que permita una fluida transmisión de señales sobre las tasas de interés, al tiempo que le provea información oportuna a las autoridades sobre credibilidad y predecibilidad de sus políticas (Lavoie, 2005).

Existe evidencia creciente a nivel internacional sobre el papel clave que cumplen los diversos componentes de la infraestructura financiera para el adecuado funcionamiento del mercado monetario, el desarrollo del mercado de capitales y para llevar a cabo una política monetaria sustentada en el mercado.

El sistema de pagos es el componente central y pivote de dicha infraestructura porque en él se cumplen las operaciones interbancarias (producto de transacciones comerciales, en valores, divisas y

otras) y porque es el canal de transmisión de la política monetaria. Por ello, el sistema de pagos ha sido el punto de partida de la reforma en la infraestructura en muchos países (Boliño et al., 1996).

Son muchos los factores de influencia mutua entre el diseño del sistema de pagos y la política monetaria. Del primero hacia el segundo se destaca, entre otros: i) que sistemas de pagos eficientes contribuyen a una demanda de encajes más predecible por parte de los bancos y reducen la incertidumbre e ineficiencias derivadas de los "flotantes" (que se producen cuando los dos extremos de un pago no son contabilizados simultáneamente, esto es, cuando se debita la cuenta del pagador pero no se acredita inmediatamente la del beneficiario); ii) Los denominados "sistemas de liquidación bruta en tiempo real", como el adoptado en Colombia en 1998 para las operaciones que cursan por el sistema de pagos de alto valor administrado por el Banco de la República[2], son mucho más exigentes en materia de liquidez que los "sistemas de liquidación neta diferida", que predominaron a nivel mundial en el pasado.

A su turno, las regulaciones del Banco Central respecto a la cuantía, oportunidad y costo de la liquidez influyen sobre el funcionamiento del sistema de pagos y los incentivos respecto a la elección de diseños alternativos. Entre ellas se encuentra el nivel del encaje, si es remunerado o no y si parte del mismo se puede mantener en efectivo en caja o puede ser sustituido por activos líquidos, en la medida en que definen el costo de oportunidad de la liquidez de los bancos comerciales en el Banco Central, lo que incide sobre las preferencias entre sistemas de liquidación bruta y neta.

En lo que concierne a otros componentes de la infraestructura, puesto que las OMAS se llevan a cabo casi invariablemente en todos los países con el respaldo de garantías, preferentemente títulos de deuda pública, los depósitos centralizados de valores y los sistemas de negociación son claves para el desarrollo del mercado de deuda y para que la política monetaria se pueda basar en el mercado.

En el caso colombiano, los siguientes aspectos del DCV (depósito central de valores para los títulos de deuda pública, administrado por el Banco de la República desde 1992) han sido de especial relevancia: i) *sustitución de documentos físicos por valores desmaterializados*, lo que representa un elemento crítico de eficiencia y seguridad pues permite su transferencia inmediata mediante simple anotación en cuenta, ii) *entrega contra pago* (simultaneidad en la entrega del título y el pago de fondos en cada transacción individual), fundamento de la seguridad y la estabilidad financiera que abarcó el 97% de las operaciones cursadas por el DCV en 2004; y iii) *fungibilidad* de las emisiones de TES, clave para su liquidez.

Por su parte, el desarrollo de plataformas electrónicas de negociación y registro de valores ha sido clave para el éxito de la estrategia de sustitución de deuda externa por interna y para construir una curva de rendimiento de TES que sea referencia para los demás activos financieros. Un mercado líquido, con formación transparente de precios, es también una condición *sine qua non* de la nueva política monetaria, por el hecho adicional de que el Decreto 2520 de 1993 estableció que a partir de 1999 las OMAS sólo podrían efectuarse contra títulos de deuda pública (aunque *de facto* el Banco de la República inició su intervención a través de este mecanismo con anterioridad a dicha fecha).

Por los motivos anteriores, el Ministerio de Hacienda le solicitó al Banco de la República desarrollar

[2] En los cuales las operaciones se cumplen una a una, en forma continua a lo largo del día, en tiempo real.

una plataforma transaccional (el sistema electrónico de negociación-SEN) para el mercado secundario de TES, que empezó operaciones en 1999. También ha sido relevante para el avance de los mercados de renta fija la contribución del sistema de registro Inverlace (1998) y el MEX (Mercado Electrónico de Colombia, 2001), administrados por la Bolsa de Valores de Colombia.

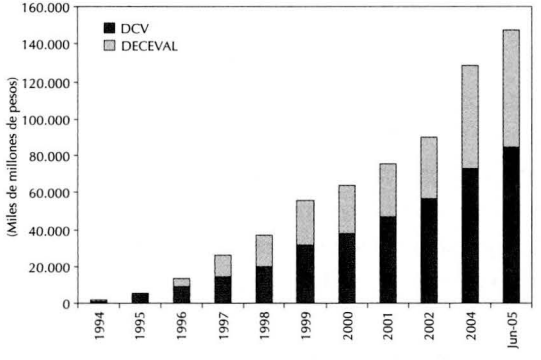
III. OTROS HECHOS ESTILIZADOS DEL CASO COLOMBIANO

A. Acelerado crecimiento de los volúmenes de operaciones, eficiencia transaccional y liquidez

Como se observa en el Gráfico 1, los valores en custodia en los Depósitos de Valores han crecido exponencialmente, alcanzando en 2004 un nivel de $72,6 billones en DCV y $56 billones en DECEVAL. El promedio diario del valor nominal de operaciones cursadas por el DCV aumentó de $1,4 billones en 1997, a $4,0 billones en 2000 y a $24 billones en el primer semestre de 2005.

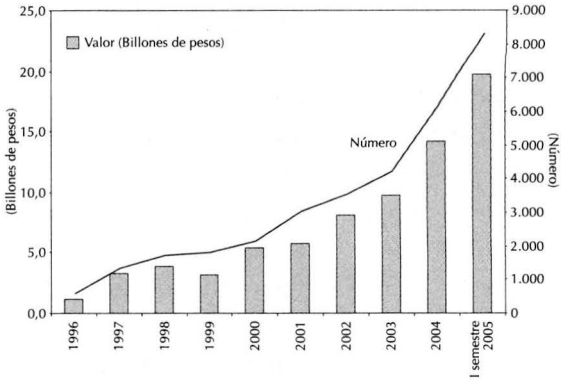
En lo que concierne al total de pagos canalizados por el sistema de pagos de alto valor (ver Gráfico 2),

Gráfico 1. DEPÓSITOS CENTRALES DE VALORES (Saldos en depósito)



Fuente: Banco de la República y DECEVAL.

Gráfico 2. SISTEMA DE PAGO DE ALTO VALOR (Promedio diario de las transacciones realizadas 1996 - primer semestre de 2005)

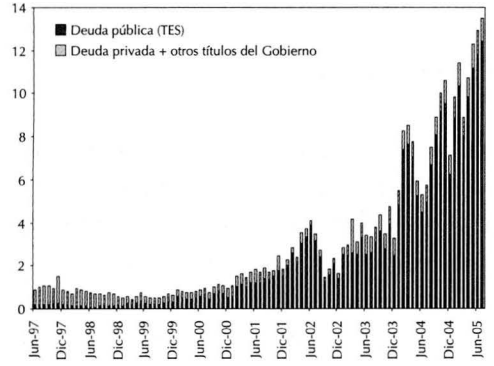


Fuente: Banco de la República.

cabe señalar que el promedio diario aumentó de $1,2 billones en 1996, a $5,6 billones en el 2000 y a $19,7 billones en el primer semestre de 2005 (alcanzando en ciertos días el equivalente al 10% del PIB anual). Ello obliga a los bancos y demás intermediarios a rotar sus saldos en el Banco de la República cerca de nueve veces al día en promedio (cifras que no difieren sustancialmente de las observadas en algunos países del G-10). Esto impone presiones de liquidez sobre el sistema de pagos y exige una gran eficiencia operacional. Para enfrentarlas, el Banco de la República introdujo en 1999 los "repos intra-día", que tienen características similares a los repos *overnight*, con la notable diferencia de que se otorgan y repagan el mismo día, a costo nulo, con lo cual no tienen ningún impacto sobre los agregados monetarios.

Por su parte, el conjunto de plataformas de negociación y registro (SEN, MEC e Inverlace) han contribuido al acelerado crecimiento del mercado que se observa en el Gráfico 3: mientras en el año 2000 (cifra similar al promedio 1997/99), el valor diario negociado en el mercado secundario de renta fija

Gráfico 3. VOLUMEN TOTAL TRANSADO (Promedio diario, cifras en billones de pesos)



Fuente: Bolsa de Valores, Inverlace, Banco de la República.

pública y privada fue inferior a $1 billón, en el primer semestre de 2005 fue de $11 billones. El 90 por ciento de las transacciones corresponde a TES.

La creciente liquidez y profundidad alcanzada ha permitido una reducción en los márgenes de negociación de TES tal, que los diferenciales entre las tasas de rendimiento ofertadas y demandas en el SEN disminuyeron de un promedio de 15 p.b. (puntos básicos) en 2001 a 1,4 p.b en 2005, para títulos con un plazo de vencimiento de dos años, y de 10 p.b. a 2,5 p.b., para títulos con una maduración de cinco años. En el caso de los bonos de tasa fija a diez años, que son la emisión más líquida, el "spread" es de 1,5 p.b.

Una peculiaridad de nuestro mercado es que, a diferencia de los países industrializados, Colombia desarrolló primero el mercado de Bonos que el de Letras a corto plazo (lo que ha permitido que la vida media de la deuda se haya venido extendiendo hasta aproximarse a 4 años hoy día). Ello explica que la rotación diaria promedio en Bonos (como porcentaje del saldo en circulación) sea 9,5%, la más alta de América Latina, en tanto que para las Letras sea sólo 2%, muy inferior a la de México y Brasil.

B. Automatización de los pagos de bajo valor

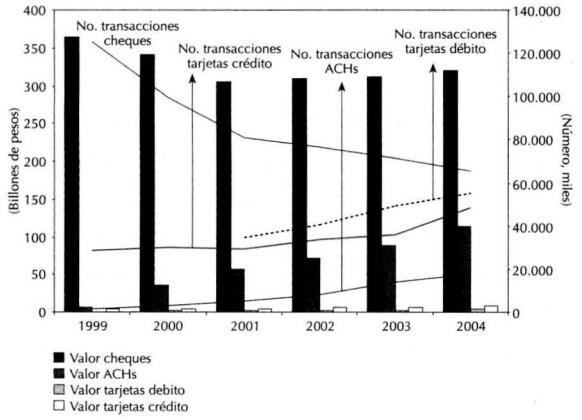
Los cheques continúan siendo el instrumento de pago minorista más representativo. Y aunque en 1999 el BRC puso en funcionamiento una facilidad para la compensación automatizada de los mismos (CEDEC), que redujo los costos y riesgos del proceso de canje, su importancia relativa se ha reducido sustancialmente. El valor anual de los cheques compensados en la cámara interbancaria creció del 194% del PIB en 1970-1974 a 441% en 1995-1999, para desplomarse a un mínimo histórico de 122% en 2004[3].

Por el contrario, se han desarrollado los débitos y créditos directos electrónicos (ACH y CENIT del Banco de la República y ACH Colombia de los bancos comerciales, ambas de 1998/1999), que en 2004 representaron 45% del PIB. Y las tarjetas débito y crédito tienen un uso creciente, al punto que han llegado a dominar las operaciones al detal después del efectivo, en lo que concierne al número (más no al valor) de transacciones (Gráfico 4). Sin embargo, la introducción del gravamen a los movimientos financieros en 1998, ha afectado el desarrollo de los pagos electrónicos y ha inducido un mayor uso del efectivo, de forma que la relación efectivo/PIB, que se había reducido sistemáticamente desde fines de los años sesenta (de 4,9% en 1965-1969 a 3,4% en 1990-1994), se incrementó a 5,4% en 2004.

Finalmente, cabe señalar que los cobros de comisiones y otros por concepto de servicios bancarios han crecido a un ritmo del 15% promedio anual en

[3] Según cálculos de la Asobancaria, a lo anterior habría que añadir un 30% por pagos intrabancarios para tener un panorama integral de la importancia del cheque.

Gráfico 4. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSACCIONES REALIZADAS EN LOS SISTEMAS DE PAGO DE BAJO VALOR



Fuente: Banco de la República y Asobancaria.

los últimos diez años y representan hoy en día el 5% del total de ingresos de los bancos comerciales.

C. El fortalecimiento de las bases legales

Esta es una condición clave para promover la certidumbre transaccional y el cumplimiento de las obligaciones y propender por la estabilidad financiera (al mitigar y/o controlar la propagación de riesgos). La Ley 795 de 2005 incorpora diversos principios que constituyen un avance trascendental en esta materia, entre los que se destacan: asegurar la finalidad, esto es, la firmeza, irrevocabilidad e incondicionalidad de las operaciones; proteger las garantías hasta que se cumplan las obligaciones que ellas respaldan; y precisar que las operaciones repos y transferencias de valores conllevan la transferencia plena de propiedad sobre los valores entregados. Lo anterior garantizan el cumplimiento de las obligaciones derivadas de una transacción, incluso frente a casos de embargo y de disolución de un participante, lo cual protege el interés colectivo y previene la propagación del riesgo sistémico. La Ley extiende estos principios a los sistemas de pagos y a los sistemas de liquidación de divisas.

IV. RETOS FUTUROS

A pesar de los notables progresos que Colombia ha hecho en materia de infraestructura del mercado financiero, es evidente que en esta área se requiere un ajuste continuo en respuesta a las exigencias de un entorno cada vez más sofisticado. Algunos de los principales retos que se pueden identificar son los siguientes (a riesgo de efectuar una enumeración incompleta):

- Revisar la regulación prudencial de *repos y préstamos temporales de valores* y desarrollar una plataforma automatizada que facilite estas operaciones, a fin de mitigar riesgos en el cumplimiento de las operaciones en corto y darle más liquidez al mercado de valores.

- Implementar una infraestructura más segura y eficiente para el cumplimiento de las negociaciones en *divisas*, que promedian USD500 millones y más por día.

- Continuar los esfuerzos por hacer más eficiente el *manejo de la liquidez intra-díaria* en el sistema de pagos de alto valor, ante el creciente volumen de transacciones que cursa por él. Para tal efecto, el Banco de la República espera poner en funcionamiento a finales de 2005 una *facilidad de ahorro de liquidez* mediante el manejo de colas con "compensaciones simuladas" de operaciones.

- Fortalecer los *pagos electrónicos:* un factor impulsador crítico son los pagos de y hacia el Estado, que contribuyen, adicionalmente, a una mayor bancarización.

- Evaluar los méritos y mecanismos de manejo de riesgos de una *Cámara de Riesgo Central de Contraparte.*

- Evaluar la pertinencia de diseñar un marco legal y normativo adecuado para *regular la competencia y proteger al consumidor* en un entorno de creciente concentración del sistema financiero y donde uno o pocos proveedores de servicios de infraestructura dominan la prestación de estos servicios en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Baliño, Omotunde Johnson y Sundararajan (1996), "Payment System Reforms and Monetary Policy". *Finance & Development*, IMF. Marzo.

Committee on Payments and Settlement Systems (2001), "Core Principles for Systemically Important Payment Systems". Bank for International Settlements.

Committee on Payments and Settlement Systems (2005), "General Guidance on Payment System Development". Bank for International Settlements.

Crockett, Andrew (1997), "Welcoming Presentation", Conference on Managing Change in Payment Systems. Diciembre.

Fry, Senderowicz, Sheppard y Trundle (1999), "Payment Systems in Global Perspective". Bank of England-Routledge.

Lavoie, Stéphane (2005), "Interaction Between Money Market and Bond Market Development", Presentation at the 7th OECD-World Bank Global Bond Market Forum. Mayo.

Del microcrédito a las microfinanzas en Colombia

Beatriz Marulanda P.[1]

I. LA HISTORIA DEL MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

A finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, identificado en unidades empresariales muy pequeñas, la mayoría de ellas unipersonales, para las cuales se comenzó a acuñar el nombre de "microempresa".

El fortalecimiento de dichas unidades se convirtió en meta de política económica, estableciéndose como prioridad el acercamiento de las fuentes de financiación a los microempresarios, elemento crítico para garantizar su sostenibilidad y capacidad de crecimiento. Se aplicó, sin embargo, un enfoque paternalista donde lo importante era hacer llegar el crédito en condiciones financieras favorables con el fin de "aliviar la pobreza". Ante la inexistencia de instituciones con clara vocación hacia la financiación de este segmento de la población, los organismos donantes y las instituciones multilaterales utilizaron fondos rotatorios canalizados a través de ONGs, cooperativas o asociaciones con el único objetivo de hacer llegar estos recursos a una comunidad en particular. Este esquema fracasó rápidamente ante la baja recuperación de los créditos, los altos costos de los programas y las tasas de interés subsidiadas que no permitían mantener el valor real del capital. Los programas no eran sostenibles y no tenían continuidad pues una vez se acababan los recursos de una línea específica, el suministro de recursos hacia la respectiva entidad se suspendía. Un ejemplo de estos fondos rotatorios en Colombia fueron los creados a través del Programa DRI (Desarrollo Rural Integrado), varios de los cuales fueron administrados por Corfas, una ONG con presencia en varias zonas rurales del país, la cual tuvo que asumir las consecuencias de una elevada mora que casi la lleva a la desaparición en los años noventa.

La Fundación Carvajal, encabezando un grupo de ONGs en Colombia, lideró un movimiento que en los ochenta se apartó de los fondos rotatorios, enfatizando la importancia de la capacitación de los

[1] Actualmente se desempeña como directora de Marulanda Consultores. Ha estado vinculada a Fedesarrollo desde 1998 en diversas investigaciones.

microempresarios como elemento fundamental para su desarrollo, bajo la premisa que ésta permitiría no solo mejorar sus ingresos sino proyectarlos como clientes aceptables al sector financiero formal. Bajo ese enfoque, para acceder al crédito era obligatorio realizar un ciclo mínimo de cursos, y el crédito se otorgaba a una tasa de interés "subsidiada" pues aunque era positiva en términos reales, todavía no permitía cubrir los costos de intermediación. Por esta razón, el principal intermediario de los recursos que se canalizaron bajo este esquema fue la Corporación Financiera Popular, de propiedad estatal, utilizando convenios con ONGs que capacitaban a los microempresarios y los asesoraban con el fin, supuestamente, de asegurar el repago de los créditos, contando en todo caso con la garantía del Fondo Nacional de Garantías. A pesar de estos esfuerzos, el resultado de esa etapa fue una alta morosidad de los programas, sin que se lograra ampliar la red de instituciones dispuestas a financiar a este tipo de empresarios.

La experiencia de las ONGs permitió convencer al gobierno de la importancia de este sector en la economía del país, lo que dio lugar a su incorporación como parte del Plan de Desarrollo llevando a la expedición del Primer "Plan Nacional de la Microempresa" en 1984[2], el cual fue seguido por otros programas a lo largo de la década, siendo el último el de 1994-1998.

Crédito solidario: el crédito se otorga a un grupo personas (3 a 5) que es responsable por el crédito, siendo los miembros del grupo los encargados de evaluar y asegurar la calidad crediticia de cada individuo.

Crédito individual: el crédito se otorga a una persona que es la responsable del crédito y la entidad crediticia debe encargarse de recoger la información y hacer el seguimiento de la calidad crediticia del deudor.

Como parte de la segunda línea de crédito con el BID para financiar el Plan de la Microempresa se le permitió el acceso a los recursos a unas ONGs que utilizaban lo que en ese momento se llamaba "crédito solidario". A través de este, se introdujo un esquema que le restaba importancia a la capacitación a cambio de un acceso ágil al crédito, suministrado directamente por ellas[3].

Tecnología microcrediticia: actividades ejecutadas por una entidad financiera dirigidas al otorgamiento del crédito (en este caso microcrédito). Incluyen criterios de elegibilidad de los prestatarios, la determinación de los préstamos a conceder, el monto, el plazo del crédito, las exigencias de garantía, así como el monitoreo y recuperación del mismo.

Paralelamente y especialmente a partir de los noventa, ciertas ONGs en Latinoamérica, cada vez más especializadas en el crédito, comenzaron a mostrar éxitos con programas dirigidos a la financiación de familias de menores ingresos y microempresas. Esto se logró a través de la adaptación de procedimientos, metodologías de análisis y sistemas de control de calidad de la cartera especialmente diseñados para realizar eficientemente operaciones de muy baja cuantía. De esta forma demostraron que sí era posible financiar a los más pobres con esquemas no solo autosostenibles sino rentables, algo que a través de la década de los noventa se vino a conocer como las "tecnologías microcrediticias". En Co-

[2] La política de apoyo se formuló en el documento CONPES DNP-2069-UDS, marzo 8 de 1984.

[3] En otros países de Latinoamérica esta metodología no era nada novedosa sino la única, pues no se contaba con ONGs capacitadoras y solo habían recibido la influencia de la ONG norteamericana Acción Internacional, la cual había impulsado el crédito solidario en Latinoamérica.

lombia solo algunas ONGs que mencionaremos más adelante incursionaron por este camino, mientras que el tema del microcrédito iba perdiendo relevancia dentro de la política pública para finales de los noventa.

La etapa más difícil del microcrédito en Colombia, se dio a raíz de la redefinición de los parámetros de cálculo de la tasa de usura hacia el final de la década de los noventa, lo cual provocó un desplome de la tasa límite autorizada y la aplicación de un tope efectivo a las tasas de interés de colocación. Si bien esta situación tuvo repercusiones importantes en todos los productos de crédito del sistema financiero, en el caso de las operaciones crediticias de bajo monto, especialmente en el caso del microcrédito, provocó serias dificultades pues los costos de administración en estos créditos son mucho más altos. Esto tuvo un impacto considerable sobre las instituciones que ya estaban en operación al tiempo que desestimuló totalmente la incursión de nuevas entidades en el negocio del microcrédito.

Este problema se trató de corregir a través de la Ley 590 de 2000 (Ley Mipyme[4]), que introdujo la posibilidad de cobrar honorarios y comisiones para remunerar la asesoría especializada al microempresario, el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias y la cobranza especializada del crédito, sin que se consideraran como costo del crédito para efectos del cumplimiento del límite de usura[5]. Posteriormente, luego de diversos estudios dirigidos a cuantificar los costos de otorgamiento, administración y recuperación del microcrédito, se estableció en un 7,5%, cifra aún por debajo de lo arrojado por dichos estudios.

A pesar de la posibilidad de incluir ciertos costos dentro de esta comisión, el límite efectivo impuesto por la tasa de usura se tradujo en la práctica en la imposición de un piso al monto del crédito que puede ser otorgado. En efecto, la imposibilidad de recuperar la totalidad de los costos operativos implícitos en las operaciones de crédito de bajo monto, simplemente obligó a las entidades financieras a aumentar el monto mínimo de crédito, restringiendo el acceso de personas de bajos ingresos. Claramente, esta situación ha impedido una mayor profundización financiera tanto por parte de las instituciones financieras como por parte de las ONGs microfinancieras, y continúa siendo un problema sin resolver.

Durante el actual gobierno el tema de la necesidad de canalizar recursos de financiación hacia la microempresa volvió a tomar relevancia, al punto que se celebró un convenio con la banca dirigido a asegurar el suministro de este tipo de crédito. Dentro del convenio se trató de utilizar nuevamente el esquema de alianza entre bancos y ONGs microfinancieras, con el apoyo de garantías estatales a través del FNG. Sin embargo, rápidamente la mora creciente de muchos de estos programas llevó al gobierno a cerrar varias de estas iniciativas.

No obstante, es indudable que como resultado del cumplimiento del convenio las colocaciones del sistema financiero formal hacia la microempresa han crecido. Pero el logro más importante es que la necesidad de cumplir el convenio se convirtió en un estímulo para que los intermediarios financieros formales (establecimientos de crédito y otros vigilados por la Superintendencia de Economía Solida-

[4] Esta Ley representó un esfuerzo importante en la generación de una política clara y estable de fomento a la micro y pequeña empresa del país desde varios aspectos, no solo del financiero que es el que nos incumbe en este artículo.

[5] Ley 45 de 1990.

ria) miraran con otros ojos un segmento de mercado hasta el momento desatendido por ellos. Es importante en todo caso tener en cuenta, que el convenio coincidió además con un momento de cambio en las condiciones de competencia en el sistema financiero colombiano, en dónde el proceso de consolidación de la banca múltiple y la consecuente necesidad de expandir los nichos de mercado atendidos ha conducido a algunas entidades a incursionar en sectores nuevos como la microempresa.

De allí se derivaron procesos claros de *downscaling*[6] con tres experiencias específicas de bancos grandes que iniciaron el desarrollo de proyectos dirigidos a introducir las mejores prácticas en tecnología microcrediticia para la atención del sector microempresarial, dentro de parámetros adecuados de prudencia financiera y control de riesgos.

II. ¿QUIENES SON LOS OFERENTES?

El acercamiento de las instituciones financieras y ONGs a la población de menores recursos se ha dado fundamentalmente a través de productos de crédito. Inicialmente los recursos se canalizaron a través de ONGs que prestaban servicios financieros y no financieros a la microempresa, las cuales desarrollaron un proceso de aprendizaje que demostró no solo la rentabilidad del negocio sino su sostenibilidad. En la década de los noventa se inició una tímida participación de un par de intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria, pero fue solo recientemente cuando la banca comercial mostró interés en atender el nicho microempresarial.

Los primeros ejemplos de instituciones microfinancieras en Colombia surgieron con la creación de entidades como Actuar Bogotá (también conocida como Corposol), que se creó en 1987 como una entidad financiera no regulada con el apoyo técnico de Acción Internacional. A pesar de contar con apoyo de fuentes de recursos externas, su patrimonio fue insuficiente para sostener sus necesidades de crecimiento, lo cual la llevó a buscar mayores recursos para fortalecer su patrimonio. Logró vincular capital nacional e internacional y se convirtió en una compañía de financiamiento comercial regulada denominada Finansol, que posteriormente, ante un quebranto patrimonial severo y con la participación del IFI (Instituto de Fomento Industrial) y de nuevos accionistas internacionales capitalizando sus acreencias, cambió su nombre por el de Finamérica con el cual funciona actualmente. Este modelo de transformación de ONG a institución financiera regulada, conocido como *upgrading*, muy común en países como Bolivia o Perú, es el único caso que se ha dado en Colombia. De hecho las 5 ONGs afiliadas a la red mundial de bancos de la mujer (WWB) que operan en Colombia, aún no se deciden a buscar la formalización como mecanismos de expansión crediticia.

El caso de Financiera Compartir es diferente pues es una Compañía de Financiamiento Comercial creada para atender a microempresarios pero que hasta ahora está iniciando la implementación de tecnologías microcrediticias con el fin de poder profundizar su atención a sectores de ingresos aún menores. Las ONGs afiliadas a la red del *Women´s World Banking* se crearon con el fin de apoyar con recursos de crédito principalmente a mujeres micro y pequeñas empresarias de bajos recursos. El modelo se inició en Cali en 1982, y se replicó con personerías jurídicas independientes en Medellín y Popayán en 1985, Bucaramanga en 1986, y en Bogotá en 1989. Recibieron la asesoría de la firma alemana IPC GMBH[7], a

[6] Proceso de acercamiento de las entidades financieras formales a las tecnologías microcrediticias, para promover y facilitar la realización de operaciones de microcrédito dentro de su estructura financiera, y así canalizar el ahorro del público.

partir de lo cual lograron consolidarse, crecer y ser rentables. Actualmente estas organizaciones continúan especializadas en el sector de la microempresa y han desarrollado muy exitosamente la tecnología microcrediticia ampliando su radio de acción a muchas otras ciudades de Colombia. De hecho, estas entidades son ejemplo a nivel latinoamericano de aplicación de las mejores prácticas en tecnología microcrediticia, al tiempo que han contribuido a demostrarle a la banca local que es posible canalizar crédito al sector microempresarial dentro de parámetros de control de mora muy superiores a los que se observan en el crédito bancario tradicional.

Además de estas entidades, hay otras fundaciones sin ánimo de lucro que ofrecen tanto servicios de desarrollo empresarial como de crédito, siendo tal vez la más importante, en términos de volumen de cartera, la Fundación Santodomingo, la cual opera fundamentalmente en la Costa Atlántica del país.

Las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia también han sido instituciones financiadoras de personas en la escala de ingresos medios hacia abajo entre los que seguramente hay un porcentaje importante de microempresas. Si bien la información disponible no permite determinar la participación de la microempresa dentro de su portafolio de productos, al tiempo que la cobertura física es similar a la del sistema financiero, tienen un impacto importante a nivel de acceso a servicios financieros. Es de destacar que ofrecen un portafolio de servicios financieros más amplio que las ONGS, pues ofrecen facilidades de ahorro y de seguros.

La reciente incursión de los bancos comerciales en este segmento del mercado también está produciendo cambios importantes en el entorno competitivo, pues éstos están en capacidad de ofrecer servicios financieros integrales a la población de bajos recursos tanto rural como urbana. En este sentido es de particular importancia la decisión tomada por Bancolombia, el Banco Caja Social y el Banco Agrario en el sentido de iniciar el proceso de introducción de las mejores prácticas en tecnología crediticia para la atención del mercado de bajos recursos. La participación de los bancos permitirá no solo canalizar un mayor volumen de recursos de ahorro hacia la financiación de las actividades productivas realizadas por la población de bajos ingresos, sino que su universalidad como banca permitirá la prestación de servicios financieros integrales a la población de bajos recursos "no bancarizada", a través de la realización de ventas cruzadas, la posibilidad de utilizar productos de captación tanto para ahorrar como para realizar transacciones, y el acceso a productos que les permitan asegurarse contra ciertos riesgos.

Como resultado de lo anterior, con la información disponible a diciembre de 2004 podemos identificar en Colombia cerca de 35 instituciones con programas de microcrédito[8], las cuales atienden más de 500 mil clientes y tienen cartera por un valor superior a US$700 millones.

[7] Esta firma apoyo varios procesos de transformación en Latinoamérica, tomando la decisión de apoyarlas con aportes a su patrimonio, lográndose consolidar como un grupo financiero especializado en microfinanzas y pymes con presencia en Europa (en las antiguas repúblicas del este), en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Haití, con sus filiales bajo el nombre de Pro-Credit.

[8] De acuerdo con los criterios de calificación y clasificación de cartera definidos por la Superintendencia Bancaria de Colombia, que adoptaron los parámetros definidos por la Ley 590 de 2000 para definir los créditos a la microempresa. Esta ley definió la microempresa como toda unidad de explotación económica realizada por persona natural o jurídica en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere 10 trabajadores y sus activos totales sean inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Los microcréditos corresponden a todas las operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo nivel de endeudamiento no supere 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLV).

III. ¿CUALES SON LOS RETOS HACIA EL FUTURO?

Diferentes autores en los últimos años han puesto de relieve el impacto benéfico que tiene el hecho de que la mayor parte de la población pueda acceder a créditos sobre la distribución del ingreso de un país, sobre la pobreza y sobre su potencial de desarrollo. Más recientemente, a medida que la frontera de los créditos se ha movido, se ha enfatizado también la necesidad de ofrecer amplios servicios de ahorro y seguros, conceptos todos englobados hoy en día bajo la noción de las "microfinanzas".

El reto de la próxima década es lograr que la "profundización financiera" beneficie a todas las capas de la población. Se requiere que los servicios financieros de ahorro y crédito lleguen a los segmentos de la población de más bajos ingresos en una magnitud adecuada a su tamaño e importancia dentro de la economía nacional. Para ello, es necesario tanto que las entidades financieras formales atiendan ese mercado como que las entidades microfinancieras no formales movilicen un mayor volumen de recursos.

Para lograrlo es necesario ampliar el concepto de microcrédito hacia las microfinanzas, con el fin de incorporar un concepto más amplio que debe convertirse en la meta de política pública: incrementar el suministro de servicios financieros a las familias de bajos ingresos. Esto implica no solo la participación de entidades financieras reguladas sino también el desarrollo de productos que permitan realizar pagos y transferencias, tener ahorro, acceso al crédito, y productos que permitan asegurar la atención en salud y educación, lo mismo que la pensión de vejez, invalidez y muerte.

Esto requiere la participación de todos los oferentes actuales, regulados y no regulados, lo mismo que la política decidida del Estado para incentivar la profundización financiera hacia las capas de más bajos ingresos de la población. Las entidades financieras formales que ya iniciaron el proceso de acercarse a este nicho de mercado deben hacer grandes esfuerzos para penetrar el mercado en segmentos de cada vez más bajos ingresos, sin olvidar las zonas rurales.

Las ONGS microcrediticias existentes deben insistir en buscar mecanismos que les permitan aumentar su cobertura, aunque esto implique en algunos casos realizar un proceso de formalización y conversión hacia un intermediario vigilado por la Superintendencia Bancaria.

Todo esto implica la necesidad de contar con un entorno regulatorio claro y estable que no introduzca distorsiones y facilite verdaderamente el desarrollo de las microfinanzas dentro de parámetros de prudencia financiera y control del riesgo. Se requiere crear las condiciones para el diseño de productos financieros activos y pasivos que se ajusten a las necesidades y condiciones de la población de bajos ingresos, y sobretodo, se requiere permitir que los intermediarios financieros puedan ofrecer estos productos en condiciones de sostenibilidad financiera.

Alcanzar estos objetivos implica contar con un marco regulatorio que promueva la competencia entre instituciones financieras dentro de normas estrictas de supervisión y de control de riesgos, ofreciendo estímulos para quienes desarrollen productos para estos segmentos, lo cual puede ser una alternativa con enorme impacto social. Igualmente, el marco normativo debe ser favorable a la realización de las operaciones financieras seguras. Para ello se requiere, entre otros elementos, un apoyo legislativo que permita retribuir adecuadamente esta función, que elimine los techos a las tasas de interés de usura, que a los únicos que no les aplica es a los usureros y agiotistas.

Economía rural

35 años de instituciones y política cafetera

Catalina Crane A.[1]

Cuando se fundó Fedesarrollo en 1970, la Federación Nacional de Cafeteros (la Federación) llevaba ya 43 años de existencia y el Fondo Nacional del Café (el Fondo) 30. Las instituciones cafeteras han sido, en este largo período, un ejemplo de estabilidad y de los cambios en el entorno. Hasta 1970 habían sobrevivido a varias crisis sectoriales, a muchos avatares del acontecer nacional y eran reconocidas como elementos valiosos para el manejo de la política sectorial y macroeconómica.

Pero es tal vez el período después de 1970 en donde se ha puesto realmente a prueba su vigencia y relevancia, pues en este período se presentan transformaciones sin precedentes tanto en el mercado mundial del café y en las instituciones que lo rigen, en la estructura de la economía colombiana, así como en el pensamiento económico y en la orientación general de la política económica mundial y nacional. Es en estos últimos 35 años cuando la capacidad de adaptación de las instituciones cafeteras ha tenido que ser ejercitada al máximo y yo diría que en los últimos cinco, ante la peor crisis cafetera de la historia, las transformaciones han tenido que ser aún más rápidas y drásticas. El actuar de la Federación en los años recientes refleja una entidad que ha podido aprovechar el conocimiento y el capital (físico, humano y social) acumulado a lo largo de toda la historia de la institución, para transformarlo y ponerlo al servicio de las nuevas necesidades del sector. Sin hacer un recorrido exhaustivo y cronológico por todas las transformaciones que durante estos 35 años ha sufrido el sector cafetero, un ejercicio interesante es hacer un paralelo entre la situación del sector, sus instituciones y sus políticas en 1970 y la de los últimos años, para así resaltar en este breve espacio los cambios que han sufrido y su proyección hacia el futuro.

I. LA COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

La participación del café en la economía nacional era de 7,3% en promedio en la década de los se-

[1] Gerente Financiera de la Federación Nacional de Cafeteros. Las opiniones expresadas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la institución. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Coordinadora de la Encuesta de Opinión Empresarial y luego como Investigadora desde 1985. En el período 1991-1992 fue Editora de Coyuntura Económica.

senta y hoy (2004) es sólo del 1,6%. Las exportaciones de café representaban el 67% de las exportaciones totales en los sesentas y hoy representan menos del 7%. La importancia del café en la economía, y en particular en el comportamiento cambiario y monetario, justificaba la presencia de las autoridades cafeteras en los principales órganos de decisión macroeconómica, como la Junta del Banco de la República y el CONPES y, por otro lado, la de los Ministros de Hacienda, Agricultura, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y el director de Planeación Nacional en el Comité Nacional de Cafeteros.

A pesar de que el precio del café ya no influye sobre el comportamiento de la tasa de cambio, que ya no hay control de cambios, ni tasas de cambio diferenciales, y que sería impensable que el Banco de la República emitiera para comprar la cosecha, la estrecha coordinación entre las autoridades económicas y el gremio sigue estando plenamente justificada por la cantidad de bienes públicos que provee. Hay una necesidad cada vez mayor de apalancar los recursos que ejecuta el Fondo a través de los Comités Departamentales con los de las administraciones locales, aprovechando la capacidad de ejecución de éstos. Si en el pasado los programas de la Federación sustituyeron el gasto del Gobierno en las regiones cafeteras, hoy en día es indispensable que se complementen. Esto se está haciendo, por ejemplo, con la afiliación de los pequeños caficultores al sistema de salud a través del SISBEN, con convenios de cooperación con la Red de Solidaridad para implementar un programa de seguridad alimentaria y con el diseño en la Federación de un programa de educación para los cafeteros que apoye y complemente los programas del Ministerio de Educación.

La representatividad del gremio en importantes regiones del país es un activo construido a través de los más de 85 años de historia de la Federación, y hace que la incidencia de la comunidad cafetera en las decisiones de inversión de los gobiernos locales de las regiones cafeteras sean más eficientes. Rosemary Thorpe, en su interesante análisis institucional de la Federación, concluye que los gobiernos locales de áreas rurales son muy poco efectivos en Colombia, pero que seguramente la situación sería peor en los departamentos cafeteros de no haber existido esta institución (Thorp, 2002).

Por otro lado, a nivel macro, la colaboración de la Federación con el Gobierno ha seguido siendo importante para buscar que el gasto público se dirija también a las zonas cafeteras, particularmente en las áreas de infraestructura y educación. Un ejemplo de los resultados de esta colaboración fue el aporte en los años 2001 y 2002 de importantes recursos del presupuesto nacional para evitar que se descontinuaran los programas de apoyo al caficultor del Fondo y para brindar un apoyo al precio interno (AGC), ante la peor crisis cafetera de la historia. Como contraparte, el Gobierno ha seguido participando activamente del diseño de las políticas del Fondo a través de convenios como los que se han acordado en los dos últimos gobiernos, que contienen metas claras para el desarrollo de los programas y para el ajuste financiero e institucional del gremio. Estos acuerdos se han incorporado en la Ley del Plan de Desarrollo y en documentos CONPES, y se les hace estricto seguimiento por parte del Gobierno, además de que están sujetos, como todas las cuentas del Fondo, al escrutinio de la Contraloría.

II. LA POLÍTICA INTERNACIONAL

En 1970 estaba en plena vigencia el Pacto de Cuotas para el manejo del mercado mundial del café. La existencia de ese acuerdo justificaba una parte importante de las actividades del Fondo y de la Federación. De hecho, es la suscripción del Pacto de

Cuotas en 1940 para promover la venta ordenada del café ante la debacle de la Segunda Guerra Mundial lo que impulsa la creación del Fondo para retener el café que no pudiese exportarse bajo la cuota establecida.

Posteriormente, la "diplomacia cafetera" fue una actividad importante de las autoridades cafeteras en la búsqueda por organizar el mercado mundial, que por lo demás, era aceptado como un instrumento válido por el pensamiento económico de la época. El papel de Colombia en mantener estos acuerdos y haberlos encausado a favor de los intereses del país es reconocido por muchos autores. Los acuerdos internacionales se sucedieron con matices y variaciones hasta 1989 cuando las tensiones intrínsecas a un pacto de productores y consumidores con intereses divergentes, la mayor orientación hacia el libre mercado del manejo económico y el cambio en las necesidades políticas de los Estados Unidos ante el fin de la Guerra Fría, se combinaron para acabar finalmente con este esquema. Durante el resto de la década de los noventa se siguió trabajando infructuosamente en la búsqueda de acuerdos entre productores y se intentaron sin mayor éxito esquemas de retención y destrucción de cafés de mala calidad.

Hoy en día y hacia el futuro, se ha aceptado ya plenamente la existencia de un mercado mundial para el grano totalmente libre. Sin embargo, las gestiones internacionales de la Federación continúan siendo importantes. Actualmente se centran en la búsqueda de coordinación de políticas con el Brasil, en la participación activa en la Organización Internacional del Café para definir y desarrollar su agenda, que se concentra ahora en temas como la promoción del consumo del café, la sostenibilidad de la caficultura y la defensa de la calidad. El retorno de los Estados Unidos a la OIC, gestión en la que la Federación jugó un papel preponderante, facilita la implementación de esta agenda, que sería prácticamente inoperante sin la participación del mayor consumidor mundial en ese foro. La importancia de la existencia de una organización como la Federación, que defienda a nivel internacional los intereses del sector se ha hecho evidente recientemente, por ejemplo, en las acciones que se han ejercido para evitar la entrada de cafés semilavados brasileños al Contrato C de la Bolsa de Nueva York, evento que ocasionaría un desplome de los precios de los cafés arábigos lavados.

III. LA ESTRUCTURA DEL MERCADO CAFETERO MUNDIAL

La nueva estructura de mercado libre se conjuga además con importantes cambios estructurales que podemos resumir en los siguientes puntos:

- La demanda es cada vez más concentrada ante la consolidación de las casas comerciales, los tostadores y los grandes distribuidores. Este hecho ha llevado a una ampliación significativa de sus márgenes, en detrimento de los ingresos de los productores, que cada vez reciben una proporción menor del precio pagado por el consumidor final.

- El crecimiento de la demanda global es muy moderado, pero con diferencias regionales y de producto: hay una demanda muy dinámica en los países emergentes por cafés solubles y hay un mercado también dinámico para cafés especiales de alta calidad o con características particulares.

- Las nuevas tecnologías han permitido la sustitución de cafés de alta calidad en las mezclas por aquellos más baratos, aunque esta estrategia parece estar llegando a su límite por la reacción de los consumidores ante el deterioro de la calidad.

- Por el lado de la oferta, el cambio más destacable es la aparición de Vietnam como un importante productor de bajísimo costo, aunque con baja calidad, y la ampliación de la frontera cafetera del Brasil. Este último ha ido moviendo su área de producción cafetera hacia el norte y modificando sus técnicas de cultivo a unas de altísima tecnología y productividad. Esto último ha reducido la vulnerabilidad de la caficultura brasileña y por lo tanto la del mercado mundial a los fenómenos climáticos. Uno puede atreverse a decir que para predecir el futuro del mercado los economistas pueden cada vez más olvidarse de los "ángeles de las heladas" a los que se refiriera Palacio Rudas (Avella, 2000), ángeles que venían periódicamente a salvar al sector y al Fondo. En una nota positiva para Colombia, el deterioro de la capacidad de producción de los países centroamericanos a raíz de la larga crisis de precios, ha reducido la competencia más directa del café colombiano. Sin embargo, estos países están empezando a implementar planes de recuperación de sus cafetales.

Son estos los cambios a los cuales debe adaptarse la política cafetera para buscar que jueguen a favor de los cafeteros colombianos. En los últimos años la Federación ha puesto en marcha estrategias encaminadas a enfrentar este nuevo entorno, construyendo sobre los peldaños de las estrategias implementadas durante toda la historia de la Federación. En particular, la estrategia de diferenciación del café colombiano, que se empezó a construir desde los inicios de la Federación (en el primer presupuesto de la Federación, en 1931, ya había un rubro para promoción y publicidad) y que le permitió obtener una prima sobre otros cafés, le permite ahora implementar una estrategia para incursionar en los eslabones superiores de la cadena de valor agregado. Una parte esencial de esta nueva estrategia es también la de potenciar el aprovechamiento del patrimonio de marcas que construyó la institucionalidad cafetera a lo largo del tiempo, a través del cobro de regalías a los proyectos que las utilicen. Las siguientes son las principales iniciativas que están en curso:

- Programa de cafés especiales: Para capitalizar estos nichos particularmente dinámicos del mercado, es necesario reformular marginalmente la estrategia anterior pues ésta se basó en la diferenciación del café colombiano mediante la homogenización de sus características, mientras que ahora debe hacerlo destacando sus diferencias de origen, calidad, técnicas de producción, para poder entrar en los diferentes nichos. Otras "destrezas" adquiridas por la Federación a través de los años son esenciales para poder incursionar en este sofisticado mercado: la trazabilidad de los productores y los orígenes, la transparencia en la comercialización, la identificación de perfiles de taza, el control de la calidad, la retroalimentación a los productores a través del servicio de extensión y la logística de comercialización. La Federación pone al servicio de los pequeños productores toda su infraestructura para que ellos puedan acceder a estos mercados especializados. Los cafés especiales tienen primas de alrededor de 16 centavos de dólar por libra sobre el Contrato C, que representan para los productores ingresos superiores en cerca de 40% sobre el precio interno del café verde tradicional. La Federación ha pasado de exportar 250 mil sacos de cafés especiales en 2002 a más de 720 mil en 2005 (proyectado). No es fácil identificar el monto de cafés especiales exportados por los privados, pero se sabe que están incursionando también activamente en este mercado. El auge de los cafés especiales beneficia especialmente a regiones cafeteras muy atomizadas, como Huila, Nariño y Cauca.

- Café liofilizado: nuevamente, ésta es la continuación de una estrategia que se emprendió desde 1973 cuando se puso en marcha el proyecto de la Fábrica de Café ubicada en Chinchiná, como una forma de exportar una parte de los excedentes que generaban los acuerdos de cuotas, y que hoy complementa perfectamente la estrategia de exportar valor agregado. La Fábrica, que está enfrentando una demanda muy dinámica en los últimos años y está trabajando a plena capacidad, ha logrado también diferenciar su producto, obteniendo una prima sobre el precio final de los cafés solubles de otros orígenes.

- Las Tiendas de Café Juan Valdéz: son un proyecto que pretende llegar al último eslabón de la cadena, para dar a conocer la variedad del café colombiano en el país y en el exterior, llegando a los nuevos consumidores con productos novedosos. Si bien la cantidad de café que compran no es significativa, son un mercado permanente para los productores de cafés especiales. Además pueden ser la puerta de entrada a otro tipo de mercados y canales de distribución nunca explorados directamente por la Federación.

- Otros proyectos: La Federación está incursionando en proyectos para la exportación de otros productos como los PODS (almohadillas-filtro para preparar porciones personales) y las máquinas para su preparación y se ha asociado en proyectos de exportación de extractos para alimentar máquinas dispensadoras[2].

IV. LA COMERCIALIZACIÓN Y FIJACIÓN DEL PRECIO INTERNO

Es tal vez en las políticas de comercialización del café, en la fijación del precio interno y en los impuestos para financiar el Fondo, donde se han dado las principales transformaciones de la política y las instituciones cafeteras desde 1970. De un sistema relativamente complejo, con precios mínimos de reintegro, retención cafetera, impuestos ad-valorem, impuestos de ripio y pasilla, etc., en este período se pasó a un sistema más simple, que refleja además el cambio en las funciones del Fondo y el nuevo marco macroeconómico del país.

La función original del Fondo como mecanismo de manejo de la oferta y como Fondo de estabilización de precios, que ahorraba en los buenos tiempos para apoyar el precio en las épocas de crisis, se ha transformado en los últimos años en un mecanismo cuyo principal objetivo es la garantía de compra al caficultor. Este papel de "comprador de última instancia" resulta en que el Fondo define un precio mínimo de referencia o precio piso.

Este cambio fundamental en la función del Fondo se da a raíz de la crisis de precios que se inició en 1997, la cual puso en peligro su viabilidad al reducirse drásticamente su patrimonio[3]. Ante la prolongación de la crisis era insostenible un esquema de sustentación de precios. A finales de 2001 se estableció un nuevo sistema de comercialización que empezó a trasladar el precio externo de mercado a los productores directamente y en tiempo real, teniendo en cuenta el comportamiento de la Bolsa de NY y de la tasa de cambio. Al mismo tiempo, se estableció un sofisticado esquema de negociación

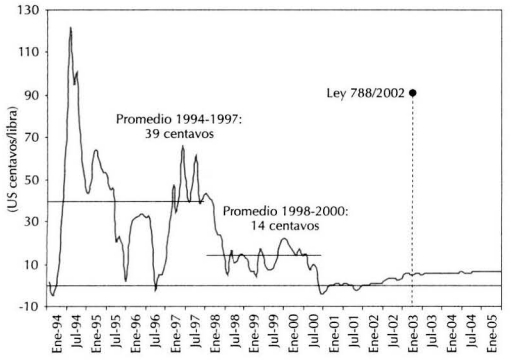
[2] Tanto las Tiendas, como los otros proyectos se están haciendo con recursos propios de la Federación, para no poner en riesgo recursos del Fondo.

[3] En el Informe Final de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, se estima que la causa principal del deterioro del patrimonio del Fondo no fue la estabilización del precio, ni las pérdidas asociadas a las inversiones fijas sino los amplios programas de bienes públicos que se siguieron ejecutando a pesar de la caída de los ingresos.

de manera que la operación comercial del Fondo esté totalmente cubierta frente a fluctuaciones en el precio internacional y movimientos en la tasa de cambio.

Otro cambio fundamental ha sido la forma de determinación de la contribución cafetera, que es el impuesto que financia el Fondo. Ésta había sustituido desde 1991 a la retención pero su determinación se había dejado en manos del Gobierno y del Comité Nacional de Cafeteros. En el Gráfico 1 se ve su comportamiento desde 1994, en donde se destaca su alta volatilidad y su utilización como instrumento estabilizador del precio, aumentando drásticamente en las épocas de precios altos y llegando a ser negativa en los momentos de bajos precios. Desaparecida la función de estabilización de precios, la contribución debe financiar exclusivamente los programas de inversión o de apoyo al caficultor. Se quiso poner un tope a dicha contribución y asegurar su estabilidad y transparencia por lo que se decidió, de común acuerdo con el Gobierno, convertirla en una ley. La Ley 788 de 2002 estableció una contribución equivalente a 5% del precio externo, pero estableciendo un nivel mínimo de 2 centavos de dólar por libra y un máximo de 4 centavos. Se estableció también una contribución temporal (hasta 2005) de 2 centavos destinada a pagar las deudas acumuladas del Fondo. Se decidió, en todo caso, abrir la posibilidad de recuperar la función estabilizadora permitiendo que, a partir de 2006, y si el precio está por encima de 0,95 USD/lb se cobren 3 centavos adicionales para dedicarlos exclusivamente a la estabilización.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN CAFETERA



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

El gráfico también permite observar que los niveles actuales de contribución de 6 centavos son relativamente bajos comparados con los niveles que tuvo anteriormente. Ello ha permitido que el productor esté recibiendo en la actualidad una proporción mucho mayor del precio externo que la que recibía en el pasado. Esta relación determina la rentabilidad del negocio. Junto con los incrementos en productividad de la última década, que han hecho que los costos de producción se hayan reducido notablemente, hacen que hacia el futuro no se requieran precios externos tan altos como en el pasado para mantener la viabilidad y rentabilidad de la mayoría de los productores.

Al mismo tiempo, el nuevo nivel de contribución ha permitido estabilizar las finanzas del Fondo y revertir la disminución que había sufrido su patrimonio durante la crisis. Los niveles de deuda ya se han reducido significativamente y, en la medida en que sus gastos y programas se ajusten a los niveles de ingresos provenientes de la contribución y que la actividad de comercialización esté en equilibrio, la situación financiera del Fondo no debería volverse a deteriorar puesto que ya no está ligada a las fluctuaciones del precio. Las utilidades de la Fábrica de Café contribuyen también al resultado financiero, aportando además un elemento contra-cíclico a sus finanzas, pues el valor agregado que genera la Fábrica es mayor en la parte baja del ciclo de precios.

Las autoridades cafeteras se han fijado además el mandato de desinvertir en los negocios no estratégicos con el fin de maximizar los recursos disponibles para apoyar e invertir en el sector. Esta estrategia se está siguiendo, asegurando primero una estructura óptima de capital que permita la maximización del valor de los activos.

Con respecto al diseño hacia el futuro de un nuevo esquema de estabilización de precios, que evite que el Presupuesto Nacional tenga que entrar a apoyar la actividad cafetera a través de un subsidio al precio (AGC) como en los últimos años, se están analizando fórmulas que se basen en la utilización de los mecanismos de cobertura que hoy se pueden encontrar en los mercados financieros y de productos básicos. Ello apalancaría los recursos relativamente escasos que van a estar disponibles para esta actividad en el futuro y contribuiría a generar entre los productores una cultura de cobertura de riesgo en lugar de una de subsidios. La experiencia de la Federación con sus propias coberturas y la extensa red de comercialización de las cooperativas van a utilizarse para poner estos sofisticados esquemas al alcance de los cafeteros. En este momento se va a poner en marcha un programa piloto para utilizar una parte de los recursos que estaban presupuestados por el Gobierno para el AGC, para comprar coberturas y así fijar el precio de una parte de la cosecha del año que viene, aprovechando los precios relativamente favorables de hoy.

Por último, las otras actividades del Fondo, es decir las de inversión y apoyo, se han venido concentrando en unas pocas: i) asistencia técnica, que es esencial para aumentar la productividad, mejorar la calidad e incidir sobre el bienestar de las familias cafeteras; ii) investigación básica a través de CENICAFE, buscando hacer cada vez más relevantes los programas de investigación y optimizando la transmisión de conocimiento a través de la red de extensionistas; iii) apoyo a la renovación de cafetales, que debe ser una actividad permanente para mantener los niveles de productividad y de calidad; y iv) promoción y publicidad, con el fin de mantener el valor de las marcas y seguir diferenciando el café colombiano. Los demás son los programas de inversión social ejecutados por los Comités Departamentales, que se hacen cada vez más en asocio con los gobiernos locales y con entidades de cooperación internacional.

V. CONCLUSIÓN

Las instituciones cafeteras colombianas han sido *sui-generis* y por ello han sido material de análisis de muchos autores a través del tiempo. Han llegado a ser cuestionadas por muchos, especialmente ante el cambio de paradigma del manejo económico y por posibles errores en la ejecución de sus políticas. Sin embargo, han demostrado su viabilidad, relevancia y su capacidad para cumplir el difícil dilema institucional de tener objetivos de largo plazo, lograr efectos redistributivos y prestar servicios colectivos en un sector agrícola atomizado. La visión de los dirigentes cafeteros y la estrecha colaboración con los diferentes gobiernos ha logrado que la caficultura colombiana tenga hoy unas ventajas competitivas que le permiten sobrevivir en un entorno cada vez más difícil. Las externalidades generadas por este particular arreglo institucional son difíciles de medir, pero las podemos ilustrar de manera muy resumida en un hecho innegable: la caficultura colombiana ha logrado salir avante de la peor crisis de precios de la historia, que acabó con buena parte del cultivo en otros países como los centroamericanos y los africanos, y está bien preparada para enfrentar un mercado nuevo, más exigente, al tiempo que se ha conservado el tejido social en una etapa crítica de la vida nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Avella, Mauricio (2000), "Hacienda Pública, moneda y café - El papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas". Federación Nacional de Cafeteros.

Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002), "El Café, capital social y estratégico". Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Alvaro Villegas y Luis Carlos Villegas.

Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), "Producción de Café en Colombia". Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), "Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia". Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

Clavijo, Sergio, Carlos Felipe Jaramillo y José Leibovich, compiladores (1994), "El negocio cafetero ante el mercado libre". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores.

Pizano, Diego (2001), "El Café en la encrucijada - Evolución y perspectivas". Alfaomega, Cambio.

Pizano, Diego (2001), "Instituciones cafeteras y desarrollo económico de los países productores", en *Ensayos sobre Economía Cafetera*, Año 13/14, Nos. 16/17. Federación Nacional de Cafeteros.

Schneider, Ben Ross (2004), "Business in Colombia - Well Organized and Well Connected", in *Business, Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.

Silva, Gabriel (2004), "Organizaciones privadas, dividendos públicos: la institucionalidad cafetera como modelo de equidad y estabilidad para el sector rural colombiano" en *Ensayos sobre Economía Cafetera*, Año 17, No. 20. Federación Nacional de Cafeteros.

Silva, Gabriel (2005), "El comportamiento de la industria cafetera durante 2004", *Informe Anual del Gerente*. Federación Nacional de Cafeteros.

Thorp, Rosemary (2002), "Has the Coffee Federation Become Redundant? Collective Action and the Market in Colombian Development", en *Group Behaviour and Development – Is the Market Destroying Cooperation?*, Judith Heyer, Frances Stewart and Rosemary Thorp, editors, Oxford University Press.

Sector agropecuario: revisión de una trayectoria

Gabriel Rosas V.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Aunque parezca lugar común y para algunos hasta innecesario, en un escrito cuyo propósito es examinar la trayectoria del sector agropecuario durante un lapso de la historia, no se puede evitar hacer alusión a la importancia fundamental que tiene esta actividad en la economía y en la sociedad.

En el caso colombiano tiene una importancia significativa en la economía. El aporte -sin comprender las otras actividades rurales- al Producto Interno Bruto sigue siendo significativo: 12% en términos corrientes o 22% si se incluye a la agroindustria. La contribución a la generación de divisas es notable -alrededor de 28%- y cuatro productos (café, banano, flores y azúcar) se cuentan entre los diez principales renglones de exportación del país. Su papel como demandante de bienes y servicios producidos por otros sectores económicos es fundamental. Lo mismo, su participación en la generación de empleo. La población ocupada en el sector rural era, en diciembre de 2002, de 4,5 millones de personas, equivalente al 28,8% de la población ocupada total.

Pero si es importante desde el punto de vista económico, su trascendencia es mucho mayor dentro de la perspectiva social, regional, estratégica y ambiental.

La lucha contra el atraso tiene en las zonas rurales su principal escenario, pues en ellas se concentra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria: el 74% de los indigentes y el 57% de los pobres del país están ubicados en el área rural. La cobertura de infraestructura, servicios educativos y de salud, servicios públicos y actividades recreativas es deficiente.

Esta situación, sumada a la profunda crisis de rentabilidad que afectó al sector durante la mayor parte de la década del noventa, determinó que el proceso de migración de los campos a las ciudades se acelerara en forma dramática, aumentando el crecimiento de los cinturones de miseria en las ciudades grandes e intermedias y la inseguridad urbana.

---

[1] Investigador Asociado de Fedesarrollo.

La expresión más agobiadora de este indeseable fenómeno social es la violencia que se extiende a lo largo de la geografía nacional. Parte sustancial de los problemas por el tráfico de estupefacientes se originan en dichas áreas y no cabe duda de que constituyen, a su vez, la principal traba para el desarrollo y para el mejor desempeño competitivo del agro colombiano.

Enfocado el asunto desde otra perspectiva, dado que la tentación de adquirir nuestros alimentos en los mercados externos se ha hecho sentir en diversas ocasiones a lo largo de las décadas pasadas, es pertinente una corta reflexión sobre este aspecto.

En nuestro sentir ello supondría un cambio social de tal envergadura y un proceso tan fuerte de movilidad horizontal de la población, que modificaría el rostro de las ciudades y regiones y, en especial, de las zonas rurales. Ante esta opción, cabe preguntar: ¿es ése el país que queremos?, ¿quién pagaría el costo de ese cambio?, ¿qué grados de concentración del ingreso y de la riqueza podría generar una economía de enclaves con un flanco regional y rural extremadamente débil? y ¿cómo garantizar que el país pueda superar por esa vía los actuales niveles de pobreza?

No se trata aquí de hacer un discurso agrarista como suelen plantearlo algunos teóricos del desarrollo. Lo que hay que buscar es una definición clara del país sobre el papel que quiere que el sector agropecuario cumpla dentro del proceso de desarrollo y para eso debe hacer una opción sobre su destino.

II. UN REPASO SOBRE SU EVOLUCIÓN

A pesar de su trascendencia y en parte por el hecho de que no se le otorga la importancia que tiene, el sector agropecuario colombiano vivió en los años noventa la mayor crisis de su historia reciente, lo cual ha tenido innegable incidencia en el conjunto de dificultades que hoy afronta el país.

El valor de la producción sectorial diminuyó su ritmo de crecimiento y tanto el total como el de la mayoría de sus subsectores, registró tasas negativas de crecimiento en varios años de la década, situación nunca antes vista en la historia del país. La superficie cultivada, excluido el café, se contrajo en 936.255 hectáreas entre 1990 y 1999, de manera que el 25% del área cultivada en 1990 había salido de la producción en el último de los años citados. La tasa de desempleo rural aumentó de 4,2% a 6,4% entre 1991 y 1996.

Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales decrecieron y las importaciones aumentaron, con lo que la balanza comercial sectorial se deterioró y en 1996, por primera vez en muchos años, registró un déficit considerable. La rentabilidad de las actividades rurales y los ingresos de los moradores del campo se deterioraron en forma sustancial.

Diversos factores contribuyeron a que el agro atravesara tan crítica situación. Empero, la abrupta modificación de las reglas del juego dentro de las cuales trabajaba el sector y el desmonte de los mecanismos de política hasta entonces vigentes, que se produjo en los albores de la década del noventa en una coyuntura internacional adversa -de muy bajos precios internacionales- y en un entorno económico de fuerte apreciación de la moneda y de elevadas tasas de interés, lo dejó sin instrumentos para enfrentar la compleja situación.

En relación con la apreciación de la moneda, es pertinente recordar que el gran aporte de la literatura sobre el "sesgo en contra de la agricultura" fue hacer explícito el papel que tienen las políticas ma-

croeconómicas y, en especial, las cambiarias, en el desarrollo del sector agropecuario. A la luz de estas consideraciones, el elemento más desafortunado del proceso de liberalización económica emprendido a marchas forzadas y sin medir las consecuencias a partir de 1991, fue la tendencia a la revaluación real del tipo de cambio. La política cambiaria no cumplió -y sigue sin cumplir- el papel compensatorio que suponía la aludida literatura y, antes bien, ha acentuado los efectos de la apertura comercial sobre los precios de los bienes comercializados en el exterior. El resultado de ello ha sido un ajuste más severo del sector agropecuario.

III. CONTRIBUCIONES ACADÉMICAS

La revisión sistemática de la literatura permite afirmar que la academia ha participado en el análisis y la discusión de los problemas del sector agropecuario, al menos desde los comienzos de la producción en la época moderna. Eso no significa que antes, algunos pensadores muy importantes vinculados a ella, no hubieran aportado ideas y hecho análisis para la mejor comprensión de los fenómenos relacionados con el desempeño sectorial.

Sugiere lo anterior, entonces, que en todo tiempo el flanco ha estado bien cubierto, no obstante las inocultables dificultades que el asunto entraña. Quizás para algunos esto sea cierto. No obstante, para nosotros no es claro, ni contundente. En primer lugar, porque en el ámbito universitario -para no mencionar otros escenarios- el interés por la cuestión agraria ha sido bastante bajo. Grande es la dificultad para lograr condiciones apropiadas para el desarrollo sistemático del conocimiento científico aplicable a las actividades vinculadas al campo. La tendencia citadina de estudiantes y profesores, unida a la relativa importancia que se le concede al papel que cumple el sector en el contexto del avance económico del país, conspiran contra la urgencia de encontrar el sendero adecuado.

En segundo, porque a la luz de los delicados problemas que aquejan a la agricultura, estructurales unos y coyunturales otros, poca duda cabe acerca del hecho que el conocimiento necesario para solucionarlos no se genera en forma adecuada en la actualidad e, inclusive, el que se produjo en el pasado se expresó muy parcialmente en el diseño de las políticas públicas[2] (Machado, 2004).

Como se anotó al principio de esta sección, la producción académica sobre el sector se inició en forma sistemática en la que se puede llamar la época moderna de la actividad agrícola en el país. El proceso comenzó a partir del informe del profesor Lauchlin Currie en 1950, que trataba en general los problemas del crecimiento y el desarrollo y proponía un diagnóstico ordenado de los de la agricultura, aunque no se pueda decir que completo y ajustado a las condiciones propias de nuestro medio.

A partir de la década de los sesenta, algunos autores colombianos comenzaron a producir conocimientos con visiones más propias del medio, pues se apartaban de la influencia de los pensadores extranjeros y de los organismos internacionales de crédito o de cooperación. Su impacto sobre las políticas públicas fue menos notorio, precisamente por partir de posiciones políticas más críticas e independientes.

Sin duda, el líder de este grupo de pensadores fue el profesor Antonio García, quien con sus aportes en

---

[2] Machado C. Absalón (2004), "La Academia y el Sector Rural: sus vínculos, sus interpretaciones, sus retos". CID, Universidad Nacional de Colombia. Junio.

el terreno conceptual, metodológico y de enfoques de política para enfrentar los problemas de tenencia de tierras e incorporar al campesinado y a la sociedad rural a la nación y al disfrute del progreso, le prestó grandes servicios a la causa.

Los años setenta marcaron hasta cierto punto un hito en la formación de nuevos analistas que asumieron motivaciones políticas en el estudio del problema agrario. Algunos continuaron la línea de pensamiento del doctor García, lo cual se refleja en sus análisis y propuestas en los años ochenta y noventa. Otros cambiaron de rutas analíticas influidos por nuevas teorías y enfoques, con virajes hacia la derecha o el centro en términos políticos, pero siguieron contribuyendo a la comprensión de los fenómenos del desarrollo en el sector rural.

De acuerdo con Machado (2004), esta década dejó varias improntas: i) un conocimiento, aunque sesgado por la ideología de la izquierda, muy útil para la comprensión de los problemas del desarrollo de la agricultura; ii) la formación en las universidades de los primeros grupos de investigación interesados en el tema agrario, que produjeron un material académico valioso para la discusión; iii) la difusión del conocimiento mediante intensos debates universitarios; y, iv) una característica que aún perdura: el aislamiento de los núcleos de pensamiento de los círculos de poder y de influencia en el diseño de las políticas.

La tendencia prevaleciente en los años sesenta y setenta tuvo un quiebre en los ochenta. Por razones que no es del caso discutir aquí, la economía entró en crisis; se acentuó el conflicto político y la producción agropecuaria sufrió un deterioro. Una parte importante de los académicos vinculados a la izquierda se replegó y sus nichos de poder intelectual se deterioraron a medida que cambiaba el contexto.

El denominado Consenso de Washington, punto de referencia obligado para las políticas de ajuste de este período, abrió el camino a un pensamiento único que no estaba de acuerdo con desviaciones de la ortodoxia económica. La discusión académica se fue centrando en los aspectos macroeconómicos y mucho menos en las cuestiones sectoriales. A tal extremo llegaron las cosas que sin ningún reato, influyentes personas de la vida nacional, aseguraron que no se necesitaban políticas sectoriales para darle cause al desarrollo. Así, el uso de los modelos en la programación económica irrumpió con especial fuerza en los medios académicos y centros docentes que se orientan por el nuevo estilo.

La agudización del conflicto armado, la forma como los gobiernos lo veían y el empuje del narcotráfico con su desbordada violencia desvió la atención de la academia; se dejó de mirar el problema de tenencia de la tierra y, en general, los temas de la agricultura. La crisis de la economía y del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones también hizo virar la discusión hacia la búsqueda de un nuevo modelo que permitiera recuperar la senda perdida del crecimiento y lograr una mayor integración del país a los mercados externos.

La década de los noventa se caracterizó por el control que ejerció en el ámbito académico la orientación macroeconómica del pensamiento. Eso fue lo más destacado, lo que contó con recursos y se articuló con las políticas oficiales. La lista de trabajos realizados durante este período en los centros académicos sobre temas macroeconómicos es grande. Para comprobarlo es suficiente ver las publicaciones que hicieron Fedesarrollo, la Universidad de los Andes y el Banco de la República.

Por su parte, los estudios sobre el sector rural en este lapso se centraron en los temas de competitividad

y el desarrollo institucional. Ambos respondían a las necesidades operativas del nuevo modelo, que exigía buscar mecanismos y políticas para impulsar la competencia de una agricultura venida a menos en el agotado modelo de sustitución de exportaciones.

Cabe destacar en este proceso que, no sólo las discusiones sobre el problema agrario de corte marxista y estructuralista quedaron prácticamente excluidas del escenario, sino se protocolizó la división de los grupos de investigación en varias ramas: los partidarios del libre comercio, los defensores de la protección de la agricultura, los llamados campesinistas, los expertos en temas de violencia, los analistas del desplazamiento forzoso y de los derechos humanos, los institucionalistas y neoinstitucionalistas y los defensores del medio ambiente. Imposible referirse a cada uno de ellos, pero todos cuentan con referentes académicos de varias disciplinas.

Un aspecto interesante es la discusión en torno a si la agricultura se debe proteger o no, el grado de protección que debe dársele y los productos que son competitivos en este momento y en el futuro. Por supuesto esta discusión no es de poca monta. Tomar una u otra vía, es decir, por la protección o la desprotección implica, dicho en pocas palabras, definir el futuro de un sector estratégico para el desarrollo con costos políticos y económicos diferentes.

Garantizar la seguridad alimentaria, unos ingresos para los productores a costa de los consumidores y un empleo para los pobladores de las zonas rurales es una decisión que puede tener un costo económico alto para el país, frente a un costo político bajo. En cambio, la decisión de exponer el sector a una competencia abierta donde no tiene muchas posibilidades de éxito en varios de sus productos debido a las ventajas de los países desarrollados, tiene unos costos políticos más altos que los económicos, pues se juega la suerte de un sector productivo y de su población. Ahí está el dilema.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

Si bien en los primeros años del nuevo milenio el sector agropecuario ha logrado superar en parte la tremenda crisis que experimentó a lo largo de los noventa, lo cierto es que aún no se recupera. De una tasa promedio de crecimiento del 2% en la década pasada, con porcentajes negativos de -1,8% y -3,4% en 1992 y 1996, respectivamente, en lo corrido de la actual el sector ha evolucionado al 4,1% en el 2000, 1,8% en el 2001, 3,5% en el 2002, 4,4% en el 2003 y 4,1% en el 2004, sin tener en cuenta el efecto de los cultivos ilícitos.

Sin embargo, después de más de 10 años, las fuerzas del mercado no consiguieron adaptar el sector a las condiciones de competencia buscados con la apertura.

El diagnóstico de los problemas centrales en la actual coyuntura se puede resumir en tres puntos. Primero, la estructura de producción vigente sigue adaptada a las condiciones anteriores a la internacionalización: atomización de productores con serias restricciones de acceso a tierra, capital y tecnología; segmentación de la política por productos o tipo de productor cuyos problemas se intenta resolver en forma relativamente independiente del resto; búsqueda de acuerdos por cadenas productivas que no comprometen a los actores individuales ni conducen a acuerdos contractuales para compartir los riesgos de mercado entre ellos, con lo cual su conflicto de intereses permanece latente; y la división por gremios, que contribuye a prolongar la segmentación histórica de una política que la apertura hizo insostenible.

Segundo, el esquema de protecciones antes de la apertura preservó el empleo rural a costa de congelar una tecnología apropiada para el pequeño o mediano productor, ya que las protecciones se graduaban para alcanzar condiciones de mercado compatibles con la forma de producción vigente.

Tercero, una de las causas del empobrecimiento rural de los últimos años ha sido el choque entre la estructura de producción vigente y las nuevas condiciones de apertura y competencia externa. La atomización de los productores y la segmentación por productos de la política y la actividad privada han conducido a la exclusión de los más pobres frente a los beneficios potenciales del desarrollo[3].

V. UNOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Por las circunstancias anotadas, a largo plazo es inevitable una transformación mayor del sector para resistir la competencia externa. Esto implica cambios estructurales de notable envergadura y, por consiguiente, la adaptación de las herramientas de política sectorial.

Para comenzar, la inminencia de un tratado bilateral con los Estados Unidos sólo abrevia el tiempo disponible para conseguir dichos cambios, hace urgente su iniciación y pone un plazo de 15 a 20 años para lograrlos. Al respecto la experiencia de México enseña que la liberación comercial puede ser benéfica en términos agregados, pero tiene efectos muy diferentes entre regiones y segmentos de productores. Sólo los subsectores con estructura empresarial tienen ventajas claras, y sólo las regiones con un desarrollo relativo en términos de infraestructura, capital humano y tecnología tienen posibilidades de salir adelante.

Siguiendo las líneas básicas del diagnóstico y en el mismo orden en que fueron enunciadas, algunas soluciones se pueden plantear de la siguiente manera[4]:

La competitividad exige un cambio de enfoque que supedite las necesidades del producto específico a las necesidades del desarrollo de la región. Es decir, la política tiene que atender a los productores del sector rural y no a los productos en sí mismos.

Desde esta perspectiva, el problema estriba en identificar oportunidades de ingreso sostenible y nuevas fuentes de empleo en la región, lo cual puede significar que, en muchos casos, será necesaria una reconversión de actividades, así como innovaciones en la organización misma de la producción hacia esquemas de tipo empresarial, con integración horizontal y vertical para alcanzar economías de escala, aplicar mejor tecnología y conseguir nuevas fuentes de valor agregado local.

Un desarrollo exitoso depende de identificar opciones de mercado concretas y asegurarlas mediante compromisos contractuales entre agentes económicos igualmente concretos. Aunque no es la única ni la última instancia, el mercado define cuál es la oferta viable, tanto en producto como en costo y características del mismo.

El diseño del proyecto productivo debe comenzar por el mercado final que va a atender y continuar por la definición de enlaces con el comercio, esto

[3] Lorente, Luís; Ospina, Juan Manuel; Ossa Carlos, Rosas, Gabriel , (2003), "La Parafiscalidad: Instrumento de la Política Rural". Informe Final. Noviembre.

[4] Ibid. Lorente, Luis; Ospina, Juan Manuel; Ossa, Carlos; Rosas, Gabriel (2003).

es, los exportadores o las agroindustrias que pueden asegurar la compra y precisar las características del producto. La competencia determina cuál es la tecnología viable y no al revés.

Sin pretender descartarlos de plano, es bueno advertir que los subsidios focalizados y las políticas de reforma agraria no resuelven el problema de fondo, que estriba en la exclusión de pequeños productores de las oportunidades de generación de ingresos bajo las nuevas formas de competencia. Por ello, es preciso promover soluciones que den cabida a dicho segmento en la nueva estructura de tipo empresarial necesaria para la transformación. El empleo y la vinculación a las actividades productivas son componentes esenciales para que la política trascienda los límites de lo productivo y adquiera dimensiones de política de desarrollo rural.

El ideal es un proyecto de alcance regional, es decir, un complejo agroindustrial que genere empleo adicional en la región y contribuya al desarrollo ulterior mediante la reinversión de utilidades y la expansión de su demanda por materias primas.

Construir un proyecto de esta naturaleza exigirá dividirlo en módulos de cobertura geográfica y profundidad de procedimientos progresivos, diseñados bajo esquemas asociativos que puedan convertirse en formas convencionales de empresa.

Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia

Juan José Perfetti del Corral[1]

I. LA TRANSFORMACIÓN RURAL

Si algo ha caracterizado los últimos treinta y cinco años de desarrollo de la agricultura colombiana es la significativa transformación que sufrió la estructura económica y social del sector rural. A principios de la década de los años setenta del siglo pasado, la agricultura tenía una decisiva influencia en la vida económica y social del país. Así, en 1970 poco menos de la mitad de la población colombiana vivía en el campo, la agricultura representaba algo más del 20% del PIB total, las exportaciones de origen agropecuario representaban el 75% del total de las exportaciones del país y un solo producto agrícola, el café, desempeñaba un papel determinante en el comportamiento macroeconómico de la nación.

Aunque para esa época ya no se podía hablar de que Colombia era un país rural, la suerte de la economía colombiana continuaba dependiendo, en muy buena parte, del desempeño de su agricultura.

Hoy en día el panorama es otro. La población rural es ligeramente menor al 25% del total, el aporte de la agricultura al PIB total es sólo del 13% y las exportaciones agrícolas representan apenas el 21% de las totales (ver Gráfico 1 y Cuadro 1). En estas épocas la importancia que la agricultura tiene para la economía colombiana no es ni sombra de lo que fuera en el pasado. Sin embargo, paradójicamente, el campo colombiano se ha convertido en el escenario donde se han concentrado las grandes tensiones sociales, los mayores fenómenos de violencia política y el ultrajante conflicto armado. Asimismo, son las gentes que habitan en el sector rural quienes han debido soportar y padecer de manera más directa y cruda las consecuencias de todos estos engendros, además de tener que cargar con los magros resultados de un equivocado modelo de desarrollo sectorial.

II. MODELO DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Aunque el desarrollo de la agricultura colombiana a través del tiempo sigue, a grandes rasgos, el patrón internacional de desarrollo agrícola, que indica que a medida que un país aumenta su nivel de

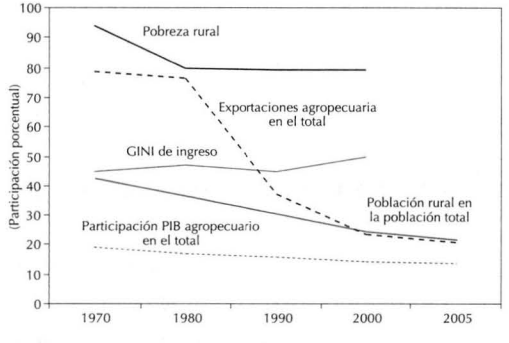
[1] Asesor consultor. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador de 1982 a 1986 y de 1988 a 1990.

Cuadro 1. INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGRICULTURA EN COLOMBIA 1970-2005

	1970	1980	1990	2000	2005
Población rural (miles)[1]	9.794	10.636	10.941	10.567	10.307
Participación de la población rural en la población total (%)	43,4	37,4	31,3	25,1	22,6
PIB agropecuario (millones de pesos de 1994)[2]	4.569.509	6.874.342	9.167.170	10.725.066	11.257.492 [3]
Participación PIB agropecuario en el total (%)	19,1	16,8	16,1	14,4	13,5
PIB agropecuario per-cápita (millones de pesos de 1994)	202.540	241.654	262.144	254.631	247 [3]
Exportaciones agropecuarias (millones de US$ FOB)[4]	582,2	3.016,9	2.504,0	3.085,7	3.506,0 [3]
Participación de las exportaciones agropecuarias en el total (%)	78,5	76,5	37,0	23,5	21,0
Balanza comercial agropecuaria (millones de dólares)	516,4	2.450,0	2.070,4	1.551,4	1.604,1 [3]
Pobreza rural (%)[5]	94 [6]	80 [7]	79 [8]	79 [9]	
Indigencia (%)[5]	68 [6]	48 [7]	37 [8]	37 [9]	
GINI de ingreso (%)[5]	45 [6]	47 [7]	45 [8]	50 [9]	

[1] Faostat; [2] DNP; [3] Cifra correspondiente al año 2004; [4] DNP; [5] Banco Mundial; [6] Cifra correspondiente a 1978; [7] Cifra correspondiente a 1988; [8] Cifra correspondiente a 1995; [9] Cifra correspondiente a 1999.
Fuente: cálculos del autor.

Gráfico 1. PRINCIPALES INDICADORES. EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA 1975-2005



Fuente: Faostat, DNP, Banco Mundial, cálculos del autor.

ingreso la agricultura pierde cada vez más participación en el total de la economía, el caso colombiano presenta ciertas características que hacen que el proceso de transformación de su agricultura pueda ser calificado como drástico, acelerado y traumático. Dicho proceso es drástico porque Colombia, comparada con el patrón internacional, realizó una rápida transición poblacional[2]; acelerado porque la

[2] La tasa a la que descendió la población rural en Colombia entre los años 1950 y 2004 fue casi el doble de la tasa correspondiente a la que lo hizo la población mundial en igual período.

agricultura perdió de manera pronta su importancia como el principal sector de la economía colombiana[3]; y traumático porque en vez de crear mejores condiciones de vida para las gentes del campo y de generar sólidas sinergias con las actividades urbanas, lo que hizo fue originar círculos viciosos de desarrollo económico y social.

La historia de la agricultura colombiana de los últimos cincuenta años muestra que el modelo de desarrollo agrícola imperante durante este lapso tuvo dos características importantes. La primera, que el sector fue, esencialmente, funcional[4] frente a las necesidades de crecimiento de los sectores urbano e industrial. La segunda, que el desarrollo agrícola se fundamentó en la emulación de los patrones tecnológicos y productivos de los países desarrollados, lo que hizo que su estructura productiva no respondiera mayormente a las ventajas comparativas derivadas de la muy rica y variada base de recursos con que cuenta el país. Esto condujo a que se aplicara un modelo centrado en la sustitución de importaciones, que incorporaba una visión esencialmente productivista, muy alejada de una concepción más desarrollista[5] que privilegiara el mejoramiento permanente de las condiciones económicas y sociales de los habitantes del campo.

Aunque la aplicación de este modelo estuvo acompañada por la puesta en marcha de políticas tendientes a impulsar las exportaciones sectoriales, la falta de contundencia que dichas políticas tuvieron para corregir el énfasis en la sustitución de importaciones llevó a que sólo fructificaran las exportaciones de aquellos bienes en los cuales el país tiene manifiestas ventajas comparativas, como es el caso del banano y las flores. De otra parte, y no obstante la importancia que para el abastecimiento interno de alimentos y la generación de mejores condiciones de empleo e ingresos rurales tiene el subsector de bienes no transables, toda vez que a su producción se dedicaron de manera preferencial los pequeños productores, dichas actividades no recibieron mayor estímulo y apoyo por parte de las políticas sectoriales.

Esta situación llevó a que durante las últimas décadas la principal fuente de crecimiento de la agricultura colombiana estuviera centrada en las actividades de sustitución de importaciones, que contaron con un alto nivel de protección frente a la competencia externa, recibieron los beneficios de una activa intervención comercial y dispusieron de un amplio arsenal de instrumentos de política que se manifestaron en generosos apoyos y subsidios. Todo llevó a que una parte importante de la producción agrícola se concentrara en cultivos con dos características, que determinan el evidente sesgo del modelo en contra de la promoción de las ventajas comparativas del país. La primera característica es que dichos cultivos no son intensivos en el uso del recurso relativamente abundante en el sector rural colombiano, la mano de obra, sino en el recurso relativamente escaso, el capital. La segunda característica es que dichos cultivos son bastante ajenos a las condiciones agroecológicas del país y, por ende, tan sólo algunas regiones agrícolas pudieron vincularse de manera activa a estos desarrollos. Así, el grueso de

---

[3] Hasta principios de la década de los ochenta la agricultura fue una abundante fuente de recursos (divisas, ahorros, impuestos a las exportaciones, mano de obra, etc.) para el resto de la economía.

[4] En la literatura clásica del desarrollo económico de los años sesenta y setenta se veía a la agricultura, entre otras cosas, como fuente de alimentos para los sectores urbanos y de materias primas para la industria y como medio para generar divisas vía exportaciones o a través de la sustitución de importaciones. Adicionalmente, se tenía a la población rural como mercado para los bienes y servicios producidos por otros sectores.

[5] Un buen ejemplo de la puesta en marcha de modelos virtuosos de desarrollo agrario basados en la promoción de las sinergias entre el sector rural y los urbanos, especialmente con el industrial, son los países asiáticos.

los esfuerzos de las políticas y los recursos públicos tuvieron que dirigirse a sostener y conservar esta artificiosa estructura en detrimento de otras actividades que responden más claramente al potencial productivo del país y que además tienen la característica de ser intensivas en el uso de la mano de obra.

El modelo de desarrollo puesto en marcha para impulsar la agricultura generó una serie de fenómenos en la estructura agraria del país, los que resultan ser adversos al crecimiento sostenido y al desarrollo amplio y profundo del sector. Entre estos fenómenos sobresalen los siguientes: la subutilización de la base de recursos naturales teniendo en cuenta el lugar que, dada dicha base, debería ocupar el país en el patrón internacional[6]; un aprovechamiento del suelo que no corresponde a su potencial[7]; unas políticas que ignoran dicho potencial[8] y promueven el deterioro de este recurso; una producción agrícola divorciada de las ventajas comparativas del sector; la conformación de limitados y frágiles desarrollos regionales, y el mantenimiento de políticas por producto que en sus declaraciones de propósitos pretenden mejorar las condiciones de empleo e ingreso en el sector rural, pero que en la práctica terminan generando más tensión social pues favorecen a unos pocos, que no son precisamente los pobres del campo, encarecen el consumo de los más pobres, urbanos y rurales, y producen cada vez menos empleo en el campo[9].

Con ello, y a falta de poner en práctica unas acciones públicas más decididas y contundentes de apoyo al desarrollo económico y social del sector rural, se crearon las condiciones para que en el campo un sector relativamente moderno conviviera con una población crecientemente marginada de ese desarrollo y que, en consecuencia, ha tenido que padecer, casi de forma endémica, altos niveles de pobreza y desigualdad (ver Gráfico 1 y Cuadro 1).

La liberalización comercial de principios de los noventa, aunque modificó en algo esta situación, dejó incólume la esencia del modelo de desarrollo agrícola del país. En particular, la velocidad y la profundidad de la reconversión sectorial que se alcanzó con la famosa apertura estuvieron muy por debajo de las expectativas iniciales debido, en buena parte, a que la liberalización comercial en la agricultura resultó ser asimétrica, parcial e incompleta[10], además de que el país no avanzó mayormente en la solución de las fallas estructurales que pesaban sobre el sector. Esto ha significado que la transformación agrícola y rural del país haya avanzado muy lentamente y que los distintos problemas estructurales del campo no hayan encontrado solución definitiva.

---

[6] De acuerdo con la actual relación PIB agrícola-PIB total, nuestro país se ubica por debajo de la curva del patrón internacional, lo que indica, erróneamente, que Colombia se encuentra entre el grupo de países que no cuentan con una abundante base de recursos naturales para la agricultura.

[7] El mapa de uso potencial del suelo en Colombia muestra que la tierra disponible para usos en actividades primarias está distribuida proporcionalmente de la siguiente manera: 55% con vocación forestal, 30% con vocación ganadera y sólo 15% con vocación agrícola.

[8] El esfuerzo de la política sectorial se centra en la actividad agrícola, ignorando la marcada vocación forestal y ganadera del suelo en Colombia.

[9] Un ejemplo de este tipo de políticas es la que ha recibido el grupo de cereales, en particular el arroz, producto que hace parte importante de la canasta de consumo de los colombianos.

[10] La varianza de los aranceles nominales y efectivos al interior del universo arancelario del sector agropecuario todavía continúa siendo muy alta debido a que hay una serie de productos que reciben niveles de protección muy altos, que a la hora de la verdad poco se diferencian de los subsidios que otorgan los países desarrollados a algunos de sus productos agrícolas.

Dos documentos de reciente data resumen así los resultados que ha producido el modelo de desarrollo agrícola puesto en marcha durante las últimas décadas. *Agrovisión Colombia 2025* (2001, págs. 27 a 37) encuentra que dicho modelo está agotado en cuanto a su capacidad de generar mayor crecimiento sectorial, ha sido incapaz de reducir los niveles de desigualdad económica y social imperante por décadas en el sector rural colombiano, no ha podido reducir y menos erradicar la pobreza del campo, ha tenido un carácter depredador de los recursos naturales, ha generado grandes diferencias entre las distintas regiones del país y no ha conseguido brindarles a los habitantes del campo la posibilidad de llevar una vida digna. Por su parte, el libro de Kalmanovitz y López, de próxima aparición en el mercado, advierte que:

> *"lo cierto es que tanto industria como agricultura se pudieron desarrollar bajo un manto espeso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas y que no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura que primero crece muy rápidamente impulsada por los estímulos que recibe, se estanca después y sólo en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial (...). El crecimiento obtenido fue entonces moderado". (2004, pág. 13).*

Los resultados del modelo están, entonces, asociados con los problemas estructurales que el mismo ha inducido. El hecho que la estructura productiva de la agricultura colombiana se distancie de las ventajas comparativas y que el crecimiento quede cimentado primordialmente en el andamiaje de políticas comerciales y de intervención, no sólo produce una frágil base de crecimiento sino que el mismo queda supeditado a las posibilidades fiscales del Estado colombiano. El tipo de modelo tecnológico promovido, al fundamentarse en el uso del factor escaso y costoso, el capital, crea condiciones para ahondar los problemas de desempleo rural, bajos salarios y migración hacia las ciudades o hacia las zonas de frontera, factores todos que mantienen y reproducen las condiciones de pobreza en el campo[11]. El énfasis otorgado a la funcionalidad de la agricultura en el marco de la estrategia de desarrollo del país, realza la vocación productivista del modelo agrario, haciendo que no se produzcan condiciones de desarrollo sostenido del sector rural que promuevan sinergias entre el campo y la ciudad en las que se establecen vínculos económicos más estrechos que hagan del primero un espacio de desarrollo personal y colectivo y no el lugar de frustraciones.

Dada la legendaria inequidad existente en Colombia en la distribución de los principales recursos productivos, la tierra y el capital, junto a la falta de políticas redistributivas contundentes, como, por ejemplo, reformas agrarias efectivas, y de políticas de gasto público que, de una parte, compensen las inequidades derivadas de las abultadas políticas de intervención a favor de ciertas actividades y que, de otra, generen tanto capacidades en los individuos como capital social, el modelo perpetúa las condiciones de inequidad y pobreza.

III. EL MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

Para conseguir superar las dificultades de crecimiento económico y desarrollo social que tiene el sector rural colombiano, es imperativo un cambio en el

[11] Diferentes estudios coinciden en señalar que la pobreza en Colombia tiene un marcado carácter rural y que dicho fenómeno se ha mantenido, durante muchas décadas, en niveles persistentemente altos.

modelo de desarrollo sectorial. El nuevo modelo debe encontrar su fuente de crecimiento precisamente en el aprovechamiento de su rica y variada base de recursos naturales, al tiempo que deberá estar en capacidad de generar verdaderos y profundos círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo, que finalmente se expresen en una superación efectiva de las condiciones de vida de las gentes del campo.

La perspectiva productivista del actual modelo, resultado de enfatizar la funcionalidad de la agricultura, determinó que las políticas sectoriales menospreciaran la posibilidad de hacer del sector rural un auténtico medio de vida para sus pobladores. En dicha perspectiva, la vida en el campo tiene un fin, servir a los sectores urbanos, y un objetivo, vivir en las ciudades. En buena parte, eso explica que, durante todas estas décadas, el sector rural haya sido objeto de una aberrante discriminación en cuanto al acceso de sus pobladores a los servicios sociales, como educación[12] y salud, y a los públicos, como energía, acueducto, telefonía, etc.

El principal propósito del modelo alternativo consiste, precisamente, en enmendar esta situación, ya que de entrada acepta que los habitantes del sector rural colombiano deben ser reconocidos en su dimensión plena como seres humanos que tienen sus propias y legítimas aspiraciones de vida, que, como cualquier ciudadano colombiano, deben poder realizar en el medio en el que viven. Por tanto, el modelo debe poder crear el entorno apropiado para que se organicen las condiciones de diverso orden[13] que aseguren el desarrollo integral de las personas que habitan el campo.

Los principios que sirven de base al modelo son: el reconocimiento de que la agricultura, como actividad económica, es la fuerza última que impulsa y sostiene el desarrollo económico y social del sector rural; las ventajas comparativas son el fundamento del crecimiento económico del sector; la base de recursos naturales con la que dispone el país permite contar con una oferta productiva ampliamente diversificada, y la evolución reciente de los mercados, en particular los externos, representa oportunidades ciertas de crecimiento económico.

Es de anotar que en los últimos años los mercados mundiales de bienes agrícolas han sufrido una radical transformación. Los productos que en el pasado lideraron el consumo y el comercio internacional dieron paso a otros tipos de bienes y, de un mundo en el que la homogeneidad prevalecía, se pasó a la preferencia por la diversidad. Esto ha hecho que, por ejemplo, las frutas, las hortalizas y los pescados dominen actualmente el comercio mundial de bienes agrícolas en detrimento de los denominados alimentos básicos, como los cereales y el azúcar.

Así, frente a las evidentes dificultades que durante las últimas décadas han mostrado los sectores urbanos del país de absorber de manera creciente mano de obra proveniente de las zonas rurales, a la necesidad imperiosa que tiene la sociedad colombiana de brindarle opciones de vida a un grupo muy importante de ciudadanos rurales que ocupan la variada geografía nacional y a la oportunidad que representan el dinamismo del comercio internacional de bienes agrícolas[14] y los cambios en los mercados mundiales, el país debe impulsar un modelo

[12] El promedio de años de educación en el sector rural en Colombia fue, durante toda la década de los años noventa, casi la mitad del promedio correspondiente en el sector urbano.

[13] Aquí se hace referencia a condiciones tales como las económicas, las sociales, las políticas, las culturales y las institucionales, entre otras.

de desarrollo agrícola capaz de responder de manera efectiva a estos desafíos.

El modelo alternativo es aquel que se caracteriza por encontrar en la propia dotación de recursos la principal fuente de crecimiento, lo que hace del mismo un modelo endógeno; en lo productivo, este modelo debe ser liderado por una oferta diversificada de exportaciones, es decir, es un modelo que, en vez de negar las grandes tendencias mundiales, se vuelque al mundo; en lo social, es incluyente, porque las actividades productivas en que se expresan las ventajas comparativas de Colombia resultan ser generadoras netas de empleo e ingresos, además de que vinculan a los pequeños productores en verdaderos y efectivos círculos virtuosos de crecimiento[15].

En otras palabras, el modelo planteado encuentra en el eficiente y sostenible uso de los recursos y las capacidades del país la fuerza del crecimiento sectorial, la generación dinámica de empleo e ingresos rurales, el aporte al crecimiento general de la economía colombiana y la posibilidad de conseguir un desarrollo regional más equilibrado.

[14] Según el Banco Mundial, el comercio mundial de bienes agrícolas aumentó durante la década de los noventa en 1,4 veces y creció a una tasa anual del 4,8%.

[15] La experiencia de varios países en desarrollo de otras partes del mundo y de Latinoamérica muestra la evidente relación entre la amplia base de recursos naturales y un aumento de las exportaciones agrícolas, que a su vez dan paso a un crecimiento sectorial por encima del promedio mundial y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, producto del aumento en la productividad de la mano de obra rural.

BIBLIOGRAFÍA

Leibovich, José y Perfetti, Juan José (1994), "Estructura y evolución del sector agropecuario, 1970-1990". En *Gran Enciclopedia de Colombia (8, 263-278).* Colombia: Editorial Printer Latinoamericana Ltda.

Aksoy, M. Ataman y Beghin, John C. (2005), *Global Agricultural Trade and Developing Countries.* Washington D.C.: The World Bank.

Eicher, Carl K. y Staatz, John M. (1998), *International Agricultural Development.* Estados Unidos: John Hopkins University Press.

Kalmanovitz, Salomón y López E., Enrique. (2004), *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX.* (Borrador para comentarios).

República de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), *"Agrovisión Colombia 2025".* Bogotá DC.

Norton, Roger D. y Balcázar V., Álvaro. (2003), *A study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness.* United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Deveopment.

Progreso social

Movilidad social: realidad, opinión y consecuencias

Alejandro Gaviria U.[1]

Durante el primer semestre del año 2005, una importante revista de circulación nacional publicó un artículo sobre la próxima generación de colombianos llamada a suceder a quienes hoy ostentan poder, dinero y reconocimiento social. El artículo mencionaba cuarenta personas menores de cuarenta años que, según los editorialistas de la revista, estaban llamadas a ocupar posiciones de privilegio y visibilidad en el sector público y la empresa privada, así como en las artes y las ciencias. Más que examinar los atributos de los seleccionados o especular sobre los sesgos de los seleccionadores, resulta ilustrativo reparar en las reacciones de los lectores ante la publicación del artículo.

Aproximadamente 200 lectores expresaron sus opiniones en la página de internet de la revista en cuestión. Muchos de ellos eran colombianos residentes en el exterior o en ciudades intermedias. La mayoría eran jóvenes y (a juzgar por los comentarios) muchos poseían títulos universitarios. Aunque los lectores involucrados no pueden considerarse representativos de la población colombiana, sus opiniones (tomadas en conjunto) sí parecen representar un punto de vista generalizado acerca de la distribución de las oportunidades en el país.

En particular, las reacciones de los lectores sugieren la existencia de un clima de opinión caracterizado por el pesimismo acerca de las perspectivas de movilidad social. La mayoría considera que las posibilidades de alcanzar posiciones de privilegio y reconocimiento están cerradas para amplios sectores de la población. Del mismo modo, muchos opinan que el éxito depende de las conexiones sociales. Según la opinión de un lector indignado, los seleccionados "han llegado allí por enchufe, son los hijos de políticos y de empresarios y nada más". Muchos otros hicieron eco a la misma opinión: "los mismos con las mismas con una que otra variante", "no aparece nadie...que vislumbre un mundo más allá de la continuación de sus herencias, creencias, hábitos y placeres", "al artículo le falta decir que además de tener títulos, tienen lo principal que son los apellidos: que casualidad que casi todos son

[1] Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Fue Subdirector de Fedesarrollo entre los años 2000 y 2002.

hijos, nietos, sobrinos, parientes de personas muy influyentes del país", "son sólo hijos, nietos o bisnietos de la clase dirigente que siempre ha dominado al país", "sería bueno que en este país se le diera importancia a gente que también es inteligente, brillante, ingeniosa, imaginativa, recursiva y buena en su profesión pero que no tienen apellidos de alcurnia". Y así podría continuar el catalogo de opiniones hasta completar un memorial de agravios contra la falta de movilidad social.

Las opiniones anteriores no pueden simplemente descartarse con el argumento manido de que constituyen reacciones aisladas que poco tienen que ver con las percepciones de movilidad social de la población como un todo y menos con la distribución real de las oportunidades. Tal como se muestra en las secciones siguientes, tanto las estadísticas sobre percepciones de movilidad social como los indicadores objetivos disponibles parecen darles la razón a los lectores. Esto es, al menos históricamente, las posibilidades de alcanzar posiciones de privilegio (o al menos de relativo éxito socioeconómico) han estado negadas para muchos colombianos.

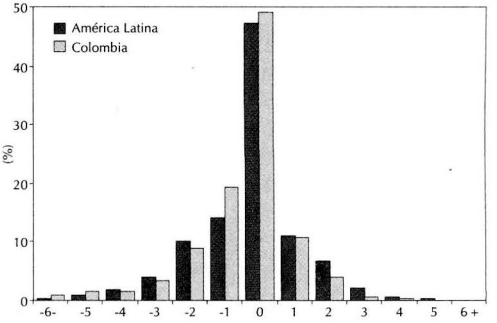
I. ¿QUÉ OPINAN LOS COLOMBIANOS?

¿Son los colombianos más pesimistas que el resto de los latinoamericanos sobre la distribución de las oportunidades y las posibilidades de movilidad social? Para responder esta pregunta de manera adecuada, uno necesitaría tener acceso a las opiniones relevantes de una muestra representativa de nacionales residentes en los varios países de la región. Por fortuna, la Corporación Latinobarómetro, con el auspicio económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realiza anualmente una encuesta de opinión en 17 países latinoamericanos que contiene varias preguntas sobre las perspectivas de movilidad, en particular, y la distribución de las oportunidades, en general.

En sus diferentes versiones, el Latinobarómetro ha incluido algunas preguntas directas sobre las percepciones de movilidad social. La ronda del año 2000, en particular, incluyó dos preguntas que, tomadas en conjunto, permiten una medición razonable de los niveles percibidos de movilidad social. La primera pregunta le pide al encuestado que se ubique personalmente en una escala de estatus socioeconómico de uno a diez, siendo uno el nivel inferior y diez el superior. La segunda le pide lo mismo pero ya no con respecto al estatus propio sino al de sus padres. Así, la diferencia entre ambas respuestas permite cuantificar la historia de movilidad intergeneracional tal como es percibida por cada uno de los encuestados.

El Gráfico 1 presenta los resultados promedio, tanto para Colombia como para el resto de los países latinoamericanos tomados conjuntamente. Las respuestas indican que las opiniones sobre las posibilidades de movilidad intergeneracional son pesimistas. En Colombia, sólo 15% de los encuestados considera que su estatus socioeconómico está por encima del correspondiente a sus padres. En el resto de los países latinoamericanos, el porcentaje en cuestión es significativamente más alto pero todavía

Gráfico 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERCEPCIONES DE MOVILIDAD SOCIAL



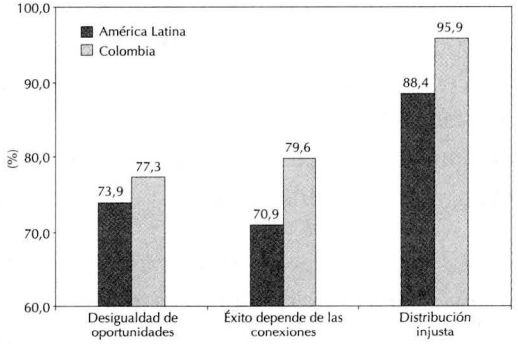
Fuente: Latinobarómetro (2000).

exiguo (21%). Además, 49% de los colombianos y 47% de los latinoamericanos opina que su nivel socioeconómico actual es idéntico al que tenían sus padres una generación atrás. En suma, los resultados señalan: i) que los latinoamericanos consideran que las posibilidades de movilidad son limitadas, y ii) que los colombianos son aún más pesimistas al respecto.

De otro lado, la versión del Latinobarómetro correspondiente al año 2000 incluyó dos preguntas explícitas sobre la distribución de las oportunidades. La primera pregunta indaga sobre si las personas tienen o no las mismas oportunidades para salir de la pobreza, y la segunda, sobre si el éxito socioeconómico depende de las conexiones. Adicionalmente, la versión del 2001 incluyó una pregunta directa sobre la justicia (o injusticia) de la distribución del ingreso. Estas preguntas complementan la evidencia presentada en el Gráfico 1 en la medida que permiten una cuantificación, así sea preliminar, de las percepciones acerca de la justicia del orden socioeconómico prevaleciente.

El Gráfico 2 presenta los resultados. Nuevamente las respuestas se tabularon por separado para Colombia y el resto de los países latinoamericanos. La mayoría de los habitantes de la región considera que las oportunidades están desigualmente distribuidas, que las conexiones son claves y que la distribución del ingreso es injusta. Los colombianos son más pesimistas (en cada uno de los tres aspectos analizados) que el promedio de los latinoamericanos. Las diferencias son estadísticamente significativas y conceptualmente sustanciales. Con respecto a la importancia de las conexiones, por ejemplo, la diferencia está cercana a los 10 puntos porcentuales: una brecha más amplía que la observada, para el total de la muestra, entre ricos y pobres o entre educados y no educados.

Gráfico 2. COMPARACIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE "JUSTICIA SOCIAL"



Fuente: Latinobarómetro (2000-2001).

En síntesis, la evidencia indica que las perspectivas de movilidad social, así como las percepciones sobre la distribución de las oportunidades y las causas del éxito socioeconómico, son más pesimistas en Colombia que en el resto de América Latina. En últimas, las opiniones indignadas de los lectores, reseñadas con anterioridad, coinciden con las opiniones promedio: unas y otras destacan una sociedad con exiguas posibilidades de superar un origen socioeconómico desfavorable.

II. ¿QUÉ DICEN LOS INDICADORES?

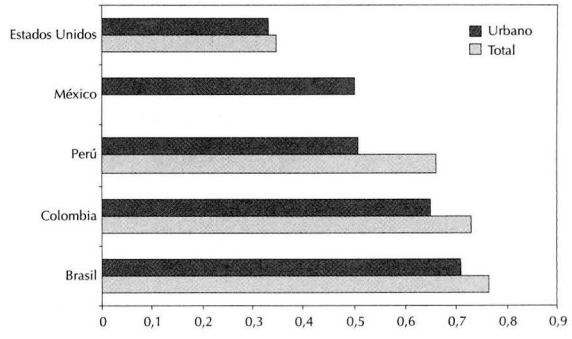
La pregunta en orden es simple. Más allá de las percepciones, ¿puede efectivamente afirmarse que las posibilidades de movilidad intergeneracional en Colombia son menores que en el resto de América Latina? Aunque la carencia de bases de datos longitudinales impide una respuesta definitiva, la evidencia disponible sugiere que en este caso las percepciones son congruentes con la realidad.

Gaviria (2002) presenta una comparación de la correlación entre los años de educación de padres e hijos para cuatro países de América Latina y los Estados Unidos. Los resultados están basados en res-

puestas retrospectivas de los jefes de hogar y sus cónyuges a una pregunta sobre la educación de los padres. Las cifras corresponden a la segunda mitad de la década del noventa, y son representativas de la población entre 25 y 65 años de edad para cada país involucrado. Así las cosas, los resultados pueden interpretarse como un promedio de la movilidad educativa para la población adulta de cada país.

El Gráfico 3 presenta los resultados. Se muestran estimativos tanto para la población total como para la población urbana, con la excepción de México donde las cifras rurales no están disponibles. Los estimativos están cerca de 0.70 para Brasil y Colombia, de 0.50 para México y Perú, y de 0.35 para los Estados Unidos[2]. Tomados en conjunto, los resultados sugieren la existencia de enormes diferencias en los niveles de movilidad entre América Latina y los Estados Unidos, y de diferencias apreciables al interior de América Latina[3]. Así, por ejemplo, la probabilidad de que un colombiano cuyos padres apenas completaron dos años de educación haya completado su educación secundaria ha sido 8,6%. Pero la misma probabilidad habría sido casi dos veces más alta si Colombia hubiese tenido los niveles de movilidad observados en Perú. Las conclusiones son incluso más dramáticas cuando se examina la probabilidad de acceder a un grado universitario. Esta probabilidad ha sido inferior a 1% en Colombia, pero habría estado por encima de 5%

Gráfico 3. CORRELACIÓN ENTRE LOS AÑOS DE EDUCACIÓN DE PADRES E HIJOS



Fuente: Gaviria (2002).

si este país hubiese tenido los niveles de movilidad estimados para el caso peruano. En síntesis, los estimativos implican probabilidades muy diferentes de pasar de la escuela a la universidad en una generación: esta transición ha sido prácticamente imposible en Colombia, y más común (aunque todavía improbable) en México y Perú.

Pero no toda la evidencia es negativa. Gaviria (2002) también muestra que, en Colombia, la movilidad intergeneracional aumentó de manera continua durante el período 1960-1980, hasta el punto de que las últimas cohortes estudiadas experimentaron niveles de movilidad similares a los observados en México y Perú. Así mismo, la evidencia también sugiere que la movilidad ocupacional, definida como la probabilidad de pasar, en una generación, de una trabajo de baja calificación a otro de mayor responsabilidad ha sido mayor en Colombia que en los otros países latinoamericanos analizados.

III. CONCLUSIONES

Los resultados anteriores muestran que la mayoría de los colombianos son pesimistas en cuanto a las posibilidades de movilidad social (y, en general, en

[2] Los estimativos fueron obtenidos con base en la siguiente ecuación: $S_{i,t} = a + b\, S_{i,t-1} + w_{i,t}$, donde S son los años de educación, cada período t representa una generación e i hace referencia a una dinastía familiar. Así, los valores de b mostrados en el gráfico son una medida de inmovilidad.

[3] La escasa evidencia disponible sugiere que la movilidad intergeneracional es mucho mayor en Asia que en Latinoamérica. Un estudio reciente muestra que la correlación entre los años de escolaridad de padres e hijos está por debajo de 0,2 en Malasia. Véase Lillard y Willis (1994).

cuanto a la justicia del orden socioeconómico prevaleciente). Al menos hipotéticamente, estas percepciones podrían estar explicadas por la historia reciente del país, caracterizada, según los estimativos disponibles, por un alto grado de asociación entre el logro educativo de padres e hijos.

Más que insistir en la necesidad de aumentar la movilidad social, incumbe destacar los efectos de economía política de un clima intelectual, como el colombiano, caracterizado por una percepción generalizada de inmovilidad social. Una basta literatura empírica ha mostrado que una mayor percepción de inmovilidad conduce a un aumento de la demanda por redistribución y (en general) a la exigencia de una mayor participación del Estado en la provisión de servicios y la regulación económica[4]. El mecanismo es obvio: cuando la gente considera que las oportunidades están cerradas para la mayoría, tiende a percibir a Leviatán como una especie de justiciero social.

En teoría, al menos, la prioridad otorgada al gasto público social por la Constitución de 1991 puede considerarse como una respuesta colectiva a la inequidad percibida y real de la sociedad colombiana. Pero el problema es que el aumento del gasto social propiciado por la Constitución no ha disminuido las percepciones de inmovilidad. Por el contrario, las mismas parecen haber aumentado recientemente. Probablemente la inmovilidad histórica no ha permitido valorar los esfuerzos recientes por ampliar el gasto social y dirigir la acción del Estado hacia la igualación de las oportunidades y hacia la protección de la población vulnerable. Esta situación ha empujado el país hacia una encrucijada política: cada vez se demanda un mayor papel del Estado y cada vez se hace más difícil que la sociedad como un todo interiorice la restricción fiscal.

Para salir de esta encrucijada no queda otra alternativa que tomar al pie de la letra el mandato constitucional de priorizar lo social, al mismo tiempo que se avance en la necesaria pedagogía sobre lo que puede y no puede hacer el Estado. Si queremos romper con nuestra historia de inmovilidad social y romper (al mismo tiempo) con la idea generalizada de un país de dinastías privilegiadas, no tenemos alternativa distinta a ser estrictos en el cumplimiento de la Constitución y reiterativos en el mayúsculo esfuerzo fiscal realizado. De lo contrario, seguiremos gastando más y dándoles la razón a quienes señalan que en Colombia el éxito socioeconómico es un privilegio de quienes "han llegado allí por enchufe".

[4] Véase, por ejemplo, Fong (2001), Corneo y Gruner (2002) y Alesina y La Ferrara (2005).

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y La Ferrara, E. (2005), "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunity", *Journal of Public Economics* 89, 897-931.

Corneo, G. y H.P. Gruner (2002), "Individual Preferences for Political Redistribution", *Journal of Public Economics* 83, 83-107.

Fong, C. (2001), "Social Preferences, Self Interest, and the Demand for Redistribution", *Journal of Public Economics* 82, 225-46.

Gaviria, A. (2002), *Los que suben y los que bajan. Educación y Movilidad social en Colombia*, Editorial Alfa y Omega, Bogotá.

Lillard, L. y R. Willis (1994), "Intergenerational Education Mobility: Effects of Family and State in Malaysia", *Journal of Human Resources* 29: 126–166.

Desigualdad del ingreso 1976-2004

Fabio Sánchez T.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Este corto ensayo presentará las principales tendencias de la distribución del ingreso en Colombia, en los últimos treinta años para las zonas urbanas y para los últimos diez años en las zonas rurales. Se expondrán las principales hipótesis que explican las tendencias de la distribución, así como el papel que han jugado el gasto y los subsidios públicos como elementos compensadores de la desigualdad.

II. LAS TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD

A principios de los noventa algunos autores argumentaban que la desigualdad en el ingreso era cosa del pasado (Londoño, 1995; Urrutia, 1984); la parte dolorosa del incremento en la desigualdad del ingreso, resultado de los cambios estructurales que experimenta la economía en el período de modernización, había quedado atrás. Según Londoño (1995), el coeficiente de Gini de ingresos aumentó de 0.46 a 0,55 entre finales de los treinta y finales de los sesenta del siglo pasado, para descender a cerca de 0,47 a finales de los años ochenta. El aumento de la concentración del ingreso en la primera parte del siglo XX fue atribuido a la lenta respuesta de la formación de capital humano y a la baja productividad agrícola, deficiencias que fueron corregidas posteriormente. En particular, la masificación de la educación básica ocurrida en los años sesenta se reflejó en una disminución de la concentración del ingreso en años posteriores, lo que cerraba el ciclo colombiano de la curva de Kuznets.

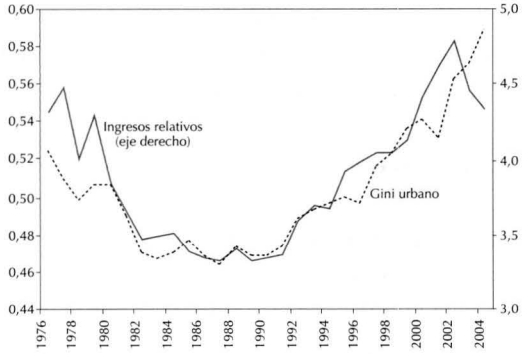
La alegría, sin embargo, iba a durar poco. Estudios realizados para otros países mostraban que la desigualdad en la distribución del ingreso estaba empezando a empeorar. Así lo sugerían los datos norteamericanos de los años setenta y los chilenos, mexicanos y brasileños de los años ochenta. Los primeros cálculos sobre los cambios en la distribución del ingreso urbano fueron hechos por el Departamento Nacional de Planeación a mediados de los noventa, después de un largo proceso de corrección de las encuestas de hogares[2] (Núñez y Jiménez, 1998). Esos cálculos mostraban que las distribu-

[1] Director del CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Estuvo vinculado a Fedesarrollo entre 1991 y 1994.

ción del ingreso urbano mejoró desde 1976 (fecha de la primera encuesta) hasta mediados de los años ochenta. Así, el coeficiente de Gini disminuyó de 0,52 a 0,45 durante ese período (Gráfico 1). No obstante, la tendencia mencionada comenzó a revertirse: en forma más o menos suave hasta mediados de los noventa cuando el Gini alcanzó 0,50 y mucho más aceleradamente desde entonces. Según el DNP a finales de 2004 el Gini de ingresos de las siete ciudades más grandes del país alcanzó 0,57.

En el sector rural las cosas han evolucionado de distinta manera. A comienzos de los años noventa los ingresos de los hogares rurales experimentaron un choque considerable. La participación del ingreso rural en ingreso nacional pasó del 17% al 9% del PIB entre 1993 y 1997 (Sanchez y Núñez, 1999), mientras que el ingreso per cápita de los hogares se redujo en cerca de 38% en términos reales. La caída fue experimentada en mayor medida por los quintiles más pobre y más rico, y trajo como consecuencia una disminución de la concentración del ingreso rural (al disminuir el ingreso de los más ricos), y un aumento en la pobreza y la miseria (al disminuir el ingreso de los más pobres). La pérdida de ingresos de las zonas rurales fue a parar a manos de hogares urbanos de todos los quintiles, cuyos ingresos crecieron cerca de 20% en términos reales entre 1993 y 1997. La disminución relativa del ingreso rural continuó hasta 1999 (Gráfico 2). En ese año el ingreso promedio de un hogar rural solo alcanzaba el 15% del de un hogar urbano. No obstante, esta tendencia se ha revertido en los últimos años. En términos de concentración de ingreso, el Gini de las zonas rurales ha fluctuado alrededor de 0,5 desde 1996, aunque en los últimos años (2003-2004) se encuentra cerca de 0,45 (MERPD, 2005).

Gráfico 1. GINI URBANO E INGRESOS LABORALES RELATIVOS POR AÑOS DE ESCOLARIDAD (16+/0-11)

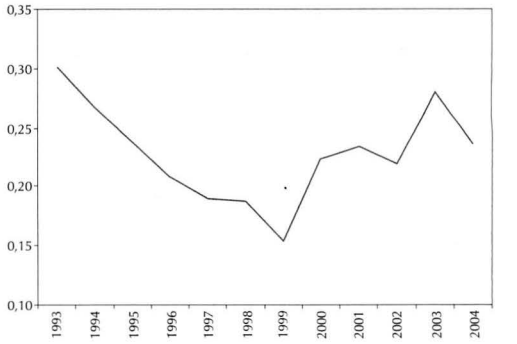


Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos Departamento Nacional de Planeación DNP-Umacro.

III. ALGUNAS RAZONES DE LOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las causas de los cambios en la distribución del ingreso pueden dividirse en cuatro, a saber: i) las de largo plazo, ligadas a la evolución de la oferta y demanda de factores y su remuneración; ii) las de corto plazo, relacionadas con la respuesta heterogénea

Gráfico 2. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE LOS HOGARES RURAL/URBANO



Fuente: cálculos con base en DANE, ENH septiembre.

[2] Caber recordar que las encuestas de hogares se encontraban "censuradas" pues hasta 1993 el ingreso máximo que aceptaba el cuestionario de la encuesta era de 999,999 pesos.

que tienen los factores y en especial el capital humano a choques económicos o de otra índole (catástrofes naturales, violencia, etc.); iii) las geográficas o regionales, siendo las más importante de todas las relacionadas con la distribución del ingreso entre las zonas rurales y urbanas; y, iv) las ocasionadas por la política pública, en particular, las políticas social, comercial e impositiva. Aquí se tratará solo el efecto de la política social.

A. Causas de largo plazo

En el largo plazo, la distribución del ingreso está determinada por la remuneración relativa de los factores productivos, y en el caso particular de la distribución del ingreso de los hogares, depende de las diferencias en la remuneración relativa del capital humano según sus habilidades y calificación. Lo que ha mostrado la historia de los últimos años es que la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados (Gráfico 1) ha aumentado significativamente.

¿Por qué aumenta la brecha? Por factores de oferta y demanda. Por un lado ha aumentado en forma considerable la oferta relativa de trabajo no calificado, es decir, de fuerza laboral con 11 o menos años de escolaridad. La expansión de la educación básica y media ha contribuido enormemente a ello. En contraste, aunque la educación técnica y superior también ha crecido, lo ha hecho en forma menos dinámica. Por otra parte, la demanda relativa de trabajo no calificado ha disminuido porque el cambio tecnológico es complementario con trabajo calificado (*Skill biased technological change*), lo que ha desplazado el trabajo no calificado (Sánchez y Nuñez, 1998). Lo que ocurrió entonces fue un aumento significativo de los retornos a la educación superior y técnica *vis a vis* los rendimiento de la educación básica y media. Este proceso pudo ser profundizado por la liberación comercial o "apertura económica" pues al abaratarse la importación de maquinaria y equipo con nueva tecnología, se acelera el desplazamiento del trabajo no calificado. Esta estructura de oferta y demanda de capital humano hace que los más favorecidos por el crecimiento económico sean los más calificados y genera lo que se ha denominado un "crecimiento anti-pobre" (Núñez y Espinosa, 2005).

B. El ciclo económico y otros factores de corto plazo

Los dos factores más importantes que han contribuido a la concentración del ingreso en el pasado reciente han sido la crisis económica de fin de siglo y la intensificación de la violencia y del conflicto interno. Por el lado del ciclo, diversos estudios (Pérez, 2004) han mostrado que los pobres son más vulnerables a los choques económicos: pierden con mayor probabilidad el empleo y recurren a estrategias perversas (venden activos, retiran los niños del colegio, etc.) La aceleración en la concentración del ingreso de comienzos del siglo XXI (Gráfico 1) está relacionada con la larga recesión de finales del siglo pasado.

La violencia y el escalamiento del conflicto armado también han contribuido al aumento en la concentración del ingreso a través de varios canales: concentración de la propiedad de la tierra, desplazamiento forzoso, menos oportunidades económicas en las zonas agobiadas por el conflicto para trabajadores no calificados y *premium* salarial en las mismas zonas paras los trabajadores calificados. Infortunadamente este tema tan relevante -la relación entre violencia y distribución del ingreso- no ha sido examinado en forma rigurosa.

C. La brecha de ingreso urbano-rural

El aumento de la brecha de ingresos urbano rural desde 1990 ha sido uno de los cambios distributivos más importantes ocurridos en el país. Los principa-

les canales han sido la disminución tanto de los precios relativos de los bienes de origen agropecuario como del empleo, particularmente entre 1991 y 1997. Durante este periodo, los precios relativos de los precios agrícolas disminuyeron cerca del 30%, mientras que el empleo agrícola se redujo de 3.5 a 3,0 millones y el empleo rural de 5,8 a 4,3. La caída en los precios disminuyó el ingreso de los pequeños y grandes productores mientras que la caída en el empleo deprimió los salarios de los jornaleros y otros trabajadores rurales. En contraste, el empleo urbano creció cerca de 33% (pasando de 8,1 a 10,8 millones) en los mismos años.

El deterioro de los precios relativos de los bienes agropecuarios y la pérdida de empleos en el sector rural ocasionaron una redistribución del ingreso nacional hacia las zonas urbanas. Los cálculos a partir de la Encuesta de Hogares muestran que en 1993 el ingreso per cápita promedio de un hogar rural era 30% del de un hogar urbano. Hacia 1999 ese porcentaje se había reducido a 15%, aunque se observa una recuperación en los últimos años (Gráfico 2). Las causas de semejante redistribución se originan en la liberación comercial del sector a comienzos de la década de los noventa, en un contexto en el que las redes de protección social de los habitantes de las zonas rurales eran prácticamente inexistentes. Aunque el sector experimentó un drástico cambio estructural que lo ha llevado a una senda de crecimiento sostenido (Jaramillo, 2000), la apertura a rajatabla ocurrida quince años atrás todavía tiene secuelas en las zonas rurales de hoy.

IV. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Por mandato de la Constitución de 1991 el país elevó en forma considerable el gasto público y en particular el gasto social, que aumentó de 7% al 14% del PIB. ¿Le ha llegado a los pobres el mayor gasto social? Los distintos estudios (Sánchez y Núñez, 1999; Lasso y Millán, 2004; Montenegro y Rivas, 2005) muestran que el gasto público social se distribuye -en general- en forma progresiva aunque queda bastante campo para mejorar la focalización. En el caso de la educación primaria y secundaria las coberturas netas de los quintiles más pobres han aumentado significativamente, lo mismo que el gasto público en educación dirigido a esos quintiles. Cerca del 75% del gasto público en educación primaria y secundaria se concentra en el 40% más pobre de los hogares en 2003. Por su parte, el gasto público en educación superior lo captan estudiantes provenientes de los quintiles más ricos.

El gasto público en salud es el que tiene mejor focalización. De hecho en 2003 el 40% más pobre de los hogares concentra cerca del 80% del gasto, mientras que el quintil más rico solo participa del 1,2% de ese gasto. La misma estructura la tienen el gasto público social del ICBF y la alimentación escolar. El gasto público social en servicios públicos en 2003 (subsidios) aunque ha mejorado, todavía tiene mucho camino que recorrer en materia de focalización, pues solo el 55% de los subsidios se está destinando al 40% más pobre. Ese porcentaje es de tan solo 50% en el caso de subsidios en vivienda. Finalmente, el gasto en pensiones (la parte no cotizada de la pensión) se concentra en el quintil más rico, que abarca el 57% de ese gasto, siendo la erogación pública de mayor regresividad.

En conjunto, el gasto público social ha contribuido ha disminuir la desigualdad y lo ha hecho en forma progresiva en el tiempo. Así, el gasto público social contribuyó ha disminuir el coeficiente de Gini en 0,02 puntos en 1997 y 0,045 en 2003.

V. RETOS

Colombia ocupa el segundo puesto en desigualdad de América Latina después de Brasil. Construir una

sociedad más igualitaria es uno de los mayores retos de la política pública. Quizá la única receta es engrandecer la igualdad de oportunidades, en particular, el acceso a la educación. Solo una porción pequeña de los más pobres terminan la educación secundaria y una mínima parte inicia la educación superior, lo que conlleva a que los beneficios del capital humano y de los mayores retornos a la educación -que son el origen indiscutido de la desigualdad- se queden en las capas privilegiadas de la sociedad.

La educación es el principal factor de movilidad social pero en el caso colombiano es un factor de inmovilidad, pues los años de educación de los hijos dependen en un 80% de la educación de los padres (Gaviria, 2002). Si las oportunidades educativas se igualaran la desigualdad se reduciría enormemente (cerca de 25% en el cálculo de Núñez *et. al.* 2005). Así, el mayor campo de acción para la reducción de la desigualdad en el largo plazo está en la política educativa. Se necesita aumentar la promoción de los pobres a la educación técnica y superior para lo cual se requiere ser más imaginativos en el diseño de incentivos e instituciones. Finalmente, la promoción de la igualdad a través de la educación debe ser complementada -nunca sustituida- con políticas impositivas o de redistribución de activos (tierra, acceso a crédito) en la medida en que estas últimas contribuyan a igualar las oportunidades de movilidad social entre pobres y ricos.

BIBLIOGRAFÍA

Gaviria, Alejandro (2002), "Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia". Alfa y Omega-Fedesarrollo, Bogotá.

Jaramillo, Carlos (2002), "Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2002", Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

Lasso, Francisco y Natalia Millán (2004), "La incidencia del gasto público social" *Mimeo*, Departamento Nacional de Planeación-MRPD.

Londoño, Juan Luis (1995), "Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX". Tercer Mundo-Banco de la República-Fedesarrollo, Bogotá.

Montenegro, Armando y Rafael Rivas (2005), "Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento". Alfaguara, Bogotá.

Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad-MERPD (2005), "Tendencias recientes en la pobreza y la distribución del ingreso" *Mimeo*.

Núñez, Jairo y Jaime, Jiménez (1998), "Correcciones a los ingresos de las encuestas de hogares y distribución del ingreso urbano", en Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Núñez, Jairo, Juan Carlos Ramírez y Bibiana Taboada (2005), "Desigualdad de ingresos y oportunidades. Un estudio del caso colombiano" *Mimeo*.

Núñez, Jairo y Silvia, Espinosa (2005), "Pro-poor Growth and pro-poor Programs in Colombia" *Documento CEDE*, No 51, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Pérez, Francisco (2005), "Mecanismos de protección social en Colombia" *Mimeo*, Ministerio de la Protección Social.

Sánchez, Fabio y Jairo, Núñez (1998), "Educación y salarios relativos, 1976-1995. Implicaciones para la distribución del ingreso", en Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa?" *Coyuntura Social*, número 20. Mayo, Fedesarrollo, Bogotá.

Urrutia, Miguel (1984), "Los de arriba y los de abajo, la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas", CEREC, Bogotá.

El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer?

Raquel Bernal S.[1]

El comportamiento de la **oferta de trabajo** en Colombia durante las últimas tres décadas ha estado estrechamente relacionado con fenómenos demográficos: el proceso de urbanización, los cambios en la educación y la incorporación de la mujer a la fuerza laboral. La tasa global de participación laboral[2] en las 7 áreas metropolitanas más importantes se ha incrementado significativamente al pasar de 46% en 1976 a 62,3% en 2004 (ver Gráfico 1). Varios fenómenos han contribuido a este incremento. En primera medida, la rápida reducción de la tasa de mortalidad acompañada de una lenta disminución en la tasas de natalidad y fecundidad durante los cincuenta y sesenta ocasionó un crecimiento desproporcionado de la pirámide poblacional durante las décadas de los setenta y ochenta en favor de las edades intermedias (15 a 65 años). En segundo lugar, el rápido despoblamiento del campo y el acelerado proceso de urbanización que ha tenido lugar en Colombia durante las últimas décadas han contribuido de manera importante al incremento de la participación laboral urbana. Mientras en 1951 el 61% de la población vivía en las zonas rurales, este porcentaje se redujo a 31% en 1993. El crecimiento de la población en las zonas urbanas fue aproximadamente 4% anual entre 1965 y 1973 y 2,2% entre 1985 y 1993. El crecimiento de la población rural fue de apenas 1% durante el primer periodo y 0,6% durante el segundo. En tercer lugar, se ha visto un proceso acelerado de vinculación de la mujer a la fuerza de trabajo. Mientras la participación laboral masculina creció aproximadamente 15% entre 1976 y 2004 (ver Gráfico 2)[3], la participación laboral femenina prácticamente se duplicó durante el mismo periodo y fue 58% en 2004. El aumento de la participación laboral femenina está en buena parte explicado por: i) el cierre de la brecha educativa entre hombres y mujeres durante las últimas décadas[4], ii) la reducción en las tasas de fecundidad[5], iii) las mejoras tecnológicas que han incre-

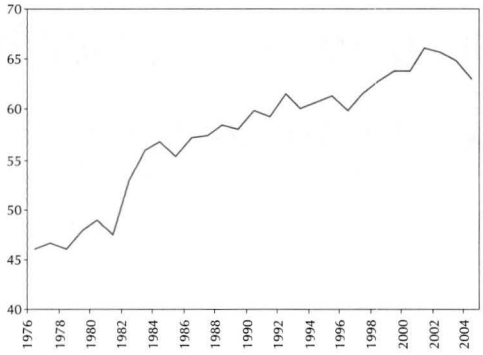
[1] Profesora Asistente de la Universidad de Northwestern. Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

[2] La población económicamente activa como proporción de la población en edad de trabajar.

[3] La tasa de participación masculina fue aproximadamente 73% en el 2004.

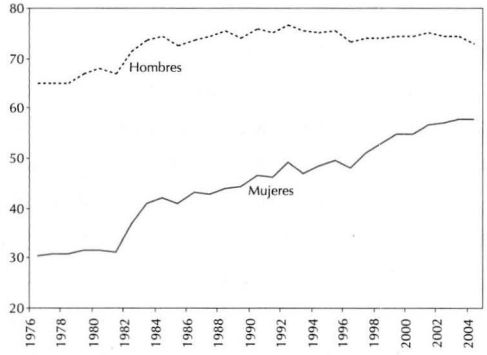
mentado la productividad en las labores domésticas y iv) las transformaciones culturales a nivel internacional (Gráfico 1 y 2).

Gráfico 1. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

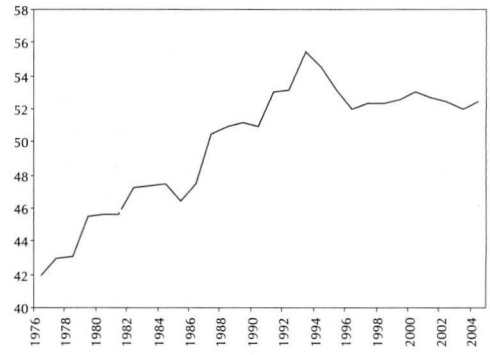
Gráfico 2. PARTICIPACIÓN LABORAL POR GÉNERO (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

El comportamiento de la **demanda de trabajo** se caracterizó por un crecimiento sostenido entre 1976 y 1993 que después fue reemplazado por una disminución significativa hasta 1997. Desde entonces la demanda laboral se ha estabilizado sin dar indicios de una recuperación alentadora. La tasa de ocupación[6] urbana pasó de 42,1% en 1976 a 55,6% en 1993. Durante los años siguientes descendió hasta localizarse en 52% en 1997[7]. Desde entonces la tasa de ocupación se ha estabilizado y fue 52,5% en 2004 (ver Gráfico 3). Las tendencias más prominentes de la demanda de trabajo durante las últimas décadas se pueden resumir de la siguiente manera. Primero, un claro crecimiento del empleo calificado (con escolaridad equivalente por lo menos a bachillerato)[8] en relación con el empleo no calificado (ver Gráfico 4). La relación entre empleo no

Gráfico 3. TASA DE OCUPACIÓN (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

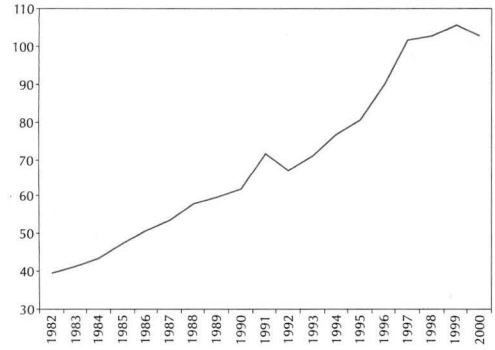
[4] Las mujeres nacidas entre 1960 y 1980 tienen más del doble de la escolaridad promedio (10 años) de aquellas nacidas entre 1950 y 1960 (ver Cárdenas, 2004).

[5] El tamaño promedio del hogar se redujo de 6,29 a 4,72 entre 1975 y 1995. Así mismo, el número de niños menores de 6 años pasó de 0,85 a 0,61 por hogar durante el mismo periodo (ver Ribero y Meza, 1997).

[6] La población ocupada como proporción de la población en edad de trabajar.

[7] Este descenso estuvo liderado por una reducción de 7,5% en la tasa de ocupación masculina (mientras la tasa de ocupación femenina permaneció estable) y una reducción significativa en la tasa de ocupación de individuos sin ninguna educación (entre 1991 y 1992 cayó de 39% a 25%).

Gráfico 4. EMPLEO CALIFICADO/NO CALIFICADO (1982-2000) (Calificado = al menos bachillerato)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

calificado y empleo calificado cayó a una tasa de 3,5% promedio por año entre 1986 y el 2004. El empleo calificado en el empleo total pasó de 15% en los ochentas a 24% a finales de 2000. Por otra parte, el trabajo no calificado se ha reducido en la industria manufacturera (desde 1990) y en el sector de la construcción (desde 1994).

Segundo, el trabajo asalariado[9] ha disminuido significativamente su participación en el empleo total al pasar de 74% en 1976 a 60% en 2004. Por otra parte, los trabajadores cuenta propia[10] y los patrones[11] aumentaron su participación de 20% y 4% en 1976 a 32% y 6% en 2004 respectivamente. Este fenómeno se conoce como "informalización de la economía". Por razones que discutiremos a continuación, el porcentaje de trabajadores informales -quienes trabajan como ayudantes familiares no remunerados, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores cuenta propia diferentes a profesionales y técnicos independientes, y asalariados o patrones vinculados a empresas de hasta 10 empleados[12]- ha venido aumentando en Colombia durante las últimas dos décadas (Cuadro 1). Aunque la cifra exacta

Cuadro 1. TRABAJO INFORMAL 1984-2005 (Proporción de la población ocupada)

Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	
1984	54,0
1988	56,0
1992	54,0
1994	52,5
1996	52,3
1998	54,7
2000	60,0
Encuesta Continua de Hogares (ECH)	
2001	60,6
2002	61,3
2003	60,6
2004	58,7
2005	58,9

Nota: para 1984-2000 corresponde al primer semestre de cada año para las 7 áreas metropolitanas. Para 2001-2005 corresponde al periodo abril-junio (II trimestre) para las 13 áreas metropolitanas.
Fuente: de 1984-200 (junio), ENH-DANE; de 2001-2005 (abril-junio), ECH-DANE.

[8] La definición de empleo calificado no es universal y algunas definiciones alternativas incluyen, por ejemplo, sólo los empleados con educación universitaria (o al menos un año de educación universitaria) o los empleados o trabajadores de "cuello blanco" en contraposición a obreros y trabajadores de "cuello azul".

[9] Los trabajadores que reciben una remuneración o salario en efectivo o especie a cambio de su trabajo. Incluye los empleados u obreros del gobierno y las empresas privadas y los empleados domésticos.

[10] Las personas que explotan su propia empresa o que ejercen por su cuenta una profesión u oficio sin contratar ningún trabajador remunerado.

[11] Aquellos que dirigen su propia empresa o ejercen por su cuenta una profesión utilizando para ello uno o más asalariados.

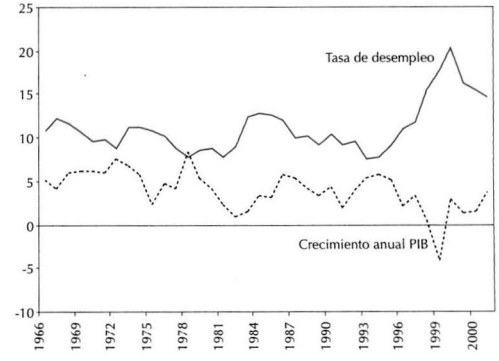
[12] La definición de trabajo informal tampoco es universal. También suele definirse como el empleo que no está cubierto por contribuciones de salud y/o a pensiones. La tendencia general de crecimiento del trabajo informal durante las últimas décadas se confirma bajo cualquier de estas definiciones.

varía dependiendo de la definición de informalidad que se utilice, el empleo informal puede haber llegado a ser 60% del empleo total durante el último lustro[13].

La combinación de incrementos sostenidos en la oferta laboral, una demanda laboral estable en el mejor de los casos y la inflexibilidad de los salarios, han dado como resultado una tasa de desempleo alta y con tendencia creciente, en particular, desde mediados de la década pasada. Entre 1985 y 1994 la tasa de desempleo disminuyó significativamente al pasar de 14% a 7,6%. A partir de entonces aumentó hasta alcanzar su máximo histórico de 20,5% en 2000 (ver Gráfico 5). Desde entonces ha permanecido estable sin mostrar una mejoría notoria[14]. El comportamiento de la demanda laboral y las tendencias particulares descritas en los párrafos anteriores han estado asociadas con la dinámica del producto, el proceso de cambio tecnológico, los salarios y el marco regulatorio.

Primero, la correlación de la tasa de ocupación y la tasa de desempleo con la actividad económica es evidente (ver Gráfico 5). En épocas de recesión, se contrae la demanda por lo cual las empresas reducen su producción y como consecuencia contratan menos trabajadores. Bernal y Cárdenas (2003) estimaron que la elasticidad producto de la demanda de trabajo es alrededor de 1% en el caso de trabajo no calificado y aproximadamente el doble en el caso de trabajo calificado. Por ende, no es sorprendente que el mal desempeño de la economía durante los años recientes haya estado asociado con la desaceleración de la demanda laboral.

Gráfico 5. TASA DE DESEMPLEO Y CRECIMIENTO DEL PIB (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

En segundo lugar, la dinámica de la demanda laboral estuvo asociada con el proceso de cambio tecnológico, que a su vez estuvo estrechamente relacionado con el ajuste estructural de la economía colombiana implementado a partir de 1991[15]. Como consecuencia del incremento en la inversión y la modernización del aparato productivo, asociados con el abaratamiento de los bienes de capital a raíz de la reducción arancelaria y la revaluación del peso, la inversión tecnológica desplazó el empleo. En particular, implicó un incremento de la demanda de mano de obra calificada en detrimento de los empleados menos calificados. Núñez y Sánchez (1998) presentan evidencia de que el incremento en la demanda por mano de obra calificada (y el crecimiento asociado de los salarios relativos) durante la última década del siglo pasado estuvo asociado con los cambios en la estructura del comercio interna-

[13] La incidencia del empleo informal ha sido mayor en el caso de las mujeres y los trabajadores no calificados. Los datos a nivel sectorial indican que los sectores con mayor grado de informalidad han sido comercio, construcción y transporte.

[14] La tasa de desempleo en 2001 en Chile era de 9,7%, en México de 2,0%, en EE.UU. de 4,1% y en Japón de 4,8%.

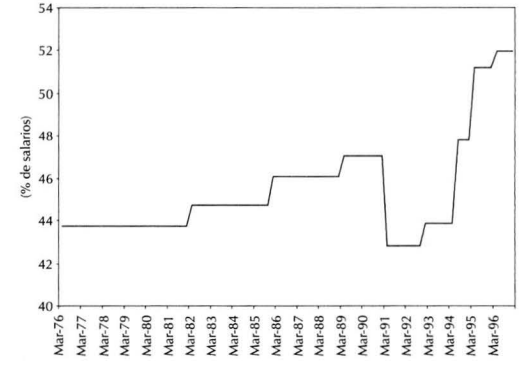
[15] Este proceso incluyó la liberación de los mercados de bienes y servicios y del mercado de capitales, reformas a la legislación laboral, y la reforma a la seguridad social.

cional y los cambios tecnológicos relacionados con la apertura económica, entre otras razones. Cárdenas y Bernal (2002) concluyen que la reducción del costo de uso del capital en los inicios de la apertura económica permitió incrementos considerables en inversión, que ocasionaron a su vez la sustitución de mano de obra no calificada por trabajadores calificados.

En tercer lugar, el marco regulatorio del mercado laboral ha sido un tema recurrente a la hora de explicar la evolución de la demanda laboral. Colombia desarrolló durante varias décadas, al igual que varios países de Latinoamérica, un complejo sistema de intervenciones por parte de Estado con el objetivo de proteger los empleos e ingresos de los trabajadores, fortalecer su capacidad de negociación y establecer un ambicioso programa de seguridad social. Toda la legislación y las instituciones que fundamentaron este sistema se establecieron alrededor de los cincuenta y sesenta, y se mantuvieron intactas prácticamente hasta 1990. Estas regulaciones determinaban una serie de beneficios adicionales para los trabajadores, incluyendo vacaciones, primas, seguridad social (salud, pensiones, maternidad), pagos adicionales por horas extras, turnos nocturnos y días feriados, pagos de cesantías[16], costos adicionales por despidos sin justa causa, etc. En adición a estos costos no salariales, parte de los cuales pueden ser transferidos directamente al trabajador, la cuenta del empleador también incluye los impuestos parafiscales que suman 9% del salario y tienen como destino los subsidios familiares a través de las Cajas de Compensación Familiar (4%), el entrenamiento y la capacitación laboral a través del SENA (3%) y, finalmente, la atención a la niñez provista por el ICBF (2%). En el Gráfico 6 se muestra la evolución de los costos no salariales en Colombia (pagados por la firma) como porcentaje del salario básico entre 1982 y 1996[17]. En 1996 por cada peso de salario, el empleador debía cancelar 52 centavos adicionales por concepto de los costos no salariales.

Durante los noventa, Colombia adoptó un paquete de reformas laborales al igual que Argentina (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991)[18].

Gráfico 6. EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS NO SALARIALES



Fuente: Bernal y Cárdenas (2003).

[16] El trabajador debía recibir un mes de salario por cada año trabajado, que se liquidaba con base en el salario al momento de su retiro. Esto implicaba por supuesto un efecto de retroactividad que debía asumir el empleador. Adicionalmente, la legislación permitía pagos parciales de cesantías, que se deducían en términos nominales de la cuenta final en el momento de retiro del trabajador. A su turno, ésto implicaba una "doble retroactividad" en el pago de cesantías que ha sido estimado alrededor de 4,2% del costo salarial (ver Ocampo, 1987).

[17] Se incluyen las cesantías, los impuestos a la nómina, las contribuciones a la seguridad social, las vacaciones y primas pero se excluyen los valores esperados de los costos asociados con los despidos sin justa causa (indemnización y preaviso).

[18] La nueva Ley laboral de 1990 hizo parte del paquete de reformas estructurales implementadas a partir de entonces y que incluyeron la liberalización comercial de la economía, complementada por un programa de tratados de libre comercio, la reforma a la inversión extranjera y el régimen de tasa de cambio en 1991, y la reforma pensional en 1993.

El objetivo principal de la reforma era reducir el nivel de desempleo y el grado de informalidad e incrementar la tasa de crecimiento de la productividad[19]. Alguna evidencia indicaba que estos tres fenómenos estaban estrechamente relacionados con características del marco regulatorio laboral, en particular, las estrictas regulaciones para contratar y despedir trabajadores[20] y los excesivos costos no salariales que enfrentaban los empleadores. Por ejemplo, Bernal y Cárdenas (2003) atribuyen una proporción no despreciable de la tasa de desempleo (hasta 1996) a los costos laborales combinados con una elasticidad-salario relativamente alta. Kugler y Cárdenas (1999) presentan evidencia de que las regulaciones de contratación y despido estaban asociadas a una reducción del empleo formal y una mayor duración del desempleo de los trabajadores informales. Estos autores estiman que dichas regulaciones estuvieron asociadas con un incremento de aproximadamente 10% en la tasa de desempleo. En suma, las regulaciones vigentes en el mercado laboral estaban relacionadas con la reducción evidente del dinamismo del mercado laboral durante los ochentas. Por un lado, estaban asociadas con bajas tasas de salida y entrada al desempleo e incrementos en los costos de contratación de empleados formales, lo cual incentivaba la informalidad. Por otro lado, reducían la habilidad de las firmas a reaccionar eficientemente al ciclo económico a través de ajustes en la proporción de insumos, lo cual afectó de manera significativa el crecimiento de la productividad.

Los cambios introducidos en la nueva legislación de 1990 fueron: i) la eliminación de la retroactividad y "doble retroactividad" del pago por cesantías con la introducción de una contribución mensual de 9,3% del salario básico por parte del empleador que se destina a un fondo de cesantías al final de cada año laboral, combinado con el hecho que las deducciones parciales serían acreditadas al empleador en términos reales[21]; ii) la ampliación de la definición legal de "justa causa" y el incremento de los costos de despido para trabajadores con más de diez años de antigüedad a la vez que se eliminó su derecho a solicitar reintegro; iii) la introducción de contratos laborales por menos de un año y renovables hasta tres veces bajo los mismos términos; iv) la creación del "salario integral" para trabajadores con remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos[22]; y v) la aceleración del proceso de despidos masivos. La reforma no alteró los impuestos a la nómina con destinación específica a los programas del SENA, el ICBF y las CCF[23] (ver Cuadro 2).

Existe evidencia de que los efectos de la reforma fueron positivos pero moderados. De hecho, la tasa de desempleo descendió de 12% a menos de 8% entre 1990 y 1994. La tasa de formalidad cayó de 47.5% a 45% durante el mismo periodo y el crecimiento de la productividad del trabajo mostró una recuperación modesta a comienzos de la década pasada. Bernal y Cárdenas (2003) presentan evidencia de que las reformas tuvieron un impacto positi-

[19] La tasa de crecimiento anual de la productividad total de los factores (TFP) cayo de 1.8% en los sesentas a casi cero durante los ochentas (Loayza, Fajnzylber y Calderon, 2002).

[20] Por ejemplo, costos de despido, requerimientos de preaviso por despido, limitaciones a los contratos de corto plazo, etc.

[21] Estos cambios estuvieron asociados con una reducción en los costos no salariales de 47,2% en 1989 a 42,9% en 1992.

[22] En estos casos, el empleado recibe un mayor salario a cambio de los pagos de cesantías y otros beneficios.

[23] Las razones para la oposición política son evidentes. Estas instituciones manejan alrededor de US$750 millones al año (aproximadamente 1% del PIB). Estos recursos financian aproximadamente 25.000 empleados. Adicionalmente, muchos obreros se benefician directamente de los servicios provistos por estas instituciones (ver Echeverry y Santamaría, 2004).

Cuadro 2. COSTOS LABORALES NO SALARIALES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1990

	Contratos pre-reforma		Contratos post-reforma 1990		
	Condiciones en 1990	Condiciones post-1990	Con beneficios completos	Salario integral	Trabajadores temporales
Cesantías					
Tasa nominal	9,3	9,3	9,3	-	9,3
Doble retroactividad	4,2	4,2	-	-	-
Otros beneficios					
Vacaciones (15 días al año)	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Primas (1/2 meses al año)	8,9	8,9	8,9	-	8,9
Contribuciones a la Seguridad Social					
Pensiones	6,5	13,5	13,5	14,5	13,5
(pagado por el trabajador)	(2,2)	(3,4)	(3,4)	(4,4)	(3,4)
Salud	7,0	12,0	12,0	12,0	12,0
(pagado por el trabajador)	(2,3)	(4,0)	(4,0)	(4,0)	(4,0)
Contribuciones parafiscales	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Total	51,6	63,6	59,4	42,2	59,4
Total pagado por la firma	47,1	56,2	52,0	33,8	52,0
Total pagado por el trabajador	4,5	7,4	7,4	8,4	7,4

Fuente: Bernal y Cárdenas (2003).

vo sobre la demanda laboral a través de su efecto en los precios relativos[24]. De acuerdo con sus estimativos, el efecto de la reforma sobre el empleo estuvo entre 1 y 1,5 puntos porcentuales. Kugler (2003) muestra que hubo un incremento en la tasa de rotación de los trabajadores formales en relación con los trabajadores informales y que a través de este mecanismo, la reforma tuvo un efecto positivo sobre la productividad del trabajo[25].

Hacia 1995, sin embargo, varios eventos reversaron las tendencias positivas del mercado laboral. Primero, la Ley 100 de 1993 incrementó significativamente las contribuciones de salud y pensiones[26] lo cual aumentó los costos no salariales de 42,9% en 1992 a 53% después de 1996. Segundo, el país experimentó una recesión económica sin precedentes entre 1996 y 1999. En 1999 el crecimiento de la economía fue de -4,5%, el nivel histórico más bajo. Como resultado, la tasa de desempleo se elevó des-

[24] Es decir, la demanda laboral se incrementó como resultado de la reducción de los costos no salariales pero la reforma no tuvo impacto sobre la dinámica de ajuste del empleo a lo largo del ciclo económico.

[25] El impacto del "salario integral" fue modesto, si alguno. Una encuesta a medianas y grandes empresas indicaba que apenas 5% del potencial de beneficiaros se habían acogido a este tipo de contrato.

[26] Las contribuciones para salud se imcrementaron de 7% del salario básico a 8% en 1995 y 12% después de 1995. El empleado paga un tercio de la contribución total (4%). Adicionalmente, la reforma incrementó las contribuciones para pensiones de 8% del salario básico a 13,5% en 1995 (y 14,5% para trabajadores que ganan más de cuatro salarios mínimos). Los empleadores pagan 10,1 puntos porcentuales del total (antes de la reforma los empleadores debían pagar solamente 4,3 puntos porcentuales).

de 1996 hasta localizarse en su nivel más alto (20,5%) en el año 2000[27]. Finalmente, los efectos de la liberalización comercial de comienzos de los noventa sobre el desajuste entre la calidad de la mano de obra demandada y las características de la oferta de empleo se hicieron evidentes. Fue claro que los ajustes en el mercado laboral durante este periodo se hicieron a través de cambios en las cantidades y no a través de ajustes en los precios. Echeverry y Santamaría (2004) muestran que los salarios en el sector formal crecieron durante este período a pesar de que la economía colombiana atravesaba la peor recesión en su historia, lo cual originó una caída dramática del empleo formal (ver Gráfico 5 de este documento). Lo opuesto sucedió en el mercado laboral informal: los salarios de trabajadores informales se ajustaron a la baja durante el período por lo cual la cantidad de empleo informal creció.

En este escenario, se llevó a cabo la reforma laboral de 2002. Aunque el énfasis se había movido de las regulaciones estrictas a la contratación y los despidos hacia los altos costos no salariales, la reforma dejó por fuera elementos fundamentales. Entre ellos, se eliminó de nuevo la propuesta de reducir o eliminar los impuestos parafiscales con destinación específica. Los principales elementos de la reforma fueron: i) creación de subsidios en dinero y especies y planes de capacitación para los desempleados[28]; ii) subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas y exención de impuestos parafiscales para empresas que empleen individuos de grupos vulnerables y estudiantes; iii) introducción de contratos de aprendices que permitió a las firmas contratar "aprendices" a salarios inferiores al salario mínimo legal (50% durante la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica) y las eximió de los impuestos parafiscales durante el período de entrenamiento. Adicionalmente, se estipuló la obligatoriedad de contratar aprendices para empresas que ocupen mínimo quince trabajadores o el pago de una cuota destinada a financiar las actividades del SENA; iv) se amplió la jornada de trabajo ordinario[29], se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años.

Evaluar los efectos de la reforma es difícil en la medida que el período post-reforma coincidió con una fase expansiva del ciclo económico. Sin embargo, la evidencia indica que tuvo un efecto positivo sobre algunos indicadores del mercado laboral. Entre junio de 2002 y junio de 2003 se crearon más de 750.000 nuevos empleos, lo cual implicó un crecimiento de la tasa de ocupación de 5% (comparado con un 3% de crecimiento del PIB). Echeverry y Santamaría (2004) calculan que aproximadamente 40% de estos empleos se pueden atribuir a factores distintos al crecimiento económico, en particular, la reforma laboral. Núñez (2004) reporta que la duración del desempleo cayó fuertemente entre 2002 y 2004, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la reforma y la duración del empleo aumentó en aquellos sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma (comercio, servicios y manufactura). Gaviria (2004) presenta evidencia de que la reforma tuvo un efecto notable sobre la contratación de aprendices y sobre el subempleo

[27] Al mismo tiempo se presentó un retroceso en el grado de formalización de la economía.

[28] El inicio de la creación de un sistema de proteccion laboral cuyo objetivo es asegurar a los trabajadores formales contra choques a su ingreso.

[29] Pasó de ser 6am - 6pm a 6am - 10pm.

por insuficiencia de horas, reporta efectos modestos en la generación de empleo y la formalización del mercado laboral pero reporta problemas de implementación en los programas de apoyo al desempleado y subsidios al empleo. Finalmente, López (2004) reporta que la reforma estuvo asociada con un alza significativa en la elasticidad empleo/PIB. Esto implicaría que la reforma, junto con otros cambios estructurales del mercado laboral, podría explicar cerca de 3.4% del empleo en las siete ciudades principales[30].

Estas buenas noticias no pueden y no deben ocultar el hecho de que todavía nos falta mucho camino por recorrer en términos de la regulación (¿o debería decir desregulación?) del mercado laboral. La economía mundial se ha transformado en las últimas décadas de manera acelerada y ha pasado a ser más abierta, integrada y competitiva; hay un claro aceleramiento del cambio tecnológico y nuevos participantes han entrado de manera importante en el juego (por ejemplo, China e India). Esto ha creado la posibilidad de ganancias extraordinarias para firmas, individuos y gobiernos que se puedan adaptar fácilmente a los cambios y las oportunidades. En este sentido, es fundamental contar con un marco regulatorio que promueva la adaptación, la entrada de firmas con ideas y tecnologías nuevas y la movilidad entre sectores. A pesar de los cambios introducidos por las reformas de 1990 y 2002, el mercado laboral colombiano es todavía inflexible en muchas dimensiones, sobre todo si se compara con países industrializados, y aún enfrentamos varios retos.

En primer lugar, no podemos desechar de la agenda el problema de los impuestos parafiscales, y en general, los altos costos no salariales. El Cuadro 3 presenta los costos no salariales totales (en salarios mensuales esperados) en varios países en el mundo[31]. Los costos impuestos por las regulaciones del mercado laboral son más altos en los países de la OECD que en Latinoamérica. Sin embargo, la composición de estos costos es muy distinta. Mientras las contribuciones para seguridad social son mayores en los países de la OECD, las provisiones de despido y cesantías son significativamente superiores en Latinoamérica. En otras palabras, las regulaciones imperantes en Latinoamérica tienen serios efectos sobre el proceso de *ajuste* del mercado laboral mientras que los países de la OECD tienen altos impuestos a la nómina que afectan la *demanda* de trabajo pero no el proceso de ajuste. La evidencia de que estos costos están asociados con mercados laborales menos dinámicos no falta.

En segundo lugar, el asunto de la inflexibilidad de los salarios nominales es importante. El efecto de los costos salariales (y la regulación en general) sobre la capacidad de ajuste del mercado laboral depende en gran manera de la capacidad que tengan los empleadores de transferir parte de los costos a los trabajadores. Esto, a su vez, depende de qué tan flexibles sean los salarios. Por ende, la existencia de salarios mínimos efectivos (*"binding"*) puede resultar perjudicial para la dinámica del empleo[32]. En tercer lugar, tenemos todavía un buen trecho que recorrer en materia de adaptación de la mano de obra a las demandas de un mercado más competitivo. Es decir, todavía hay espacio para políticas educativas y de entrenamiento que reduzcan de manera efectiva la brecha entre las características

[30] Es decir, unos 260.000 empleos.

[31] Los números en cada celda representan el valor presente neto en salarios mensuales. Por ejemplo, el 9,8 en la columna de cesantías para Colombia indica que durante el ciclo de un trabajador promedio, el costo que el empleador espera pagar por este concepto es de aproximadamente diez salarios mensuales.

Cuadro 3. COSTOS NO SALARIALES EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES
(Salarios mensuales esperados)

	Preaviso por despido	Indemnización por despido	Cesantías	Contribuciones seguridad social	Costo no salarial total
Argentina	0,80	2,20	0,00	44,49	47,49
Bolivia	1,77	2,99	0,00	31,16	35,92
Brazil	0,59	2,45	9,82	37,65	50,51
Chile	0,59	2,79	0,00	27,20	30,58
Colombia	0,30	3,49	9,82	38,75	52,36
Costa Rica	1,05	2,60	0,00	35,05	38,70
Ecuador	0,59	3,30	9,82	22,85	36,56
El Salvador	0,06	2,99	0,00	27,26	30,31
Honduras	0,59	2,94	0,00	13,63	17,16
México	0,59	2,57	0,00	29,50	32,66
Paraguay	0,68	1,49	0,00	27,26	29,43
Peru	0,00	3,80	9,82	27,26	40,88
Venezuela	0,93	2,03	5,97	18,43	27,36
Promedio Latinoamérica	0,63	2,46	2,42	26,39	31,90
Estados Unidos	0,00	0,00	0,00	23,56	23,56
Reino Unido	0,71	0,72	0,00	28,82	30,25
España	0,59	2,58	0,00	49,43	52,60
Francia	0,98	0,36	0,00	64,77	66,11
Promedio OECD	0,89	0,82	0,00	40,55	42,26

Valores en 1999 para todos los países.
Fuente: Heckman y Pagés (2003), pags. 29 y 30.

de la demanda y las características de la oferta de mano de obra. Dentro de éstas, es importante considerar el rol del SENA, evaluar su papel como juez y parte del proceso y profundizar programas como el Sistema de Intermediación Laboral, que podrían contribuir significativamente a reducir la duración del desempleo por medio de la implementación de sistemas de información.

Finalmente, es importante considerar que existen complementariedades muy importantes que se pueden explotar entre la desregulación del mercado laboral y la desregulación de los mercados de bienes y servicios. Una combinación de reformas podría conducir al incremento de la innovación por parte de las firmas, un incremento en la entrada y salida de firmas y una adaptación más rápida a nuevas tecnologías.

[32] Por ejemplo, en 1999 el incremento del salario mínimo fue 16%. La inflación de ese año fue aproximadamente 9,2%, lo que significa que el salario mínimo real creció aproximadamente 7% durante la peor recesión económica del país. Como consecuencia, el mercado laboral se ajustó exclusivamente a través de variaciones en las cantidades de empleo, lo que ocasionó la tasa de desempleo más alta de la historia reciente.

BIBLIOGRAFÍA

Bernal, R. y M. Cárdenas (2002), "Diferenciales salariales en Colombia: el rol de los factores de oferta y demanda", Miguel Sebastián, editor, *Ensayos sobre Colombia y América Latina. Libro en memoria de Nicolás Botero.* Servicio de Estudios BBVA.

Bernal, R. y M. Cárdenas (2003), "Determinants of Labor Demand in Colombia, 1976-1996", NBER Working Paper No. 10077. In James Heckman and Carmen Pagés, editores, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean,* NBER and Inter-American Development Bank, Washington.

Cárdenas, M. (2004), Capítulo sobre el Mercado Laboral Colombiano preparado para *Introducción a la Economía Colombiana.* Sin publicar.

Echeverry, J.C. y M. Santamaría (2004), "The Political Economy of Labor Reform in Colombia", Paper prepared for the World Development Report 2005, *World Bank,* Washington D.C.

Heckman, J. and C. Pagés, (2003), eds. Capítulo introductorio de *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean,* NBER and Inter-American Development Bank, Washington.

Gaviria, A. (2004), "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?", *Documento CEDE* 2004-45. Universidad de Los Andes.

Kugler, A. (2003), "The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform". In James Heckman and Carmen Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean,* NBER and Inter-American Development Bank, Washington.

Kugler, A. and M. Cárdenas (1999), "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia", *Mimeo Fedesarrollo.*

Loayza, N. P. Fajnzylber y C. Calderón (2002), "Economic Growth in America Latina and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecast", *Mimeo World Bank.* Washington D.C.

López, H., R. Rhenals y E. Castaño (2004), "Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo", *Mimeo CIDE,* Medellín.

Núñez, J. (2004), "Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia", *Documento CEDE* 2005-43. Universidad de Los Andes.

Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso", *Archivos de Macroeconomía,* documento no. 74.

Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Comportamiento cíclico del Mercado Laboral colombiano", *Mimeo Departamento Nacional de Planeación.*

Ocampo, J.A. (1987), "El régimen prestacional del sector privado", En: *El problema laboral colombiano, Informe de la Mision Chener,* ed. J.A. Ocampo y M. Ramírez. Contraloría General de la República y DNP.

Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), "Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995" *Archivos de Macroeconomía,* documento 63.

Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), "Ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995" *Archivos de Macroeconomía,* documento 62.

La política de educación en Colombia 1957-2004

Felipe Barrera O.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Siete años en promedio era la escolaridad de un colombiano en 1996 según la Encuesta Nacional de Hogares de ese año. En el 2004 ese número había crecido ligeramente para ubicarse por encima de ocho años. Este crecimiento refleja acciones realizadas durante varios años de políticas educativas. A todas luces, es un crecimiento lento e insuficiente.

Para explicar este ritmo lento de acumulación, quisiera proponer una hipótesis que se ajusta a las acciones de las políticas del sector. Durante casi toda la década de los sesenta el país realizó una política de gran envergadura para aumentar la educación primaria. Por el contrario, se dejó en manos del sector privado la cobertura de educación secundaria. Este sector absorbió de manera eficiente la educación de los hogares con mayores ingresos y la educación pública secundaria no pudo responder a la creciente presión de los alumnos de bajos ingresos que terminaban primaria. Se generó así una composición de calidad perversa en el sector. La razón es simple y poderosa. La calidad de la educación depende no solo del colegio sino también, y de forma importante, de los hogares de los estudiantes. Los colegios privados comenzaron a tener buena calidad y los públicos no. Por otro lado, la deserción del sistema depende en forma significativa de la calidad: un alumno no motivado o con un mal profesor tiene una mayor probabilidad de salir del sistema. De esta forma, se generó un cuello de botella en el paso de educación primaria a secundaria, y los alumnos de bajos ingresos que podían acceder a esta no duraban mucho tiempo en el sistema. Por lo tanto, esta dinámica de educación conllevo a que los años promedio de educación tuvieran un bajo ritmo de acumulación.

---

[1] Subdirector Temas Sociales, Fedesarrollo. Este trabajo resume algunos apartes del artículo "Educación Básica: Opciones futuras de política" realizado para la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en compañía de Camilo Domínguez, investigador de Fedesarrollo. Asimismo, una invitación generosa por parte de Uniandinos para hablar sobre educación me permitió pensar en algunas de las ideas que expongo. Por último, un trabajo para la Secretaría de Educación del Distrito me permitió pensar en políticas de transferencias condicionadas y costos de oportunidad de educación. Quisiera agradecer los agudos comentarios de Carlos Caballero a una versión anterior de este escrito.

Romper el ciclo de baja calidad en la educación pública es muy difícil. Mas adelante se presenta evidencia indirecta de que acciones tomadas a principios de los noventas en términos de calidad podrían haber tenido efectos positivos, y que desde ese entonces comenzó a aumentar la demanda de educación publica. Por su parte, la recesión de 1999 pudo acelerar el aumento de la demanda de educación pública. Estos dos efectos impulsaron un ciclo virtuoso de aumento en la calidad de educación pública, mayor demanda de parte de hogares con mayores ingresos, y por consiguiente, un nuevo ciclo de aumentos en calidad.

Este escrito se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la siguiente sección se hace un breve recuento de las principales políticas del país desde el inicio del Frente Nacional hasta nuestros días. En las siguientes secciones se discuten los principales logros de este conjunto de políticas. En la tercera sección se presenta una medida del acervo de educación que resume el impacto de las políticas entre 1957 y 1991. En la cuarta sección se discute la historia reciente de la educación a través de una medida que representa el flujo actual del capital humano. En la última sección se presentan consideraciones sobre los retos futuros de la política educativa y algunas opciones de política.

II. LAS PRINCIPALES POLÍTICAS EDUCATIVAS ENTRE 1957 Y 2004

Entre 1957 y 1966, el país realizó un gran esfuerzo por aumentar la tasa de escolaridad promedio de la población. En efecto, a partir del Plebiscito de 1957 el gasto en educación aumentó a 10% del Presupuesto Nacional, y en 1961 se diseñó una política para educación primaria mediante el Plan General de Desarrollo 1961-1970, el cual incluía la construcción de 22.000 aulas y la preparación de 10.000 maestros. Esta política tuvo continuidad durante todo el periodo. A mediados de los sesentas se implementaron políticas para aumentar la cobertura primaria en el campo, como fueron las Escuelas Unitarias, precursoras del sistema de Escuelas Nuevas. Por su parte, la política en educación secundaria consistió en intentar organizar el sistema (ciclo básico y diversificado), y el tema de la cobertura fue dejada en manos de los privados. En palabras del Ministro de Educación de 1959:

> "La teoría general del auxilio en la educación puede decirse que se desprende universalmente de un hecho: el de que el Estado es el que debe otorgar la educación y financiarla. Pero como ningún Estado, por rico que sea, es capaz de financiar los estudios de todos los niveles, se ha reducido a la primaria su obligación y mantiene especies de institutos pilotos en otros niveles medio y universitario y técnico, como para fijar una referencia a la iniciativa privada. Sobre estos hechos auxilia a la educación privada, que le resuelve un problema que puede considerarse como de orden público" *Abel Naranjo Villegas, Memoria del Ministro de Educación al Congreso de 1959,* Bogotá, Imprenta Nacional.

Entre 1966 y 1982 la política educativa se enfocó en la solución de cuatro problemas fundamentales. En primer lugar, el problema de la cobertura primaria rural. En segundo lugar, el bajo acceso a educación terciaria (estudios universitarios, técnicos o tecnológicos). Tercero, los problemas del estatuto docente y del bajo número de maestros. Finalmente, comenzaron a aparecer problemas serios en la financiación del sistema y en las competencias entre los diferentes niveles administrativos (Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios). Para enfrentar estos problemas, se ejecutaron varias políticas: expansión de las Escuelas Nuevas, expedición de un estatuto docente (Decreto 2277 de 1979), y la "nacionalización" del sistema, que consistió en el

traslado del pago de la carga de maestros a la Nación. Por otra parte, para la educación secundaria surgieron dos iniciativas "marginales", ampliar la experiencia de los Institutos Nacionalizados de Educación Media (INEM) para el ciclo final de bachillerato (1970-1974) y crear los Centros Auxiliares de Servicios Docentes para diversificar la secundaria.

A su turno, la política educativa durante el periodo 1982-1998 se caracterizó por la profundización de la descentralización y los intentos por solucionar estructuralmente el problema financiero. En 1986-1987 comenzó la descentralización educativa en la cual el Ministerio era el rector de las políticas y el Municipio la entidad encargada de implementarlas. El problema de la cobertura de secundaria comenzó a ser atacado sistemáticamente por medio de un programa de becas para estudiantes de bajos recursos (PACES) en 1991. En 1993, en desarrollo de la Constitución de 1991, se decretó la Ley 60, que organizó las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, y en 1994 se aprobó la Ley General de Educación. La obligatoriedad de educación se fijó en nueve años. A su vez, se comienzan a aplicar pruebas estandarizadas en alumnos de 3, 5, 7 y 9 grados en algunas partes del país, como paso fundamental para medir y aumentar la calidad. En 1996 se crea el Fondo Educativo de Compensación (FEC) para intentar cerrar la brecha entre los recursos del sistema y el pago de maestros.

En el periodo 1998-2005 se han puesto en marcha varias políticas críticas. En primer lugar, se creó el Sistema General de Participaciones, que organizó en una sola bolsa los recursos educativos y estableció las transferencias bajo un criterio de responsabilidad fiscal por parte de los municipios, en el cual los municipios son certificados por medio de índices de endeudamiento y solvencia. En segundo lugar, las transferencias de recursos comenzaron a ser función del número de niños atendidos, y no del gasto histórico de nómina de las entidades educativas. Tercero, se expidió un nuevo estatuto docente, que dio más flexibilidad e hizo mayores exigencias a los docentes. Desde ese entonces, el problema de la calidad ha sido el centro de la política educativa. Por tal motivo, se generalizó la toma de pruebas estandarizadas y dentro del marco de la contratación de educación pública con privados, se le asignó un lugar especial a los criterios de calidad. Por otro lado, y fruto de la profundización de la descentralización, los municipios cada vez juegan un papel más activo y fundamental en la implementación de las políticas.

Como mencioné anteriormente, creo que la dinámica de acumulación de educación presentó un lado débil debido al limitado desarrollo de políticas masivas en secundaria, y, como consecuencia, en educación terciaria. En efecto, mientras que existió una política masiva de promoción primaria por varios años, la educación secundaría no tuvo lineamientos claros ni continuidad.

Las próximas dos secciones discuten estas grandes tendencias a la luz de las políticas presentadas en esta sección. Las políticas descritas anteriormente tienen como contrapartida medidas de acumulación de educación (acervo de años educativos) y de flujo (cobertura de las actuales cohortes en edad de estudiar).

El atraso en el sistema educativo implica actualmente un reto múltiple. En primer lugar, es crítico elevar la calidad en la educación básica (primaria y secundaria), especialmente en los hogares más pobres. Segundo, el gran esfuerzo de la política debería concentrarse en, por un lado, expandir la cobertura de secundaria hasta alcanzar la universalización (actualmente la cobertura está entre el 25% y

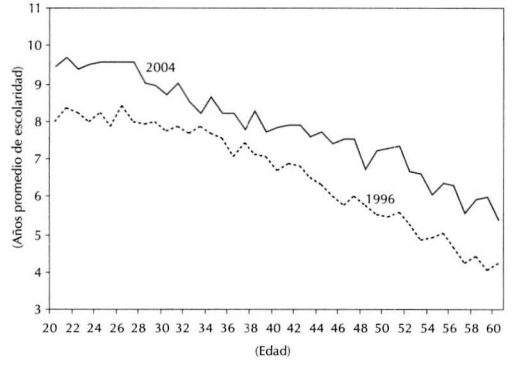
el 85%), y por otro lado, expandir la cobertura de preescolar, donde el reto es aún mayor como muestran los números de la próxima sección. Asimismo, el país debe hacer un doble esfuerzo para que simultáneamente se universalice la secundaria y aumente la terciaria.

III. LA HISTORIA MENOS RECIENTE: EL ACERVO DE EDUCACIÓN

Una medida que refleja la historia de las políticas durante el periodo 1957 a 1991 es la tasa promedio de escolaridad para individuos mayores de 21 años. El Gráfico 1 muestra el promedio por edad calculado a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de 1996 (línea sólida) y la Encuesta Continua de Hogares de 2004 (línea punteada).[2]

La diferencia vertical entre edades corresponde al impacto de nueve años de políticas educativas. Por ejemplo, una persona que tenía 60 años en la Encuesta de 1996 (punto al extremo derecho del gráfico) tenía en promedio un poco más de 4 años de educación. Dicha persona entró al sistema educativo aproximadamente en 1943, lo cual supone que el individuo empezó a educarse cuando tenía siete años (1943=1996-60+7). De forma análoga, un individuo que tenía 60 años en la Encuesta de 2004, reporta tener en promedio un poco menos de 6 años de educación, lo que significa que entró al sistema educativo aproximadamente en el año 1951. La diferencia vertical entre las dos curvas es, por consiguiente, el impacto de políticas implementadas entre 1943 y 1951. Es decir, la política educativa entre 1943 y 1951 aumentó la educación promedio en 1,7 años.

Gráfico 1. AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR EDAD (Total nacional)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

Tal como se mencionó en la introducción, en promedio un(a) colombiano(a) mayor de 20 años tenía, según la Encuesta de 1996, cerca de siete años de educación, mientras que dicho número se situó ligeramente por encima de ocho en el 2004. Es decir, en promedio, entre 1996 y el 2004, la acumulación de educación aumentó aproximadamente en un año.

El gráfico anterior permite analizar, al tomar los datos por edad, las políticas de manera histórica. El grafico muestra tres periodos diferenciados. Una primera etapa entre 1943 y 1963, en la que la diferencia entre las dos curvas es constante y de aproximadamente 1,7 años de escolaridad. Por consiguiente, cada nueve años de políticas educativas incrementaron el promedio de edad 1,7 años en promedio. El segundo periodo, entre 1963 y 1978, la diferencia se reduce y llega a ser 0,5 años por cada nueve años de política. Posteriormente, es posible identificar un periodo final entre 1978 y 1991, donde la diferencia se expande otra vez, inclusive por encima de los dos años promedio de educación.

[2] Estoy muy agradecido con el Departamento Nacional de Planeación por los datos de las Encuestas, los cuales fueron entregados en el marco de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

Actualmente, un individuo que tiene 20 años de edad tiene en promedio 10 años de educación. Cada nueve-diez años de políticas están aumentando algo más de 1 año la educación promedio de los colombianos, lo que es un crecimiento insatisfactorio aún.

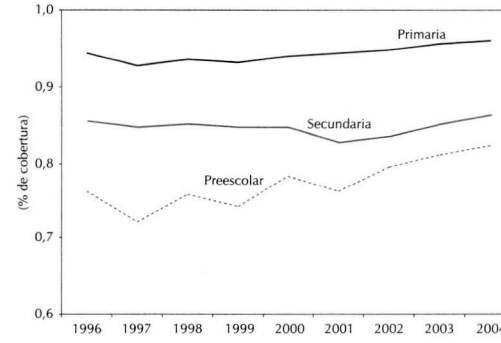
La expansión inicial de la educación coincide con dos políticas fundamentales. En primer lugar, el aumento en el Presupuesto Nacional al 10%, y en segundo lugar, el esfuerzo sobre educación primaria. Posteriormente, la etapa en la cual se disminuye el crecimiento de los años de educación ocurre cuando no existe una política clara y definida sobre expansión de la educación secundaria. El tercer momento viene cuando se presentan dos políticas puntuales: la expansión de los Centros Auxiliares de Servicios Docentes para diversificar la secundaria (en 1978) y, al final del periodo en 1991, el programa PACES.

IV. LA HISTORIA RECIENTE: LA DINÁMICA DE EDUCACIÓN

La cobertura es una medida de flujo que permite analizar lo que ocurre con las personas que están en edad de estudiar. El Gráfico 2 presenta la información sobre cobertura neta en las cabeceras, mientras que el Gráfico 3 hace lo propio con las áreas rurales.

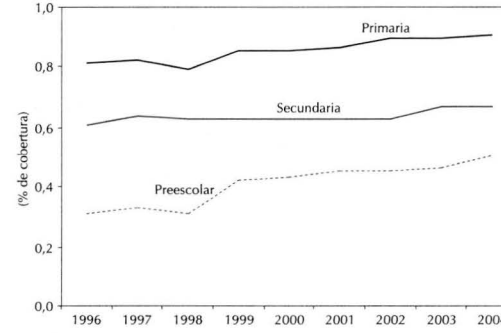
Unas palabras de cautela sobre los cálculos hechos. Por regla general, la tasa neta es el cociente entre las personas con cierto rango de edad que están asistiendo al sistema sobre el número de personas *en ese rango* de edad. Se asume que la educación primaria la comprenden el grupo de personas entre los 7 y los 11 años, mientras que secundaria las personas entre los 12 y 17 años. Los cálculos realizados para estos gráficos corrigen por individuos que son mas jóvenes para los rangos de edad supuestos

Gráfico 2. COBERTURA NETA (Cabeceras municipales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 3. COBERTURA NETA (Áreas rurales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

para cada nivel educativo. Por ejemplo, una persona con 9 años de edad que está en secundaria no se toma en cuenta para la cobertura neta de primaria. Similarmente, una persona de 16 años ya graduada tampoco entra en el cálculo de la cobertura neta de secundaria.

Los datos para cabeceras municipales muestran tres rasgos fundamentales. En primer lugar, la cobertura neta primaria es alta. En segundo lugar, la cobertura neta secundaria presenta una etapa inicial de es-

tabilidad (entre 1996 y el 2000), luego una disminución en el 2001, la que coincide con la crisis económica y finalmente una etapa de crecimiento a partir de 2002. Finalmente, la educación preescolar muestra una tendencia creciente en el largo plazo.

Por su parte, el Gráfico 3 muestra, primero, que la cobertura rural es significativamente mas baja que la urbana en todos los niveles y segundo, que la cobertura en primaria crece lentamente y se aproxima al 100%. Ilustra además, que la cobertura neta en secundaria permaneció estable entre 1996 y el 2002, con crecimiento entre el 2002 y el 2004, y finalmente, que a pesar de los bajos niveles, una tendencia creciente a largo plazo en la cobertura de preescolar.

Los datos sugieren que el gran reto a mediano plazo es incrementar la cobertura secundaria y preescolar. El incremento de la cobertura secundaria reciente coincide con la implementación de la política de capitación. El objetivo de esta política es aumentar el número de niños atendido por profesor en aquellas partes del país donde este número es más bajo. Posiblemente, esta política está próxima de llegar a sus límites y requiere de medidas adicionales. Un menú de propuestas es presentado en la última sección.

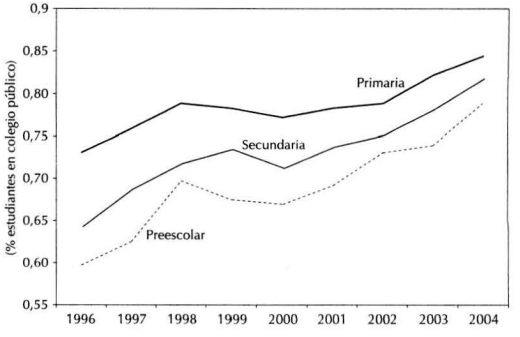
Por otro lado, el comportamiento de largo plazo de la expansión de educación preescolar es fundamental. El preescolar puede tener impactos positivos sobre todo el sistema. En efecto, estudios recientes de la literatura de educación muestran que intervenciones tempranas, como preescolar de buena calidad, pueden aumentar la permanencia en el sistema y pueden tener efectos positivos sobre resultados académicos. Los motivos son variados: estudios de preescolar pueden tener impacto en los "mecanismos" de raciocinio de los(as) niños(as), ayudan a tener una socialización temprana, y, por lo general, están asociados con mejor nutrición que la del hogar, en especial para familias de bajos ingresos.

El Gráfico 4 presenta información sobre el porcentaje de personas que van a un colegio público. Allí se aprecian dos hechos sobresalientes. En primer lugar, que existe una tendencia de largo plazo hacia una mayor demanda por educación pública. En segundo lugar, esta tendencia está presente en todos los niveles de educación.

Los datos muestran que la tendencia creciente comienza en 1996, y luego se intensifica otra vez a partir del 2000/2001. Es importante hacer énfasis en que el fenómeno se observa inclusive con anterioridad a la crisis del 1999. Por supuesto, la recesión conllevó a acelerar el proceso. Sin embargo, el hecho que el fenómeno hubiese empezado antes de 1999 puede ser soporte de la tesis de que los hogares comenzaron a ver en la educación pública una opción similar a la privada en términos de calidad.

Es así como desde los inicios de la década pasada se tomaron decisiones concretas para aumentar ca-

Gráfico 4. PARTICIPACIÓN PÚBLICA POR NIVEL EDUCATIVO (Cabeceras municipales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

lidad. Posteriormente, la crisis de 1998-1999 aceleró el aumento en la demanda por educación pública. Posiblemente hoy en día tenemos un fenómeno educativo muy importante, un círculo virtuoso de calidad: la calidad aumenta, esto atrae cada vez un número mayor de alumnos de hogares de ingresos altos, se genera una mayor mezcla en el sistema educativo y la calidad aumenta otra vez. Por supuesto, esto implica un reto crítico para el sistema público educativo en un futuro inmediato, y este es atender una mayor demanda sin sacrificar la calidad.

V. LA HISTORIA FUTURA: LOS RETOS DE POLÍTICA

Este breve recuento de la historia educativa del país plantea varios retos substanciales.

- El esfuerzo en educación del país tiene que estar centrado simultáneamente en incrementar la educación preescolar, secundaria y terciaria. El crecimiento de la educación no fue ordenado, y el rezago de secundaria implica simultáneamente atender la oferta terciaria. La política tiene que centrarse en incluir y retener en el sistema a una masa del 15%-20% de individuos en edad de secundaria. Estos individuos son los "marginales" y probablemente los más difíciles de retener. Por consiguiente, la política debe cuidar dos frentes: calidad, la cual incluye pertinencia, motivación y costo de oportunidad.

- Los planes de transferencias condicionadas pueden atacar el problema de costo de oportunidad. Sin embargo, son programas que requieren estar muy bien focalizados y tener un diseño de salida muy cuidadoso. Colombia tiene actualmente dos planes de transferencias, uno al nivel nacional (Familias en Acción) y un piloto en Bogotá (Subsidios Condicionados a la Asistencia) impulsado por la Secretaria de Educación del Distrito. Este último programa presenta características de diseño importantes. Por ejemplo, dependiendo de la evaluación del mismo, se está pensando en diseños según los cuales la transferencia de recursos esté centrada únicamente en algunos grados específicos, como pueden ser los grados 10 y 11. Con esto se elimina la deserción en estos años, y gracias a la expectativa de recibir el subsidio en un futuro, puede eliminar la deserción de grados inferiores. Igualmente, el costo global del programa se reduce significativamente, en contraposición a un diseño que transfiera condicionado a asistencia en secundaria, independiente del grado cursado.

- Simultáneamente, es necesario impulsar la educación terciaria. Otra vez, una forma de condicionar transferencias puede ser que a los individuos se les transfiera una suma de recursos al finalizar la secundaria, y que estos recursos, en forma de pago inicial de estudio, estén condicionados a educación terciaria (universitaria, técnica o tecnológica). Este programa está funcionando actualmente en México. De igual forma, el programa de Bogotá está contemplando este tipo de mecanismos. Como en el caso de la educación básica, es necesario aumentar la calidad en este nivel. El actual gobierno está embarcado en una política que, por un lado, promueve la organización del sector, y por otro, el aumento en calidad por medio de mecanismos de acreditación. Es indispensable profundizar estos mecanismos con medidas que permitan, por ejemplo, la cancelación de programas que fallen en el proceso de acreditación.

- La intervención para mejorar calidad puede ser por medio de selección de colegios rezagados en pruebas estandarizadas. Chile está aplicando

este tipo de formulas. Por ejemplo, colegios con bajo puntaje promedio reciben un choque de mejoramiento en infraestructura, capacitación de profesores y soporte pedagógico y administrativo. De esta forma se hace una intervención en calidad con un criterio redistributivo.

Las reformas de salud en Colombia

Nelcy Paredes C.[1]

Pocos sectores del país han tenido una transformación radical en su estructura institucional en los últimos 30 años. El sector salud, entendido como servicio público, promovido, fomentado, regulado e intervenido por el Estado, es uno de ellos. Después de varias reformas parciales y contradictorias, la Ley 100 de 1993 estableció un nuevo modelo de financiación, organización y prestación de servicios de salud, que permitió reemplazar al anterior diseño del Sistema Nacional de Salud y crear el actual.

Hoy, tenemos un sistema de salud que ha generado importantes beneficios. Es moderno, con garantía de servicio para todos los afiliados, altamente subsidiado para los pobres, con mayor cobertura y un esquema de financiación claro, basado en la solidaridad entre ricos y pobres y entre sanos y enfermos.

I. ORIGEN DEL SISTEMA

El origen conceptual de nuestro Sistema General de Seguridad Social en Salud surgió de los resultados de análisis e investigaciones, que desde mediados de los años setenta, empezaron a generarse como respuesta a la preocupación de los países desarrollados por los crecientes costos de la atención médica.

Este acervo de conocimiento empezó a influir desde 1987 la formulación de las políticas públicas del sector a nivel mundial, cuando la Organización Mundial de la Salud dedicó el tema central de su Asamblea General al financiamiento y cuando el Banco Mundial publicó dos informes sobre el tema en 1987 y 1993[2].

Actualmente, el análisis de los problemas de la provisión de servicios de salud es sujeto de la aplicación sistemática de conceptos y métodos económicos, porque tales problemas están relacionados directamente con la función primordial de la ciencia económica, la de asignar recursos escasos. Estas herramientas permiten mayor eficiencia al identifi-

---

[1] Vicepresidente Operativa y Financiera de ACEMI - Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora Asociada en el año 1995.

[2] OMS (1987), "Economic Support for National Health for All Strategies". World Health Forum y Banco Mundial (1993), "Invertir en Salud", Informe sobre el Desarrollo Mundial.

car tecnologías de bajo costo y probada eficacia para prevenir las enfermedades o reducir la severidad de sus consecuencias. Así mismo, permiten identificar y eliminar la utilización de procedimientos médicos inefectivos, excesivos e innecesarios.

El análisis económico en salud evalúa el comportamiento de los mercados, tanto de aseguramiento como de prestación de servicios y sus interrelaciones, para generar mecanismos de regulación que permitan corregir las deficiencias que impiden que la población de menores recursos económicos pueda acceder a un nivel mínimo de servicios que impacte positivamente su estado de salud y los proteja adecuadamente desde el punto de vista financiero.

Se puede afirmar que la reforma a la seguridad social en Colombia creó un sistema que en su concepción y diseño tomó aspectos importantes de la economía de la salud. Ésta se estructura sobre la base de la teoría de la competencia gestionada o regulada de planes de salud, formulada por el profesor Alain Enthoven desde 1977[3].

El concepto de "competencia gestionada" compatibiliza la importancia del papel de los mecanismos del mercado y la lógica de la competencia, con la regulación, buscando garantizar equidad (entendida como el acceso de toda la población a un conjunto mínimo y bien definido de servicios) en condiciones de eficiencia. Esto se logra, según Enthoven, cuando se minimiza el costo social de la enfermedad, incluido su tratamiento[4].

La base conceptual del sistema es ahora más compleja. No se trata simplemente de un problema de presupuestación de gastos de funcionamiento e inversión en la red pública de servicios. Se trata de estudiar las relaciones entre los distintos agentes del sistema y de medir los incentivos, positivos y negativos, a los que ellos responden, para definir las medidas de política que sean más adecuadas para el logro de los resultados en términos de un mejoramiento en las condiciones de salud de la población.

Según esta nueva concepción, el debate público-privado que nos ocupa en la actualidad, como opciones contrapuestas e irreconciliables, es simplista, desorientador y estéril. La elección entre provisión pública o privada debe ser un tema técnico y no ideológico, basado en la evidencia empírica sobre su eficiencia o en el resultado del juego de la competencia en condiciones reales de igualdad. Esto requiere aumentar la capacidad de elección del consumidor y crear una cierta competencia entre los proveedores, haciendo que sus ingresos dependan de su capacidad para atraer y satisfacer a los usuarios, tal como fue definido en la reforma.

II. APRENDER DE LA HISTORIA

Una revisión de los últimos cien años de la institucionalidad del sector permite concluir su alta inestabilidad, no sólo en el alcance de sus objetivos, sino también en su organización administrativa modificada en múltiples reformas.

La historia nos indica que a mediados de los años sesenta, hace 35 años, coincidente con el proceso de institucionalización de la planificación económica y social en el país, se gestó la primera gran reforma por medio de la cual se creó en 1975 el Sistema Nacional de Salud.

---

[3] Enthoven, A (1977), "Consumer Choice Health Plan: an Approach to National Health Insurance Based on Regulated Competition in the Private Sector". Stanford University Press.

[4] Restrepo, M (1997). "La reforma a la Seguridad Social en Salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada", Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Éste buscó establecer una planeación centralizada que permitiera optimizar la oferta de servicios con el fin de extender la cobertura de la atención médica y el saneamiento ambiental a toda la población. Para ello, planteó la integración jerárquica de todas las entidades y organismos, públicos y privados, cuya finalidad fuera la de procurar la salud de la comunidad[5]. La responsabilidad del sistema quedó radicada en el Ministerio de Salud, quien debía dirigir los subsistemas de inversiones, información, planeación, suministros y personal. La ejecución de las acciones, tanto en atención a las personas como en relación con el medio ambiente, correspondió a los Servicios Seccionales de Salud en el nivel departamental, local y regional, según las decisiones que adoptara el nivel central del Sistema. Los sectores de la seguridad social y privado, aunque formalmente quedaron adscritos o vinculados al Sistema, respectivamente, nunca se ajustaron a las políticas emanadas del Ministerio de Salud. Este sistema, como organización institucional, no se consolidó y sus pocos logros se concentraron en el subsector oficial de salud en las áreas de personal, información y suministros[6].

La segunda reforma se gestó a finales de los años ochenta cuando el Estado emprendió un camino contrario: la descentralización, que se consolidó como mandato Constitucional en la reforma de 1991. En estos años, se expidió la Ley 10 de 1990, que otorgó mayor responsabilidad a los departamentos para la organización y financiación de la oferta de servicios de salud y buscó promover la participación de las comunidades regionales y locales en las instancias de decisión, asignación de recursos, planeación y gestión del sistema. Posteriormente se expidieron la leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, que además de definir con mayor precisión las responsabilidades de los entes territoriales, les entregó la administración de los recursos del situado fiscal destinados a financiar la operación de la red pública de servicios y, por primera vez, les asignó importantes recursos, con destinación especifica, a las acciones de salud pública de interés colectivo y a la cofinanciación de los subsidios a la demanda.

Finalmente, en 1993 el Congreso de la República adoptó una reforma radical a la organización del sistema de salud que involucró también a las instituciones de seguridad social y al sector privado. El foco de la política pública en salud, que se centraba en la financiación de la operación de los hospitales públicos sin importar sus resultados, denominados subsidios de oferta, se transformó hacia la afiliación a la seguridad social en salud bajo un esquema de seguro con solidaridad, que garantiza a la población, independientemente de su capacidad de pago, el acceso a los servicios de salud según sus necesidades.

La reforma de la Ley 100 de 1993 cambió el paradigma de la asistencia pública por el derecho de todas las personas a la protección de su salud en condiciones de equidad. Institucionalmente generó una integración horizontal de sus funciones básicas: rectoría, financiamiento y prestación. Se amplió la base financiera del sistema al tiempo que se buscó generar incentivos a la eficiencia y calidad de la atención a través de la competencia entre las entidades operadoras del seguro público, ya sean estas de naturaleza pública o privada. Con la expedición de la reforma, Colombia se planteó un nuevo esfuerzo para alcanzar las cuatro condiciones ideales de los servicios de salud: cobertura universal, equidad en

[5] Vivas J, Tarazona E, Caballero C, Marrero N (1988), "El Sistema Nacional de Salud: Administración, presupuestación, gasto y financiamiento", Fedesarrollo- OPS.

[6] Ibid, pagina 41.

el acceso, calidad y eficiencia de los servicios. Hay que perseverar hasta alcanzarlas.

Actualmente, nuestro Sistema de Salud es público en tanto conserva el monopolio del financiamiento y se centra en la búsqueda de la universalidad del seguro único de salud. Esto implica un alto componente de solidaridad financiera entre la población de diferente nivel de ingreso y condición de salud.

Como se ve, las reformas realizadas entre 1975 y 1990 modificaron la organización del sistema de atención de salud de la población pobre y se hicieron siguiendo las grandes tendencias de centralización y descentralización que adoptó la totalidad de la administración pública colombiana. Pero fue la de reforma de 1993 la que transformó radicalmente el sistema.

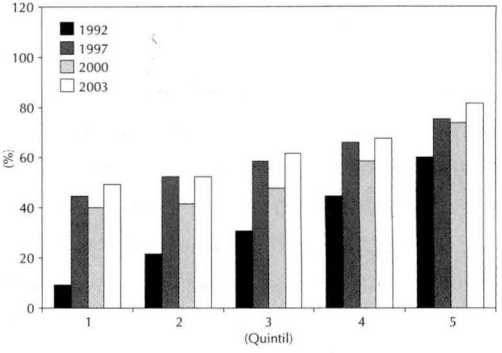
III. ALGUNOS DE LOS LOGROS DE LA LEY 100 EN SALUD

Al cumplir más de 12 años de aprobada la Ley 100, ésta muestra innegables avances en la consecución de los pilares del sistema: un servicio transparente, solidario, sostenible, digno y de calidad. Respecto de sus logros se podría afirmar que:

A. Las coberturas de la seguridad social crecieron significativamente

Mientras que en 1992, y después de 45 años de existencia, el ISS y las Cajas de Previsión Social solo lograron cubrir al 18% de la población (cobertura concentrada en los quintiles económicamente más ricos de la sociedad), hoy la reforma ha logrado la afiliación de cerca de 30 millones de colombianos, es decir 70% de la población, beneficiando principalmente a la población del quintil más pobre (cuya cobertura pasó del 9% a cerca del 50%) (Gráfico 1).

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ASEGURADA POR QUINTILES DE INGRESO ENTRE 1992 Y EL 2003

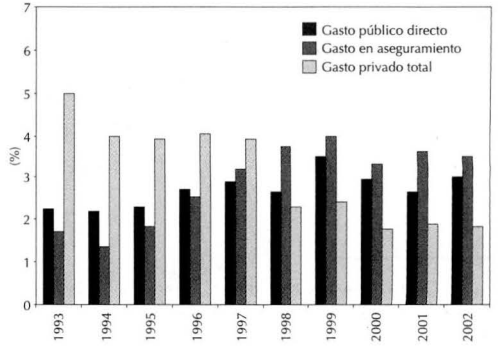


Fuente: Encuestas de Hogares DANE.

B. El gasto en salud se ha tornado más justo

En 1992 el 57% del gasto total en salud era un gasto de bolsillo y por tanto inequitativo. Hoy la situación se ha revertido: el 78% del gasto en salud es de seguridad social, que opera bajo el principio de la solidaridad, y sólo el 22% es gasto individual de bolsillo (Gráfico 2). El 41% de los subsidios a la demanda en salud se adjudican a la población del primer quintil y 82% a los tres quintiles más pobres.

Gráfico 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

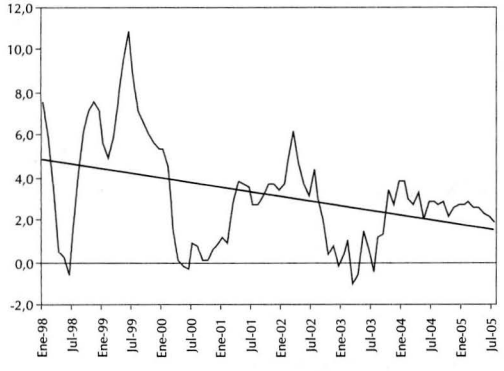
C. Se ha logrado dar un uso eficiente a recursos limitados

Se ha logrado dirigir los subsidios a la población más pobre y se ha controlado el ritmo de crecimiento de los costos en salud (Gráfico 3). Con un gasto en salud de 8,5% del PIB, alrededor de 160 dólares por habitante, se logra garantizar el acceso a un plan de servicios que cubre desde las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, hasta la atención de patologías de alto costo.

D. Los subsidios en salud ahora le llegan a los más pobres

Mientras que en 1992 el 58% de los subsidios en salud se asignaban a los quintiles 3-5 de la población[7], hoy, de acuerdo a un estudio de Planeación Nacional de abril de 2005, el 63% de los subsidios en salud se asignan en los quintiles 1 y 2, mientras que el quintil más rico de la población financia gran parte de tales subsidios (Cuadro 1).

Gráfico 3. DIFERENCIAL ENTRE EL IPC DE SALUD Y DEL IPC GENERAL



Fuente: DNP, Indicadores de *Coyuntura Económica*, cuadro 3 precios. Enero de 1998 y Julio de 2005.

E. Existe un mejoramiento en la evaluación que los ciudadanos hacen de las EPS

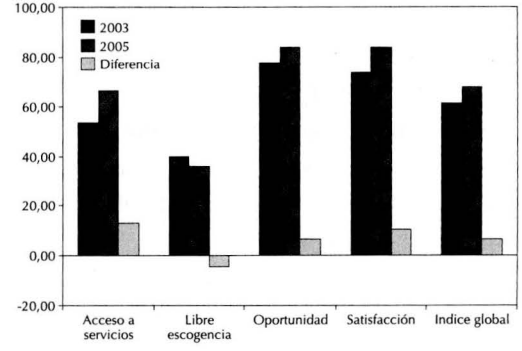
De acuerdo con las encuestas de la Defensoría del Pueblo de los años 2003 y 2005, en general la población tiene una buena aceptación del sistema y sus operadores. La última de ellas evidencia que, salvo en el tema de libre escogencia, existe un incremento muy importante en la calificación por parte los usuarios al compararla con la realizada en el 2003 (Gráfico 4).

Cuadro 1. TOMADO DEL CUADRO DE FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS NETOS

Quintil	1	2	3	4	5
Salud Subisidio + Oferta	34,1	28,9	19,3	12, 3	5,5
Régimen Subsidiado	40,9	31,5	16,2	8,3	3,1
Subsidios de Oferta	27,8	26,5	22,1	15,9	7,7
Salud Régimen Contributivo	18,0	50,3	90,6	121,0	-179,9

Fuente: Misión contra la Pobreza DNP, 2005.

Gráfico 4. DATOS COMPARATIVOS DE LAS ENCUESTA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, AÑOS 2003-2005



Fuente: Defensoría del Pueblo.

[7] Ministerio de Salud (1994), "La Reforma a la Seguridad Social en Salud" Tomo I.

IV. LOS RETOS DE LA LEY 100 EN SALUD

A pesar de todos estos logros, el sistema debe avanzar en varios frentes para mejorar efectivamente los indicadores de salud de la población.

En materia de cobertura debemos persistir en la universalización. Una vía sería lograr incorporar los independientes al régimen contributivo, con subsidios parciales a la cotización. También debemos incrementar el control a la evasión y elusión para disponer de los recursos suficientes para ampliar cobertura en el Régimen Subsidiado.

Se debe crear un plan de servicios bien definido, porque contrario a lo dispuesto en la Ley 100 y la base conceptual que la soporta, éste no existe. Los límites del POS (Plan Obligatorio de Salud), que están siendo desconocidos permanentemente sin que se haya realizado un análisis sobre la viabilidad de su financiación a largo plazo, deben ser informados e interpretados correctamente. La principal fuente de vulneración del POS está dada por los jueces, a través de la tutela o de acciones populares, que obligan a otorgar prestaciones sobre las cuales no existe evidencia de su impacto positivo en la salud de la población frente a los costos de su provisión.

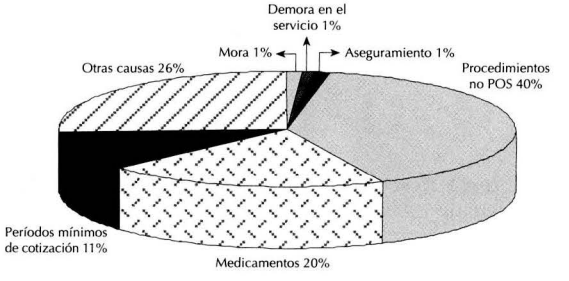
Así mismo, los usuarios, influenciados por el médico tratante o la industria farmacéutica y hasta el mismo Estado, a través de conceptos o vía sanciones administrativas, han generado una ampliación del POS con una interpretación de la atención integral, que lleva a la incorporación, automática y sin evaluación, de tecnología de punta que el país no está en capacidad de financiar.

Un análisis de las tutelas otorgadas durante el 2003 a las EPS privadas asociadas a ACEMI (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral), indica que por este mecanismo se están otorgando servicios no prioritarios para la salud de la población que poco tienen que ver con la protección del derecho a la vida, tales como tratamientos de fertilidad, tratamientos para el crecimiento y cirugías estéticas (Gráfico 5). Algunas otras tutelas, aunque sí se relacionan con el derecho a la vida, obligan a tratamientos experimentales o en el exterior, que son demasiado costosos para el beneficio que reportan a la colectividad. Estos deberían ser financiados con recursos que el Estado destina a la investigación y no a la salud.

Otro grupo importante de tutelas busca eliminar los periodos mínimos de cotización, lo que obliga a las EPS y al sistema a prestar el servicio así el afiliado no haya cotizado las semanas mínimas requeridas, lo cual es un claro incentivo a la evasión.

El reto para el Ministerio de la Protección Social será el de establecer una metodología para la revisión periódica de los contenidos del POS, que permita seleccionar aquellos que mayor aporte ofrezcan a los resultados en salud al menor costo posible para el sistema, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos en cada uno de los regímenes. Este

Gráfico 5. DISTRIBUCIÓN DE LAS TUTELAS ENTRE LAS EPS PRIVADAS (2003)



Fuente: 13 EPS privadas. Total 8.992 entre enero y diciembre de 2003.

ejercicio debe hacerse regularmente para evitar la presión de la tecnología de punta, para lo cual deben establecerse muy bien los límites y unas reglas claras para la solución de conflictos de interpretación.

El aseguramiento ha mostrado ser la estrategia para que la población pobre pueda tener un mayor acceso a servicios de salud, incluidos los de alto costo. Por tanto, entregar los recursos a las entidades territoriales es un error que ya vivimos y que no se debe olvidar. Para solucionar el problema del Régimen Subsidiado se debe primero definir la política hospitalaria de tal manera que la red que se justifique pueda financiarse a las tarifas con las cuales se define la UPC (Unidad de Pago por Capitación). Esto implica readecuar la red eliminando aquellos servicios que no son viables y reforzando, incluso con inversiones en equipamiento y en gestión, los que sí lo son.

Esperemos que el debate no esté marcado por falsos dilemas ideológicos porque ello puede llevar a modificar sustancialmente un sistema que hoy está mostrando los mayores beneficios para los usuarios. El reto común de todos los actores del sistema debe ser la consolidación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que refuerce y garantice que los elementos esenciales -un servicio transparente, solidario, sostenible, digno y de calidad- continúen siendo una realidad para todos los colombianos.

Dinámicas de población en los últimos 35 años: el tesoro escondido de Colombia

Piedad Urdinola C.[1]

Colombia, con casi 45 millones de habitantes, es el tercer país más poblado en América Latina, luego de Brasil y México. Esta riqueza en recursos humanos, casi desconocida por la mayoría de los colombianos, hace de Colombia uno de los países más atractivos por su gran potencial en materia de consumo y producción pues, además, en este momento *la mayoría* de sus habitantes son jóvenes y adultos jóvenes. Esta característica es aún más importante si se tiene en cuenta el grado de desarrollo económico en el que se encuentra el país, muy por encima de otros países del mundo con similares niveles de población. Por esto, resulta vital enumerar las condiciones en las que la población colombiana ha evolucionado a lo largo de los últimos 35 años, que coinciden con el proceso de transformación social y la transición demográfica; así como los retos que nos imponen las dinámicas de población en este cambio de milenio. Este ensayo presenta, entonces, los principales cambios experimentados por la población colombiana en los últimos 35 años, y los principales retos y ventajas que pueden ser explotadas en pro del desarrollo de nuestra economía.

Dentro de las grandes transformaciones socio demográficas que ha vivido Colombia, se destaca la rápida transición demográfica que experimentó el país desde la década de los años cincuenta y que se aceleró hace tres décadas con el proceso de urbanización y la gran migración rural urbana. La velocidad de esta transición, que consta de la caída en las tasas de mortalidad seguida por la caída en las tasas de fecundidad, se ve claramente en el Cuadro 1 y el Gráfico 1. El primero muestra la evolución del país en materia de mortalidad, resumida en la esperanza de vida. La esperanza de vida al nacer para el período 1951-1964 llegaba a casi 55 años para los hombres y casi 58 años para las mujeres; mientras que para el último período intercensal (1985-1993) se había ganado 9 años de esperanza de vida al nacer en el caso de los hombres y 12 años para las mujeres. Estas inequidades en la mortalidad entre géneros no son exclusivas para Colombia. En general, los hechos demográficos muestran que los hombres tienen en el agregado y para cada una de las edades, mayores tasas de mortalidad que

[1] Investigadora de Fedesarrollo y Profesora Asistente, Departamento de Estadística-Universidad Nacional de Colombia.

las mujeres. De otro lado, gran parte de esta evolución sucedió entre 1951-1964 y 1964-1973, reforzando la idea que fue durante este período que se realizaron los mayores esfuerzos por reducir las tasas de mortalidad en el país. Sin embargo, sobresale que para los últimos períodos intercensales los hombres pierden casi un año en la esperanza de vida al nacer, lo que puede estar explicado por aumentos en la mortalidad debidos a la violencia.

Cuadro 1. ESPERANZA DE VIDA AL NACER (e_0) Y A LOS DIEZ AÑOS (e_{10}) POR SEXOS, COLOMBIA

	e_0		e_{10}	
	Hombres	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**
1951-1964	54,82	57,54	51,03	53,67
1964-1973	62,91	66,00	58,54	61,60
1973-1985	64,80	69,20	60,12	64,48
1985-1993	63,93	70,49	59,11	65,63

Fuente: Wilmoth *et. al.* (2003).

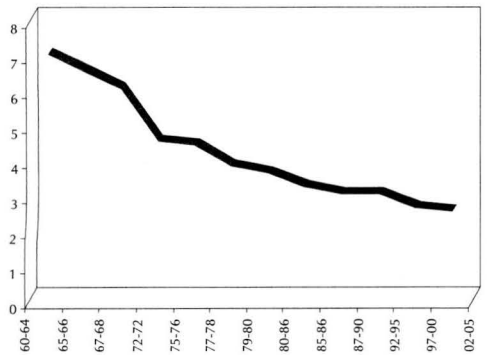
Los hechos demográficos también han encontrado una mayor probabilidad de muerte en los primeros años de vida en todas las sociedades, y en particular en los primeros cinco años de vida. En consecuencia, la mayoría de los países que comienzan su transición demográfica concentran sus esfuerzos en la reducción de la mortalidad infantil (antes del primer año de vida) y de la mortalidad en la niñez (antes de los cinco primeros años de vida). Colombia no fue la excepción a este comportamiento, que fue acompañado por grandes esfuerzos en materia social y de salud pública, como el cubrimiento en servicios públicos primarios, como alcantarillado y agua potable, que permitieron una amplia reducción en las enfermedades que más agobiaban a los menores de cinco años, como eran las enfermedades gastrointestinales.

Una forma de aislar el efecto de la sobre-mortalidad de los primeros años de vida sobre la esperanza de vida al nacer, es observar el comportamiento de la esperanza de vida a los 10 años; la edad que empíricamente representa la menor probabilidad de muerte en los humanos. Estos datos reflejan la caída en la mortalidad mencionada anteriormente tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, a diferencia de la esperanza de vida al nacer, la ganancia es aún mayor para las mujeres (12 años) que para los hombres (8 años). Esto, junto con la evolución entre periodos intercensales de la esperanza de vida al nacer y la esperanza de vida a los 10 años, confirma la intuición del incremento en la mortalidad masculina debido a la violencia, fenómeno que se agudizó en la última década del siglo pasado y afectó la caída en la mortalidad masculina. Este punto constituye, entonces, uno de los principales problemas que enfrenta Colombia hoy en día en materia de salud pública. Los niveles de violencia se han exacerbado a tal punto, que las ganancias obtenidas por la transición demográfica y los grandes esfuerzos en materia social y de cobertura de servicios públicos primarios, se han perdido por la agudización del conflicto interno. Los resultados se hacen notar y afectan mayoritariamente a los hombres jóvenes, quienes tradicionalmente son los que se involucran en este tipo de conflictos.

De otro lado, la velocidad en la caída de las tasas de fecundidad en Colombia fue aún más notoria que las de mortalidad. El Gráfico 1 muestra como a comienzos de la década de los años sesenta las mujeres colombianas tenían en promedio siete hijos, siguiendo los patrones de fecundidad para las edades reproductivas de aquel entonces (tasa de fecundidad total). Asimismo, se nota la fuerte caída en la fecundidad una década más tarde. Para 1973, las mujeres colombianas tenían algo más de cuatro hijos y desde entonces Colombia mantiene una tendencia

decreciente en sus niveles de fecundidad hasta alcanzar los niveles actuales de 2,6 hijos por mujer. Esta caída en los niveles de fecundidad ha estado asociada a los aumentos en los años de educación promedio de las mujeres colombianas desde hace 35 años, la entrada masiva al mercado de trabajo, los procesos de urbanización y el acceso masivo a los métodos modernos de anticoncepción, entre otras causas.

Gráfico 1. TASA DE FECUNDIDAD EN COLOMBIA, 1962-2000



Fuente: Profamilia.

Sin embargo, son todavía muchos los frentes sobre los cuales hay que trabajar en materia de fecundidad Colombia. Las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud, que viene implementando Profamilia en colaboración con Macro-International desde 1986, han permitido vislumbrar varios de los problemas. Dentro de ellos sobresale la cifra de un tercio de embarazos no deseados por parte las mujeres colombianas y el incremento en la fecundidad adolescente, a pesar de la caída en las tasas de fecundidad total. Ambos hechos están vinculados con problemas de educación sexual, conocimiento y uso de métodos anticonceptivos; pero sobretodo tiene grandes implicaciones en los niveles de pobreza corriente del país, así como en la transferencia intergeneracional de la pobreza. Por un lado, un mayor número de hijos no deseados aumenta, inesperadamente, el número de miembros en el hogar, lo que por definición reduce los ingresos per cápita al interior del mismo. Por otro lado, el aumento en la fecundidad adolescente trunca los niveles de educación de las jóvenes y las lanza al mercado laboral prematuramente, lo que implica menores ingresos futuros para estas mujeres y sus hijos. Esto sin contar que los hijos de madres adolescentes son más propensos a nacer con problemas serios de salud, así como a tener enfermedades de transmisión sexual (e.g. SIDA).

Paralelo a este proceso de transición demográfica, Colombia sufrió, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, una gran migración rural urbana. En 1951 el 30% de la población era urbana, mientras que el Censo de 1993 reporta alrededor de 70% de la población total viviendo en las ciudades. Desafortunadamente, dos de las grandes olas de migrantes se han vinculado a procesos de conflictos internos. Historiadores han señalado al período de La Violencia, que comenzó el 9 de abril de 1948, como uno de los períodos en los que gran parte de la población rural fue expulsada hacia las ciudades, pero su cuantificación ha sido engorrosa y hasta el momento no hay un consenso sobre la misma. Igualmente, el reciente conflicto armado ha colocado a Colombia como el segundo país con mayor número de desplazados internos forzados. Las implicaciones de este fenómeno traspasan los problemas visibles de pobreza que pueden sufrir los desplazados y las ciudades receptoras. Involucran conceptos de expropiación de tierras, violación de los derechos humanos, un retroceso en las tasas de mortalidad para este grupo particular de migrantes, en acceso y calidad de servicios públicos y de salud, y problemas de socialización y adaptación, entre otros. Es

por esto que Colombia tiene como uno de sus principales retos demográficos entender este fenómeno para poder contrarrestarlo de manera eficiente lo antes posible.

De otro lado, los procesos migratorios internos en Colombia tienen también una ventaja frente a la mayoría de los países latinoamericanos. La concentración de la población no se ha dado exclusivamente en una ciudad, típicamente la de mayor crecimiento industrial. Esta situación tiene un potencial enorme en términos de crecimiento económico, visto desde el punto de vista espacial, pues permite el desarrollo de diferentes áreas geográficas y la especialización de cada una de ellas en diferentes sectores de la economía, jalonando el crecimiento desde diferentes ángulos.

Finalmente, la evolución de cada uno de estos hechos que determinan el crecimiento de la población -mortalidad, fecundidad y migración- sitúan en este momento a Colombia en una coyuntura muy especial, que debe ser aprovechada por los economistas de la mejor manera posible. Es la denominada "ventaja demográfica", que no es más que el espacio de tiempo con bajas tasas de dependencia económica, dados los patrones demográficos de un país. Colombia, se encuentra justamente en un momento en que la mayoría de población es adulta o joven, en edades laborales, mientras la proporción de niños y adultos mayores (población dependiente) es baja. Esto genera una coyuntura especial en la oferta de mano de obra, demanda por bienes públicos de baja inversión y por otros bienes que permiten encadenamientos hacia delante de la economía, como lo es la vivienda. Esta situación difícilmente se repetirá en el futuro si las condiciones de mortalidad y fecundidad se mantienen.

Colombia debe entonces dar mayor crédito al crecimiento de su población y a la coyuntura especial por la que está pasando, pues esta es una de las riquezas más grandes con las que cuenta el país y, que además, lo diferencia enormemente de otros países latinoamericanos. Asimismo, planear de manera eficiente el uso de este recurso debe dejar de ser un hecho aislado, por lo que debe incorporarse en las medidas de desarrollo y crecimiento del país.

La mujer en la vida nacional: tres revoluciones recientes 1970-2005

Cecilia López M.[1]

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad colombiana está aún lejos de lograr reducir, de manera significativa, las diferencias inexplicables e injustas entre hombres y mujeres, pilar fundamental para avanzar en lo que debería ser la gran meta del país: la equidad social, que empieza sin duda por la equidad de género. Con el objeto de contribuir a la comprensión de los procesos que las colombianas han seguido a través del tiempo, análisis que permitirá identificar más claramente las barreras que aún limitan su desempeño en condiciones más igualitarias, se presentan en este artículo las tres grandes revoluciones que las mujeres han protagonizado desde principios del siglo XX hasta hoy. Parodiando a Stephan Zweig, se trata de analizar estos cambios en los últimos 35 años de la vida de la mujer colombiana, que coinciden con el aniversario de Fedesarrollo, que se celebra a través de muchos eventos y de este número especial de Coyuntura Económica.

Tres son las grandes revoluciones que la mujer colombiana ha protagonizado, que por razones no muy claras no han sido suficientemente identificadas: la revolución educativa, que hoy se traduce en haber aventajado a los hombres en la educación promedio alcanzada; la revolución demográfica, que permitió una de las reducciones más aceleradas de la tasa de crecimiento de la población en los países en desarrollo; y la revolución laboral, que se ha traducido en tasas de participación en el mercado de trabajo mayores al promedio de América Latina. Una mirada a estos tres procesos y la identificación de la revolución que falta, el acceso a los máximos niveles de poder político, es el objeto de este artículo.

II. LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

Si alguien ha valorado la educación como elemento liberalizador ha sido la mujer colombiana. Este proceso se viene presentando desde tiempo atrás pero se ha consolidado en los últimos treinta y cin-

[1] Actualmente es pre-candidata a la Presidencia de la República. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como parte del equipo de Coyuntura Económica y como Investigadora durante el periodo 1972-1976.

co años. Mujeres colombianas profesionales se han destacado desde tiempos remotos, pero cohortes de mujeres entrando de manera masiva a los diversos niveles educativos y en particular a la universidad, es un fenómeno que para muchos expertos se inicia en la mitad de los años sesenta. Esta revolución educativa se evidencia en todos los indicadores que confirman cómo las mujeres están superando a los hombres en cuanto a formación académica. Hoy es evidente que las mujeres superan en años de educación a los hombres en todos los grupos de edad y esta brecha, lejos de cerrarse, se seguirá ampliando ya que las mayores diferencias en años de escolaridad se encuentran en los grupos de población más joven. Las mujeres de 15 a 24 años tienen en el 2003, 9 años de escolaridad promedio mientras los hombres en esta edad solo alcanzan los 8 años. Como hecho destacable debe anotarse que las mujeres rurales también muestran niveles de educación superiores a los hombres y esto sucede aún cuando se mantienen las grandes diferencias urbano rurales.

Algo similar sucede cuando se analizan los datos de alfabetismo. Durante los últimos 35 años el país ha reducido de manera significativa sus niveles de analfabetismo, al pasar de 18,5% en 1973 a 7,6% en el 2003. Al desagregar por género estos indicadores, de nuevo es evidente que el grupo más dinámico ha sido el constituido por las mujeres. Mientras en 1973, la tasa de analfabetismo femenino era 19,4% y la de los hombres 17,6%, actualmente dicha proporción es muy inferior a la de los hombres, particularmente entre las generaciones más jóvenes: en el grupo de edad 15-24 años solo el 1,81% de las mujeres clasifican como analfabetas mientras la proporción de hombres es de 2,97%. Esta diferencia se mantiene pero disminuye en los grupos de mayor edad: para aquellos entre 15 y 40 años el analfabetismo masculino es de 3,86% y el femenino de 3,00% (DNP, 2005). Como dato interesante y en contra de lo que podría esperarse por la prevalencia de valores patriarcales, en el sector rural son también las mujeres las menos afectadas por dicho flagelo: entre los jóvenes, el 4,27% de las mujeres es analfabeta mientras la cifra para los hombres es de 7,79%. Para el conjunto de los mayores de 15 años, las cifras, extremadamente preocupantes, son de nuevo inferiores en el caso de la población femenina: 16,32% para los hombres frente a 14,38% para las mujeres.

Una mayor cobertura y una asistencia más alta, que supera la de los hombres en los diversos niveles, son algunos de los factores que explican la dinámica de la revolución educativa que han generado las mujeres colombianas. Sin embargo, una hipótesis que podría plantearse es que este comportamiento obedece a que las mujeres, sometidas aún a valores patriarcales, han encontrado en la educación mayores grados de libertad y mayor dignidad. Para muchos expertos, la mujer ha identificado claramente que en muchas ocasiones es mejor el ambiente de la escuela que el del hogar, donde probablemente su función se limita a las labores de cuidado no remunerado. Dignidad, puede ser la otra gran conquista, en la medida en que con educación formal, las mujeres ganan lo que Amartya Sen denomina *Agencia*, es decir, voz, espacio para participar en la unidad familiar y en la sociedad como un todo (Sen, 1999).

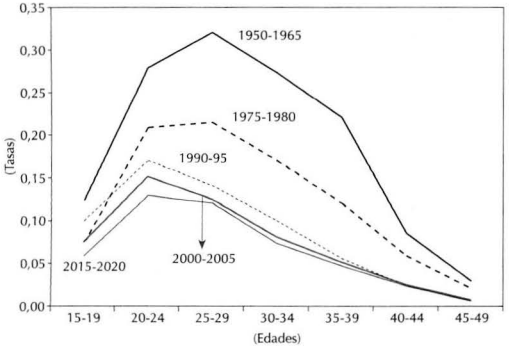
III. LA REVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

Sin negar la importancia de las otras revoluciones, la de mayores consecuencias para el desarrollo nacional ha sido, sin la menor duda, la demográfica. Se inicia en la década de los sesenta cuando el país tenía una tasa de crecimiento poblacional del 3,2% hasta llegar actualmente a 1,6%; cambios que se hicieron a pesar de la Iglesia Católica y, sobretodo, a pesar de los hombres. La tasa de fecundidad bajó

de 6,8 en el período 1950-1965, a 2,6 en el período 2000-2005, un descenso que cambió el perfil demográfico del país. En menos de cincuenta años, las mujeres colombianas redujeron a la mitad el número promedio de hijos que tienen. El Gráfico 1 señala la magnitud de esta transición demográfica en el país, una de las más aceleradas del mundo en desarrollo.

Una transición demográfica como la que ha vivido Colombia generalmente se asocia con innumerables cambios que generan beneficios para la familia, la sociedad y el desarrollo sostenible. Algunos de ellos, como mejoras en la mortalidad infantil, se han logrado en Colombia, mientras otros, como la reducción significativa en mortalidad materna, siguen siendo una meta deseada. En la medida en que se sigan expandiendo sus oportunidades educativas y económicas, se mejorarán las opciones de vida para la mujer, se reducirá la presión sobre el medio ambiente y los servicios públicos y la proporción de dependientes en la población, lo cual permitirá a las familias disponer de su ingreso para la adquisición de bienes y servicios y, en muchos casos,

Gráfico 1. COLOMBIA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD 1950-2020



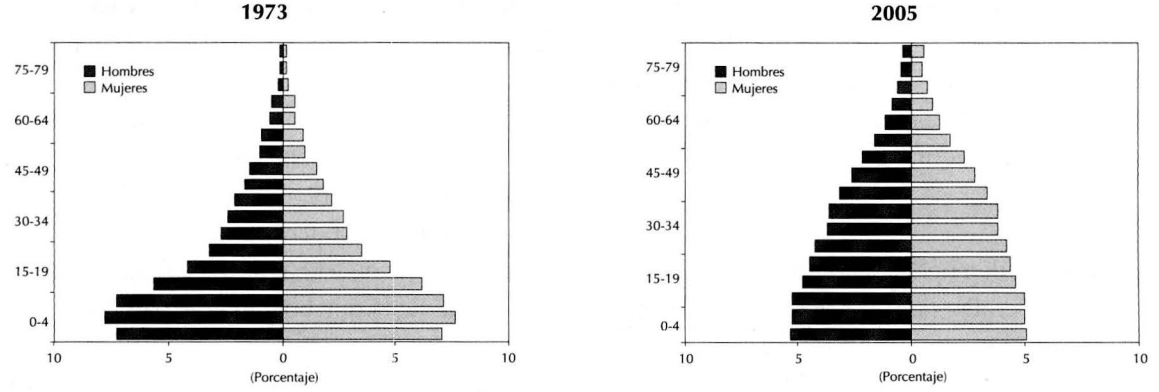
Fuente: DNP. Encuesta Nacional y Continua de Hogares. Cálculos DNP-DDS-SE con base en DANE.

incrementar el ahorro. En síntesis, la transición demográfica mejora la calidad de vida de la población, reporta beneficios económicos y facilita el desarrollo. Si las mujeres colombianas no hubieran inducido este cambio y las tasas de mortalidad y natalidad hubieran permanecido constantes, el crecimiento de la población sería del 3,2%, el número de habitantes sería de 63 millones y la presión sobre los recursos públicos sería de tal magnitud, que habría conducido a una mayor pobreza y desigualdad social de la que hoy tiene el país (DNP, 2005).

La menor fecundidad tuvo lugar tanto en las zonas urbanas como en las rurales, aunque en el campo este proceso se diera una década después. La composición etaria del país ha cambiado de forma rápida: en 1970 Colombia era un país joven, el 46% tenía menos de 15 años, y en 1990 esa proporción había descendido al 36%. Como sucede en el resto de la región, existen diferencias por género: como las mujeres tienen una expectativa de vida mayor, el peso de las personas mayores es más grande en la población femenina que en la masculina. Todos estos cambios señalan que Colombia se encuentra en una fase avanzada de su transición demográfica: el paso de una población joven y de rápido crecimiento a otra principalmente adulta y de crecimiento menor. Colombia se sitúa en el grupo de países latinoamericanos que tienen una mortalidad moderada o baja, así como una natalidad moderada en vías de ser baja (CELADE, 1992). La tasa de crecimiento de la población no es menor dada la elevada proporción de población en edad de procrear, como resultado de la extensa población infantil de la etapa anterior. Colombia comparte con Costa Rica el perfil de aquellos que están marcados por una drástica caída reciente de su fecundidad (CELADE, 1992).

Como se observa en el Gráfico 2, Colombia es cada vez más un país de adultos, aún no de viejos, y no

Gráfico 2
COLOMBIA: CADA VEZ MÁS UN PAÍS DE ADULTOS, AÚN NO DE VIEJOS



Fuente: DNP. Encuesta Nacional y Continua de Hogares. Cálculos DNP-DDS-SE con base en DANE.

se ha preparado para esta nueva realidad. Sin que todavía estén resueltas las necesidades de niños y de jóvenes, las políticas públicas y la sociedad en general, tienen que responder a las demandas específicas de la población económicamente activa, 15-65 años, y de los viejos, 65 años y más. Mientras los menores requieren construir capital humano, los adultos necesitan tener la posibilidad de ser productivos, de tener seguridad económica y seguridad social. Este sector de la población ejerce una presión fuerte sobre el mercado de trabajo, que coincide con la creciente participación laboral de la población femenina.

IV. LA REVOLUCIÓN LABORAL

Si la revolución demográfica cuyas autoras han sido fundamentalmente las mujeres, cambió el perfil de la sociedad colombiana, algo similar puede afirmarse sobre la revolución laboral de las colombianas. Entre la década de los setenta y los inicios de los noventa se da el gran salto en la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, se estabiliza durante los noventa y a finales de esta década vuelve a mostrar una tendencia ascendente. De esta manera se pasa de tasas cercanas al 30% en los setenta a niveles superiores al 50% en los inicios del siglo XXI (DNP, 2000 y DANE, 2005). Colombia tiene la segunda tasa de participación más alta de las mujeres urbanas en la actividad económica en América Latina, 57%, junto con Bolivia y Paraguay, solo superada por Guatemala, que alcanza el 58% (OPS, 2004). Este comportamiento de la actividad laboral de las mujeres no ha sido solamente urbano sino que se reproduce en el área rural, siguiendo un patrón similar. A su vez, los hombres en las últimas décadas mantienen sus tasas de participación laboral alrededor del 70% pero con una marcada tendencia a la baja, particularmente en los últimos años.

De acuerdo con análisis recientes, los determinantes negativos que afectaban la participación laboral de las mujeres se han debilitado y los factores positivos se han fortalecido. Sin duda han influido factores como el incremento de los divorcios, el descenso de las tasas de fecundidad y la existencia en muchos países de normas antidiscriminación. Pero el más importante, sin duda, ha sido el cambio en la naturaleza de los mercados de trabajo. El concepto de la mano de obra asalariada de tiempo com-

pleto ha sido sustituido por un patrón diverso, caracterizado por la informalización del empleo, a través de la mano de obra contratada por tiempo parcial, que trabaja en el hogar y cuyo elemento común es la desprotección de regulaciones laborales. Tradicionalmente, las actividades económicas informales se daban solo como mecanismos de supervivencia para los pobres urbanos y rurales; en años recientes, tanto en países industrializados como en aquellos en vía de serlo, se ha dado una tendencia en la cual aun las grandes empresas han informalizado sus procesos laborales (Standing, 1999).

En términos de participación laboral, Colombia no se aparta del patrón mundial. Durante los últimos 30 años, la tendencia en el mundo ha sido el incremento en la tasa de participación laboral femenina mientras que la participación masculina ha decrecido. Estudios de la OIT, con información disponible sobre las tasas de trabajo femenino remunerado, anotan que en un 51% de los países en desarrollo ésta ha crecido mientras la masculina se ha reducido. En no menos del 74% de estos países la tasa *femenina* se incrementó mientras en el 66% la tasa masculina descendió. Esta divergencia es aún mayor en los países desarrollados, donde la participación masculina cae en el 95% de los casos. Se están reduciendo además, de manera considerable, las diferencias entre las tasas de hombres y mujeres. Es evidente que se está dando un fuerte cambio en la división del trabajo por género y se sugiere que la entrada masiva de las mujeres a la actividad remunerada ha sido mucho más que simple sustitución del trabajo masculino. Como cambio radical, se identifica una permanencia de las mujeres en la fuerza laboral hasta edades muy avanzadas. (Standing, 1999).

La pregunta que surge es por qué en Colombia la feminización del mercado laboral solo se ha dado parcialmente, dado que se frena a la hora de encontrar puestos de trabajo. Es necesario explorar más las causas, pero una posible explicación nace del hecho de que Colombia, a diferencia de países como México y muchos centroamericanos, ha tenido otro tipo de inversión extranjera y no aquella asociada a la maquila, que ha generado abundante trabajo para las mujeres pero en condiciones muy precarias. No obstante, las mujeres colombianas siguen concentrándose en el sector servicios mientras los hombres conservan una menor participación en este tipo de actividades (DANE, 2005).

Esta revolución laboral de las mujeres en Colombia, que se expresa por la mayor participación femenina en la actividad productiva, no solo les exige más esfuerzos que a los hombres en términos de formación académica sino que, a su vez, no representa las mismas oportunidades. Al analizar la escolaridad promedio de la población económicamente activa colombiana, es evidente que la fuerza de trabajo femenina tiene más educación que la masculina, tanto en el campo como en la ciudad. Ya en 1999 la escolaridad promedio de las mujeres activas urbanas era 9 años mientras para los hombres era 8,4 años y esta diferencia es mayor en el campo, 5 y 4 años respectivamente (DNP, 2000). Así mismo, los niveles de desempleo femeninos continúan siendo muy superiores a los masculinos, especialmente desde finales de la década del noventa cuando empieza a crecer de manera significativa el desempleo (DNP, 2000). Para el 2005, las cifras arrojan una tasa de desempleo femenino urbano del 16% mientras el dato respectivo para los hombres es de 9%. A su vez, mientras los hombres aumentan su ocupación las mujeres pierden puestos de trabajo. En términos de informalidad, actualmente hombres y mujeres arrojan tasas de subempleo similares: 32,9% para hombres y 31,9% para mujeres (DANE, 2005). A lo anterior se agrega la discrimi-

nación salarial que no se observa en el sector público pero que si es evidente en el sector privado, especialmente entre las mujeres casadas y en unión libre (Abadía, 2005).

El gran esfuerzo de la mujer colombiana por ser actora del desarrollo sin duda ha cambiado el perfil del mercado laboral del país, pero aún no ha logrado convertirse en el gran instrumento de equidad entre hombres y mujeres. La voluntad de las mujeres por educarse mejor las lanza a lo público y las saca del ámbito reproductivo que carece de remuneración, pero no logra vencer una serie de barreras que impiden alcanzar más puestos de trabajo. En términos de ocupación siguen predominando los hombres, lo que implica que la feminización laboral solo se ve en términos de la creciente participación laboral de las mujeres colombianas. En la medida en que la precarización del empleo continúe, es de esperar que las mujeres ocupen mayores plazas dado que ellas, más que los hombres, se someten más fácilmente a bajos salarios y condiciones laborales precarias (López, 2003).

V. REFLEXIÓN FINAL

Los treinta y cinco años en la vida de la mujer colombiana que comprenden el período entre 1970 y el 2005, se asocian con significativos cambios en la vida nacional. Son avances que han modificado a la sociedad colombiana en áreas críticas como la educación, el comportamiento de la población y la situación del mercado laboral. No obstante estos esfuerzos realizados por las colombianas, es un mito que Colombia se haya convertido ya en un país con equidad de género. Lo que probablemente sí es una realidad, es que el país está listo para pasar de la sola demanda por un mayor bienestar de las mujeres, a la etapa más avanzada de tener como objetivo lograr lo que Amartya Sen denomina la *Agencia* de las mujeres (Sen, 1999). Es decir, llegó la hora, según palabras de Sen aplicadas al país, de que "las mujeres dejen de ser receptores pasivos de la ayuda destinada a mejorar su bienestar y sean vistas, tanto por los hombres como por ellas mismas, como agentes activos de cambio: como promotores dinámicos de transformaciones sociales que pueden alterar tanto la vida de las mujeres como la de los hombres" (Sen, 1999).

Sin duda, el mejor escenario para inducir estos procesos es el campo de la política, entendida como el espacio público donde se dirimen las contradicciones propias de una sociedad, donde se toman las grandes decisiones que cambian el rumbo de la sociedad y donde se necesita la contribución de los dos géneros para lograr una visión completa de la realidad nacional. En un reciente foro latinoamericano sobre la mujer y el poder político[2] se definía la limitada participación de las mujeres en la región en estas altas esferas del poder, como un "déficit democrático". Colombia no es una excepción. Solo dos datos para corroborar esta afirmación: el Senado y la Cámara de Representantes muestran una tendencia decreciente de la participación de las mujeres frente al comportamiento en elecciones anteriores, en las que en ningún caso se ha superado el 12% y dado el número de mujeres congresistas, Colombia se ubica en el puesto 68 en la escala mundial que mide ese indicador de participación.

Es decir, la democracia colombiana es incompleta en la medida en que no ha logrado incorporar adecuadamente a la mujer en el ámbito del ejercicio de la política (López, 2005). No solo en Colombia

[2] Dicho foro, "La mujer y el poder en la política", se realizó en Montevideo el 19 de agosto de 2005 con la presencia de mujeres líderes políticas de América Latina.

sino en América Latina, para no mencionar las otras regiones del mundo, crece de manera significativa la demanda para que las mujeres pasen del tema de su bienestar al ámbito del acceso al poder político. Esta es la revolución que hace falta, proceso que necesita no solo de la decisión de las mujeres sino del convencimiento de los hombres y, en general, de toda la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Abadía, Luz Karime (2005), "Discriminación salarial por sexo en Colombia: un análisis desde la discriminación estadística". *Documentos de Economía*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Mayo.

CELADE (1992). *Boletín demográfico*. Año 25. No. 49. Santiago de Chile.

DANE (2005). *Encuesta Continua de Hogares - Mercado laboral por sexo*. 2004-2005. Julio.

DNP (2000), "Educación y fuerza de trabajo". *Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia*. Boletín No. 27. Bogotá.

DNP (2005). Cálculos DNP -Dirección de Desarrollo Social- Subdirección de Educación; con base en DNP.

López, Cecilia (2003), "Desafíos conceptuales entre género y macroeconomía". *Mimeo*. Documento preparado para la CEPAL, Unidad de Género.

López, Cecilia (2005). "Introducción". *Participación política de la mujer en Colombia*. Ed. Lina María Arango, Fresia Guacaneme. GTZ-FESCOL. Bogotá.

OPS (2004), "Desigualdades socioeconómicas entre mujeres y hombres en América Latina". Unidad de Género y Salud. Washington.

Sen, Amartya (1999), "Desarrollo y Libertad". Barcelona. Ed. Planeta. 440 pp.

Standing, Guy (1999),"Global Feminization Through Flexible Labor: Theme Revisited". *ILO. World Development*. Vol. 27 No. 3 Elsevier Ltd. Ginebra.

La política ambiental en Colombia durante los últimos 35 años

Ana María Ibáñez L.[1]
Eduardo Uribe B.[2]

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación económica, la costo-eficiencia y la equidad, tres conceptos esenciales para el diseño de políticas públicas, con frecuencia no han sido incorporados en la política ambiental colombiana. Dado que los bienes ambientales no son asignados *por el mercado*, sería necesario contar con un "regulador benevolente" que los asignara de tal manera que los costos y los beneficios de su provisión se balanceen. La regulación ambiental debe, por tanto, hacer las veces de un asignador eficiente de recursos que balancee los costos del control ambiental con los beneficios de una calidad ambiental socialmente deseable.

El análisis costo-beneficio es un instrumento que permite evaluar los beneficios sociales de las políticas públicas y determinar los costos en que la sociedad incurre al implementarlas. Aporta argumentos cuantitativos para justificar la adopción de políticas y regulaciones, y para determinar niveles de protección ambiental socialmente óptimos. Pese a los desarrollos teóricos y empíricos disponibles en Colombia, tradicionalmente el rigor en la evaluación económica de las políticas ambientales ha sido entre escaso y nulo. Las políticas ambientales han estado sujetas a preferencias de los funcionarios de turno, o a la ausencia de ellas. Tradicionalmente, esas preferencias tendieron a favorecer el desarrollo de políticas dirigidas a la protección de la biodiversidad en zonas remotas, en detrimento de las políticas ambientales para el control de la contaminación en las áreas urbanas.

La eficiencia económica tampoco ha sido una consideración importante en el diseño de la política ambiental en Colombia. La evidencia empírica, tanto en Colombia como en varios países desarrollados, muestra cómo las regulaciones tradicionales basadas en mecanismos de *comando y control*[3] son ineficientes para el logro de metas ambientales, e imponen injustificables costos a las empresas y a la so-

[1] Profesora Asistente, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. aibanez@uniandes.edu.co. Fue Investigadora de Fedesarrollo durante el periodo 2002-2003.

[2] Profesor Asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. euribe@uniandes.edu.co.

ciedad en su conjunto. También muestra que instrumentos económicos tales como los impuestos a la contaminación y los permisos negociables, pueden reducir los costos sociales del control ambiental al generar incentivos para que las empresas, conocedoras de sus propias realidades, innoven y adopten estrategias organizacionales y/o tecnológicas para prevenir y reducir la contaminación. A pesar de la abundante evidencia empírica, la política y la regulación ambiental en Colombia se basan, principalmente, en los instrumentos de *comando y control*[3]. Instrumentos económicos como las tasas por contaminación y por el uso del agua, creadas por la Ley 99 de 1993 han sido debilitados por disposiciones recientes. Esto como resultado de la desmedida influencia de las agremiaciones de varios de los sectores usuarios de los recursos naturales.

La equidad ha sido una consideración aún más escasa en el diseño de la política ambiental en Colombia. En consecuencia, es muy frecuente que los beneficios y los costos de su implementación no se distribuyan de manera "justa". Lo contrario parece ser cierto, y tradicionalmente las políticas ambientales han ignorado los derechos de los grupos sociales más vulnerables. En muchas ocasiones ellos han tenido que asumir altos costos por el bien de los intereses del sector empresarial, o en aras de las prioridades y preferencias de los funcionarios y de los activistas ambientales, que con frecuencia han sido los mismos. Pero: ¿cómo se definiría lo que es una política ambiental equitativa y, por lo tanto, "justa"? Seguramente, muchos creerían que lo equitativo y "justo" sería que las prioridades, normas y políticas ambientales otorgaran prelación a la protección de los derechos y de los intereses de las poblaciones más vulnerables; asegurando que ellas reciban los mayores beneficios y asuman los menores costos. Sin embargo, una postura como esta estaría cargada de juicios de valor; y, evidentemente, no todo el mundo estaría de acuerdo con ella.

El objetivo de este documento es examinar de manera rápida la política ambiental colombiana durante los últimos 35 años. La primera sección analiza los costos económicos del deterioro ambiental y de la degradación y agotamiento de los recursos naturales. La segunda sección hace un recuento del desarrollo institucional ambiental del país. Las conclusiones se presentan en la tercera sección.

II. LOS COSTOS DEL DETERIORO AMBIENTAL EN COLOMBIA Y LOS BENEFICIOS PROVISTOS POR EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Los costos del deterioro ambiental en Colombia son elevados. Estos podrían alcanzar un valor equivalente al 5,2 por ciento del PIB[4] (Larsen, 2004). Los costos más altos provienen de la contaminación hídrica, la inadecuada provisión de agua potable y alcantarillado, la contaminación atmosférica y la degradación de los suelos. Dado que normalmente estos costos no son tenidos en cuenta al momento de diseñar políticas y regulaciones ambientales, ellas pueden resultar siendo demasiado laxas o demasiado restrictivas: en ambos casos ineficientes.

[3] Las regulaciones de comando y control, o regulaciones directas, son aquellas en las cuales el regulador define leyes, reglas y estándares que las firmas deben acatar. Un ejemplo típico de regulaciones de comando y control son los estándares de emisiones que son definidos, por lo general, con base en la mejor tecnología disponible en el mercado. Este tipo de regulaciones limita la discrecionalidad del agente económico regulado para adoptar la alternativa más costo-eficiente.

[4] Las estimaciones incluyen los costos asociados a la contaminación atmosférica, la contaminación hídrica, la inadecuada provisión de acueducto y alcantarillado, los accidentes de tránsito, la degradación del suelo, la deforestación y los desastres naturales.

Las reformas hechas durante la primera mitad de los años noventa tuvieron un impacto muy positivo en cuanto a la provisión de agua potable y saneamiento básico (Uribe, et al. 2005). Entre 1990 y 2003 las coberturas de acueducto pasaron de 66 al 86.8 por ciento y las de alcantarillado del 51 a 77 por ciento (DANE, 2004). A pesar de lo anterior, sólo 12 por ciento de los municipios tienen plantas de tratamiento (MMA, 2002) y el deterioro de la calidad de los recursos hídricos y la provisión insuficiente de agua potable continúan siendo causa de problemas de salud en Colombia[5]. Esto es cierto principalmente en las ciudades pequeñas y en las zonas rurales. Es allí donde aún existe amplio espacio para mejorar en materia de coberturas, calidad y eficiencia. Los costos asociados a la provisión insuficiente de agua potable y a la contaminación hídrica alcanzan un valor anual de $1.960 millones (Larsen 2004).

La contaminación atmosférica, un problema significativo en las ciudades grandes y los corredores industriales de Colombia, impone altos costos a la sociedad (DNP, 2005). El deterioro de la calidad del aire incrementa las muertes prematuras, la incidencia del asma, la bronquitis y los episodios de infecciones respiratorias agudas (IRA), entre otros[6] (Cropper, 2000). Los costos anuales de estos efectos de la contaminación del aire sobre la morbilidad y la mortalidad alcanzan los $2.285 billones de pesos anuales. Más de una tercera parte de estos costos se generan en Bogotá (Larsen, 2004). Un estudio de Lozano (2003) demostró una relación estadística inequívoca entre la contaminación atmosférica y las infecciones respiratorias agudas en Bogotá: un incremento de 25 por ciento en el material particulado genera un aumento de 21,8 por ciento en las admisiones hospitalarias por IRA.

La degradación de los suelos reduce la productividad agrícola, desregula los caudales de las corrientes de agua y aumenta la probabilidad de ocurrencia de desastres naturales. Cerca de 35 por ciento de los suelos de Colombia presentan algún grado de erosión, y los suelos agrícolas más productivos del país, principalmente en la Costa Atlántica y en los valles interandinos, presentan procesos intensos de salinización en un área superior a las 30.000 hectáreas (IDEAM, 2004). Cada incremento porcentual en las áreas erosionadas o salinizadas conlleva a una caída de 0,3 por ciento en la producción agrícola. Los costos por la degradación de los suelos bordean los $1.440 mil millones; el 60 por ciento de estos provienen de la erosión y el 40 por ciento de la salinización (Larsen, 2004).

De otro lado, la conservación de bienes ambientales contribuye a la conservación de los recursos hídricos, al ecoturismo, a la conservación *in situ* de la diversidad biológica y al secuestro de carbono. El Sistema de Parques Nacionales[7] provee beneficios sociales que normalmente no son tenidos en cuenta en el momento de realizar asignaciones presupuestales. Así por ejemplo, el efecto de las áreas del

[5] La contaminación hídrica aumenta la incidencia de enfermedades tales como la gastroenteritis, la giardiasis, la hepatitis y la fiebre tifoidea.

[6] En Colombia, la contaminación atmosférica en áreas urbanas causa cerca de 6.000 muertes prematuras al año, 7.400 casos nuevos de bronquitis, 13.000 hospitalizaciones anuales y 255.000 visitas a las salas de emergencias.

[7] El Sistema está compuesto por 50 áreas protegidas, cubre más de 10 millones de hectáreas y algo más del nueve por ciento del territorio nacional. De sus áreas protegidas, 16 de las 50, son fundamentales para la producción y regulación hídrica del país. El Sistema de Parques tiene presencia en dos de las zonas de más alta biodiversidad a nivel mundial: el corredor del Chocó Biogeográfico y los Bosques Amazónicos, y recibe cerca de 500.000 visitantes por año.

Sistema de Parques sobre el aumento de caudales genera beneficios por $91 mil millones anuales; y los beneficios recreativos totales anuales están entre $2,3 y $6,9 miles de millones de pesos. De otro lado, el presupuesto total para la conservación del Sistema de Parques en el 2002 fue de $10,9 miles de millones; es decir, cerca de 13 por ciento de los beneficios generados por el aumento de caudales (Carriazo et al. 2004).

III. LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES, 1971-2004

La historia reciente de la gestión ambiental en Colombia se divide en cuatro períodos. El primero se inicia en 1968 con la creación del INDERENA y termina con la aprobación de la Constitución Política de 1991. El segundo comienza en 1991 y termina con la aprobación, en 1993, de la Ley 99. El tercer período incluye lo que resta de la década de los noventa, durante el cual se fortaleció el marco creado por dicha Ley. El último período inicia a partir del año 2002 cuando la administración del Presidente Uribe hizo nuevas reformas al marco institucional ambiental.

La constitución vigente hasta 1991[8] favoreció el desarrollo de un arreglo centralizado en el cual la participación ciudadana en la gestión ambiental y la responsabilidad (*accountability*) de las instituciones ambientales frente a los actores locales eran limitadas. Fue, sin embargo, un período fértil para el crecimiento de las instituciones y de la regulación ambiental. En 1968, el gobierno creó el INDERENA[9] como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura. En 1974 adoptó el Código de los Recursos Naturales y en 1979 el Código Sanitario Nacional. Además, antes de 1991 se crearon numerosas Corporaciones Autónomas Regionales[10] que hasta 1993 estuvieron vinculadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Entre 1971 y 1991 las instituciones, la regulación y la gestión ambiental en Colombia se concentraron principalmente en las áreas rurales. Las políticas ambientales privilegiaron la conservación de los ecosistemas a través de la creación de parques nacionales y reservas forestales. Las Corporaciones Regionales y el INDERENA implementaron programas y proyectos para la protección de los bosques, las cuencas y los recursos naturales. Sin embargo, fueron los grupos sociales más vulnerables quienes asumieron los costos de esas políticas de conservación. Se crearon numerosos parques nacionales sobre los territorios ancestrales de comunidades indígenas, campesinas y negras, sin tener en cuenta su presencia en esas áreas y sin considerar las implicaciones que esto tendría sobre sus derechos culturales, económicos y territoriales.

El período se caracterizó, además, por frecuentes conflictos de interés al interior de las instituciones con responsabilidades ambientales: sus mandatos sectoriales no siempre coincidían con sus objetivos en materia ambiental. Asimismo, los intereses del Gobierno Nacional, de los conservacionistas y de los gremios se imponían fácilmente sobre los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad. De manera similar, las normas relacionadas con el control ambiental de los sectores productivos no reconocían las realidades tecnológicas y económi-

[8] Constitución de 1886.

[9] Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables.

[10] En el período comprendido entre 1954 y 1988 se crearon 18 Corporaciones Autónomas Regionales.

cas de las pequeñas empresas y microempresas. Fueron normas diseñadas con una amplia intervención del sector empresarial formal y sin incorporar criterios de eficiencia y equidad.

El rápido proceso de crecimiento económico y urbanización de esos años trajo nuevos problemas ambientales a las zonas urbanas. Sin embargo, la gestión ambiental del Estado en áreas urbanas era escasa. Las autoridades del sector salud, entonces responsables del control de la contaminación del aire, desarrollaban una modesta labor en este campo. *Otros asuntos* de la gestión ambiental en áreas urbanas como la contaminación del agua, el manejo de los desechos tóxicos, el ruido, la contaminación visual, entre otros, estaban, para efectos prácticos, institucionalmente huérfanos. Hacia finales de la década de los ochenta, la ineficacia del arreglo institucional para detener los procesos de deterioro ambiental, tanto en zonas rurales como urbanas, era evidente y su ineficiencia se podía intuir. Sobre su inequidad y ineficiencia económica nada se decía.

Hacia finales de este período, los problemas ambientales globales, y los acuerdos internacionales relacionados con ellos[11], estimularon la presencia de los temas ambientales en la agenda del gobierno. Además, comenzó a gestarse en Colombia un replanteamiento del régimen político que condujo a la aprobación, en 1991, de una nueva Constitución. Ésta incluyó nuevos derechos en materia ambiental y nuevos mecanismos para protegerlos. La desarmonía entre el régimen anterior y los postulados de la Constitución de 1991 era protuberante. Esto desencadenó un proceso de reformas legales e institucionales en lo relacionado con el manejo de los asuntos ambientales.

El contenido de las reformas se cristalizó en el texto de la Ley 99 de 1993. Ésta ley creó el Ministerio del Medio Ambiente y redefinió el arreglo institucional para la gestión ambiental en Colombia. Además, creó espacios más equitativos, transparentes e incluyentes para la definición de nuevas políticas y prioridades de gestión ambiental. Sin embargo, las normas ambientales aprobadas décadas antes de la Constitución de 1991, y sus inequidades, continuaron vigentes. Pese a los avances que significó esta ley, algunos grupos de interés lograron mantener sus privilegios y preferencias; en tanto que los más vulnerables no lograron remover todas sus cargas.

La Ley 99 de 1993 trazó los derroteros para un interesante proceso de desarrollo y fortalecimiento de las instituciones ambientales, las ONGs y las organizaciones sociales; y desencadenó un ambicioso proceso de reforma institucional. Con altibajos, ese proceso, que se dio entre los años 1994 y 2002, condujo a notables avances en varios frentes de la gestión ambiental del Estado.

A partir de 1994 entró en funcionamiento el Ministerio del Medio Ambiente y 16 nuevas Corporaciones en áreas que anteriormente estaban bajo la jurisdicción del INDERENA. Se establecieron instituciones ambientales urbanas en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Se crearon dos nuevos institutos de investigación[12] y tres más fueron reestructurados[13]. El gasto ambiental, público y privado, aumentó de

[11] Convención de Cambio Climático de 1992, La Convención de Diversidad Biológica de 1992, y la Agenda XXI acordada en el Marco de la Conferencia Global sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCTAD) en 1992.

[12] Los Institutos Von Humboldt y Von Neuman.

[13] INVEMAR, SINCHI e IDEAM.

manera significativa y se aprobaron nuevas políticas y regulaciones ambientales. Durante ese período, el Sistema Judicial jugó un papel importante en torno a la protección de los derechos ambientales y culturales.

Después de 1994, gracias a los esfuerzos en investigación de algunas entidades del SINA (Sistema Nacional Ambiental), la disponibilidad pública de información cuantitativa y científica sobre el estado del medio ambiente ha aumentado. No obstante, el papel de esa información en la definición de las prioridades de política ambiental ha sido precario.

En 1998 el gobierno adoptó una política ambiental bajo el nombre de "Proyecto Colectivo Ambiental". Ésta política priorizó la restauración y conservación de ecosistemas y ecoregiones estratégicos por medio del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y de la sociedad civil para participar en el diseño e implementación de planes ambientales regionales.

Después de 1993, las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)[14] adquirieron una renovada capacidad para balancear intereses sociales en conflicto; y las audiencias públicas, que forman parte de esos procesos de evaluación ambiental, han contribuido a mejorar la equidad y la transparencia de las decisiones de licenciamiento. Las comunidades indígenas han sido muy activas en esas audiencias.

La participación de diferentes grupos sociales en los Consejos Directivos de las Corporaciones mejoró el control social sobre el desempeño de estas entidades. Sin embargo, su capacidad de control se ha visto minada porque, en algunos casos, los directores han aprendido a cooptar la voluntad de los miembros de esos Consejos por medio de distintos tipos de prebendas y favores.

No obstante los avances descritos, desde su adopción, el régimen creado por la Ley 99 de 1993 fue atacado, y gradualmente debilitado mediante diversas iniciativas promovidas por el sector regulado, y por el gobierno mismo. Las Corporaciones Regionales, elementos fundamentales del arreglo institucional creado por la Ley 99 de 1993, fueron acusadas de "politiquería", corrupción y malos manejos; y el sector regulado, principalmente la industria, profundizó en su esfuerzo para restarle méritos al control ambiental del gobierno. Además, las contradicciones entre las autoridades ambientales y las entidades locales y nacionales responsables del saneamiento ambiental y la regulación de los usos del suelo, se hicieron públicamente evidentes.

Durante la campaña presidencial del año 2002, diferentes eventos y opiniones indicaban que el gobierno electo para el período presidencial 2002-2006 podría hacer cambios institucionales al interior del Sistema Nacional Ambiental. Varios sectores, entre ellos la ANDI, habían manifestado su descontento sobre el contenido de las regulaciones ambientales[15]. Fue en medio de este entorno que a partir del año 2002 el gobierno tomó medidas para reorganizar las instituciones ambientales del Estado.

En junio de 2003 el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de la administra-

[14] Estas evaluaciones son, de acuerdo a la Ley 99 de 1993, necesarias para la obtención de la Licencia Ambiental que otorgan las autoridades ambientales a las organizaciones o personas que pretenden acometer un proyecto o actividad que pueda causar un daño significativo al entorno ambiental y social.

[15] El Sr. Luis Carlos Villegas, Presidente de la ANDI en la ceremonia de clausura del Congreso Internacional sobre Eco-Eficiencia. Cartagena. Octubre 19, 2001.

ción del Presidente Uribe: "Hacia un Estado Comunitario". Este Plan no dedicó, como en ocasiones anteriores, un capítulo para el tratamiento específico de los temas ambientales. Esos temas fueron incluidos en diferentes secciones. Sin embargo, más que un cambio en los objetivos de política ambiental, el Gobierno del Presidente Uribe buscó cambiar los mecanismos para lograrlos.

El Gobierno propuso, como una medida de control fiscal, el cierre o fusión de algunos ministerios[16]. Fue así como el Ministerio de Desarrollo fue cerrado y sus funciones relacionadas con la vivienda de interés social y la formulación de políticas y regulaciones generales para el ordenamiento territorial, la provisión de agua potable y el saneamiento básico fueron transferidas al Ministerio del Medio Ambiente[17], ahora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Se creó un viceministerio del Medio Ambiente que, además de los asuntos antes a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, tiene también a su cargo los relativos a la provisión de agua potable y saneamiento básico. Además, el gobierno cerró la Dirección de Política Ambiental del DNP, que tradicionalmente había jugado un importante papel en el diseño de políticas ambientales nacionales.

Las reformas implementadas por la administración Uribe fueron presentadas por el gobierno como una oportunidad para incrementar la relevancia social del Sistema Nacional Ambiental y para lograr una aproximación más integral a la gestión ambiental en Colombia. Sin embargo, ellas terminaron disminuyendo la importancia de los temas ambientales en la agenda del gobierno. Los temas de vivienda, saneamiento básico y provisión de agua potable, por ser electoralmente más rentables, recibirían una mayor atención. Además de debilitar la capacidad de gestión ambiental del Estado, estas reformas disminuyeron la influencia de las ONGs y de las organizaciones sociales, y aumentaron la injerencia del sector regulado en la definición de prioridades, políticas y normas ambientales. Todo ello con altos costos para la equidad y la transparencia.

A partir del año 2002 se dieron algunos cambios en la regulación ambiental. Las tasas de contaminación que se venían cobrando desde 1997[18] fueron reformadas mediante una nueva regulación adoptada en el año 2003[19]. Aunque el proceso de redacción de esa nueva regulación contó con la asistencia del sector regulado, las opiniones de otros actores sociales interesados en la contaminación, como las comunidades que sufren sus consecuencias, no fueron tenidas en cuenta. El resultado de esta reforma fue una mayor laxitud en lo relativo al cobro de tasas de contaminación.

De otra parte, durante el año 2002, el Ministerio del Medio Ambiente coordinó una serie de reuniones con los representantes de los distintos sectores económicos[20] con el propósito de reformar las regulaciones sobre las EIA[21]. El Ministerio del Medio Ambiente y el sector regulado acordaron que, en algunos casos, los procesos de evaluación ambiental de proyectos individuales podían ser evitados.

---

16 Los Ministerios de Justicia, Desarrollo y Trabajo.

17 Decreto 216 de 2003.

18 Decreto 901 de 1997.

19 Decreto 3100 de 2003.

20 Sectores de manufactura, minas, carbón, agricultura y transporte.

21 Entrevistas con el señor Carlos Herrera y el señor Carlos Tamayo quienes representaron a la ANDI y al DAMA, receptivamente, en estos foros.

Esta reforma también debilitó significativamente la efectividad de la regulación ambiental.

De la misma manera, con base en los resultados de una serie de reuniones con el sector regulado, el Ministerio del Medio Ambiente elaboró una nueva regulación sobre tasas por uso del agua que fue aprobada en enero de 2003[22]. De acuerdo con esta nueva regulación, la tasa mínima, que fue definida en el año 2004[23], corresponde a sólo el 2,75 por ciento de la tasa que la CAR cobró hasta el año 2003; y entre una centésima y una milésima del valor marginal del agua para el sector industrial en Colombia (Cruz et al., 2003). Es, evidentemente, muy baja; tan baja que el recaudo podría ser más costoso que el valor de lo recaudado[24].

Las regulaciones aprobadas durante los últimos años[25] fueron pues el resultado de procesos cerrados de negociación y consulta entre el gobierno y el sector privado. Las opiniones de ONGs, minorías, comunidades y otros actores sociales relevantes no fueron tenidas en cuenta. En estas condiciones, las nuevas regulaciones ambientales, como las viejas, podrían ser ineficientes y no reflejar de manera equitativa las preferencias de la sociedad. Además permiten dudar sobre la transparencia de la gestión ambiental del Estado.

IV. CONCLUSIONES

A partir de 1968 la gestión ambiental del Estado en Colombia ha tenido un interesante proceso de evolución. A lo largo de este periodo, la interacción entre los intereses y preferencias de distintos grupos ha moldeado una regulación y una política ambiental que, a pesar de sus ya aplaudidas virtudes, no reconoce las realidades de los grupos sociales más vulnerables y descarga sobre ellos los mayores costos. Más aún, la política ambiental colombiana ha relegado a un segundo plano conceptos económicos relevantes como la eficiencia, la costo-eficiencia y la equidad. Existen hoy las herramientas disponibles para solucionar estas falencias. La agenda ambiental futura en Colombia debe corregir esta situación.

---

[22] Decreto 155 de 2003.

[23] Resolución 240 de 2004. Definió que la tasa del uso del agua podría variar entre $3,5 y $42 pesos colombianos por metro cúbico.

[24] Entrevista con la Sra. Gloria Lucia Álvarez; Directora de la CAR. Feb. 2004.

[25] Decreto 3100 de 2003 sobre tasas de contaminación del agua, Decreto 155 de 2003 sobre tasas de uso del agua y Decreto 3100 de 2003 sobre licenciamiento ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2003), "Colombia Country Environment Analysis". *Concept Note.* Washington D.C.

Carriazo, F., A.M. Ibáñez, and M. García (2003), "Valoración de los beneficios provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una aplicación del análisis de transferencia de beneficios". *Documento CEDE 2003-26.* Universidad de los Andes.

Departamento Nacional de Planeación, DNP, (2005), "Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire". *Documento CONPES 3344.* Bogotá Colombia

Cropper, M.L. (2000), "Has Economic Research Answered the Needs of Environmental Policy?", *Journal of Environmental Economics and Management* 39: 328-350.

Cruz M. P., Uribe E. y H. Coronado (2003), "El valor de la productividad marginal del agua en la industria manufacturera colombiana". *Documento CEDE 2003-38.* Universidad de los Andes. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2004), Encuesta de Calidad de Vida 2003. Bogotá, Colombia.

Instituto Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM (2004), "Informe sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia". Bogotá Colombia.

Larsen, B (2004), "Cost of Environmental Damage: A Socioeconomic and Environmental Health Risk Assessment". Informe final presentado al Ministerio de Ambiente,Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, Colombia.

Lozano, Nancy (2003), "Air Pollution in Bogotá, Colombia: A Concentration-Response Approach". *Masters Thesis.* Department of Agriculture and Resource Economics. University of Maryland, College Park, Maryland.

Ministerio del Medio Ambiente - MMA (2002), "Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes". Bogotá, Colombia.

Uribe E., Coronado H. Domínguez C. Y P. Medina (2005), "Análisis de la evolución de los servicios de públicos domiciliarios durante la última década". Universidad de los Andes - ANDESCO. Bogotá.

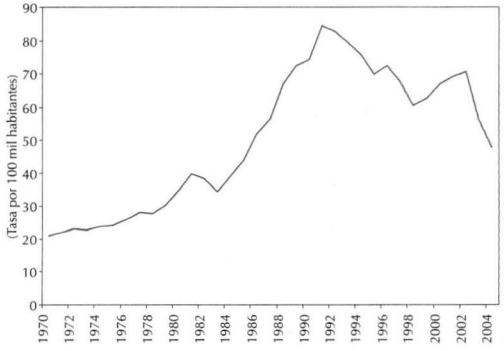
Conflicto y violencia

Tres décadas de homicidios, secuestro y tráfico de drogas en Colombia

Mauricio Rubio P.[1]

Varios elementos permiten caracterizar la violencia colombiana en los últimos treinta y cinco años. El primero es una tasa de homicidios que, creciente desde 1970, alcanzó niveles extraordinarios a principios de los noventa para luego descender de manera casi continua hasta la fecha. El número anual de muertes violentas ha sido tal vez la variable más esquiva a una teoría satisfactoria sobre sus determinantes, a pesar de ser una de las más analizadas. Hay cierto acuerdo en que el incremento a lo largo de los años ochenta estuvo vinculado al auge de la droga, pero probablemente nunca se sabrá con certeza por qué las tasas de homicidio empezaron a caer desde principios de la década pasada (Gráfico 1).

Gráfico 1. HOMICIDIOS DESDE 1970



Fuente: Policía Nacional - DANE.

Las explicaciones sobre sus niveles actuales, comparativamente bajos, son variadas y van desde las visiones optimistas que ven allí el resultado de la aplicación exitosa de políticas en el ámbito urbano, hasta versiones sombrías que detectan, por el contrario, la consolidación de paraestados en algunas regiones.

No ha habido información sistemática, representativa y fiable sobre los homicidas, y mucho menos sobre sus motivaciones. Testimonios dispersos sugieren un abanico lo suficientemente variado como para dar cabida a casi todas las explicaciones propuestas, sin que se pueda avanzar en el punto crítico de su importancia relativa. La dificultad del diagnóstico la resume bien alguien cercano a uno de

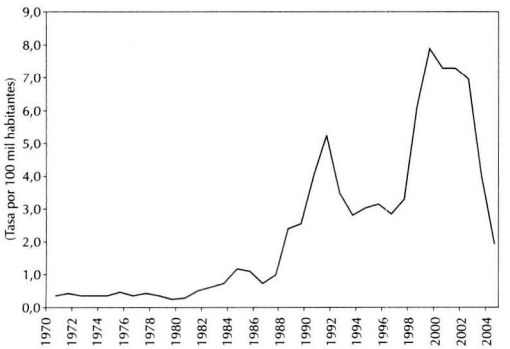
[1] Profesor investigador Universidad Externado de Colombia. mauriciorubiop@gmail.com. Formó parte de la Misión Alesina de Fedesarrollo en el año 2000.

los grupos más activos en materia de homicidios en los años ochenta: "En esa época todo el mundo mataba. Y mataban desde todos los lados. Entonces uno decir que fue fulanito, creo que es imposible".

El segundo elemento peculiar de la situación colombiana es la alta incidencia del secuestro, cuya evolución difiere de la de las muertes violentas, y que muestra con claridad dos *booms*: el primero entre 1987 y 1991 y el segundo desde 1997 hasta el cambio de siglo. Más adelante se discuten algunos factores que pudieron contribuir al primer auge; el segundo es más misterioso. Los aumentos tan bruscos, además de generalizados en todo el país, que se dieron tanto en el 87 como diez años más tarde, invitan a pensar en *choques exógenos* sobre los cuales aún se sabe poco (Gráfico 2).

Cuesta trabajo creerlo, pero el primer *boom* del secuestro aparece en las series muy ligado estadísticamente a una desafortunada reforma del código de procedimiento penal que, en la práctica, paralizó por cuatro años la investigación criminal en el país. Además, algunos indicios permiten sugerir -a nivel especulativo pues en estos temas no siempre es factible contrastar hipótesis- que en la difusión de la información que facilitó esa primera oleada del secuestro habría jugado algún papel la exótica alianza entre la más sofisticada de las guerrillas y el narcotraficante mejor capacitado en temas legales. Sobre el segundo auge de la actividad, que se inició antes de la zona de despeje con la campaña de las mal llamadas *pescas milagrosas,* también falta que se aclaren varios aspectos. El más elemental es por qué la guerrilla tomó esa decisión que al poco tiempo se le devolvería como un verdadero *boomerang*. En efecto, todo indica que la masificación y democratización del secuestro fue un factor definitivo en la saturación de los colombianos y marcó un quiebre, tal vez definitivo, en el curso del conflicto.

Gráfico 2. SECUESTROS DESDE 1970



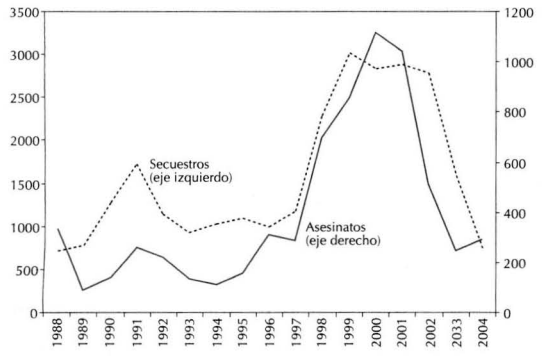
Fuente: Policía Nacional - DANE.

Aunque se podría pensar que la reciente y drástica caída del secuestro -que para el último año está sobre estimada por un cambio en la metodología de las cifras- ha sido simplemente resultado del restablecimiento de la autoridad estatal, de la recuperación del control en las carreteras y del mayor éxito en las operaciones de rescate, hay algunas asociaciones entre indicadores que resultan incómodas y que aún claman por buenas explicaciones. Una de ellas es la alta correlación entre la cifra de secuestros y la de civiles asesinados por los grupos paramilitares (Gráfico 3).

Sobre la tercera peculiaridad colombiana, la producción y exportación de drogas, se cuenta con indicadores menos confiables. Aunque en el contexto de una progresiva consolidación, los cambios en la demanda mundial de la cocaína, en la composición de la oferta, en las técnicas de cultivo, así como el efecto incierto de los esfuerzos de erradicación, hacen difícil precisar la evolución de la actividad durante las tres últimas décadas.

La cuarta característica, paradójica, de la violencia colombiana es que a pesar de la tendencia indis-

Gráfico 3. SECUESTROS Y ASESINATOS CIVILES POR PARAMILITARES



Fuente: Fondelibertad y bases de datos CERAC: Restrepo y Vargas, *(2004)*.

cutiblemente favorable de los dos indicadores más graves en los últimos años, persiste la impresión de deterioro del conflicto y de una situación fuera de control. Esta percepción seguramente se debe a manifestaciones más específicas y agudas del conflicto, como la población desplazada. De cualquier manera, hace tres lustros, cuando las tasas de homicidio y de secuestro doblaban las actuales, y cuando un poderoso barón de la droga lograba acomodar la Constitución a sus intereses, no eran usuales las referencias a Colombia como un *Estado fallido* - que se han vuelto frecuentes- ni el país ocupaba un lugar tan destacado en la agenda de las organizaciones defensoras de derechos humanos. Por el contrario, campeaba el optimismo y se emprendían ambiciosas reformas en las cuales apenas se mencionaba el tema de la violencia.

Fuera de las manifestaciones de criminalidad organizada nada permite, en materia de violencia, establecer una distinción tajante entre Colombia y el resto de países latinoamericanos. No obstante, algunos extraños personajes, que existen en todas partes, han recibido inusitada atención en el país como responsables locales de la violencia: los ciudadanos intolerantes, los jóvenes que se embriagan y riñen, los capitalistas salvajes y los delincuentes comunes. En el otro extremo, algunas de las organizaciones que jugaron un papel crucial en el deterioro de la situación, que contribuyeron a la perversa mezcla de criminalidad y conflicto armado, y al impulso de la guerra sucia, han recibido menos atención en términos de su responsabilidad y están pasando a la historia como promotores de la paz.

A pesar de haber sido, junto con la droga, uno de los principales carburantes del conflicto colombiano, y a pesar de tratarse, por la homogeneidad de los victimarios, de una actividad cuya evolución es más susceptible de ser analizada que la de los homicidios, sobre el secuestro ha habido pocos estudios en el país y errores de política más protuberantes. Sin embargo, su evolución, y los múltiples y complejos vínculos con la droga y las muertes violentas, dan luces sobre el desarrollo del conflicto en la década crítica de los ochenta. Vale la pena por lo tanto detenerse en esa época de intensificación de la violencia, así como en uno de los grupos que, a pesar de su liderazgo inicial en la actividad del secuestro, y en la propagación de la guerra, logró desmarcarse oportunamente. Para sacar de allí algunas lecciones.

Se puede en este punto hacer explícita una de las ideas básicas que surge al mirar en perspectiva las últimas tres décadas de violencia en el país, y cuyo enunciado parece de Perogrullo: es más grave el secuestro que un tipo peculiar de contrabando. Colombia se hubiera ahorrado un buen número de muertes violentas si en lugar de emprender una insensata cruzada antinarcóticos hubiese reaccionado oportunamente ante el secuestro. O, por lo menos, si no se hubiese pretendido avanzar en paralelo en dos frentes tan inconsistentes como pueden ser una guerra contra las drogas, algo importada al-

go moralista, y frustrantes negociaciones con una subversión especializada en la toma de rehenes y la extorsión. Esta delicada mezcla contribuyó poco a resolver la cuestión del narcotráfico pero mucho a la trivialización y consolidación del secuestro, al virtual quiebre del sistema legal y, a su vez, actuó como uno de los detonantes del paramilitarismo, exacerbando la violencia.

Varios factores, hacia mediados de los ochenta, y en ocasiones retroalimentándose, contribuyeron al auge del secuestro, y al deterioro del conflicto.

Está, en primer lugar, la decisión estratégica de agudizar la guerra, tomada por los grupos subversivos, cuya consecuencia más visible fue un incremento en el número de frentes y combatientes. La voluntad de intensificar el conflicto y de llevarlo a las ciudades ha sido ampliamente estudiada para las FARC y el ELN. Menos recordado, aunque más crucial, fue el papel jugado por los guerrilleros urbanos de corte nacionalista del M-19 que se fueron al campo luego de la exitosa, para ellos, toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980. Este incidente fue decisivo en el giro que habría de tomar el conflicto. Los del *Eme,* envalentonados, no sólo hicieron explícita la necesidad de revaluar el concepto de insurrección para pasar a la confrontación armada sino que, además, admirados por las demás guerrillas, se propusieron cambiarles la rígida mentalidad que, según ellos, no era la más adecuada para la nueva etapa de guerra. Es clara la ventaja que, por aquella época, le llevaba el M-19 a las demás organizaciones armadas en materia de técnicas subversivas, de golpes audaces y certeros, de cubrimiento en los medios, así como de contactos internacionales y de alianzas con narcotraficantes.

La intensificación del conflicto, la expansión territorial, el desdoblamiento de los frentes, la necesidad de más armamento y entrenamiento militar requerían recursos financieros. Desde antes del desplome del bloque soviético los fondos externos de apoyo a la subversión iban mayoritariamente a Centroamérica, el frente más activo de la guerra fría, y por lo tanto no llegaban a los grupos colombianos. Se hacía indispensable profundizar la financiación proveniente del secuestro. La opción de plagiar narcos, intentada por el M-19, había sido tan catastrófica que fue abandonada y reemplazada por pragmáticos acuerdos. Además, había contribuido a la conformación de un nuevo tipo de ejércitos privados, como el M.A.S.[2], anti-subversivos y financiados con droga, que no permanecerían ajenos al conflicto.

Como segundo factor en la intensificación de la violencia se pueden mencionar los cambios en el mercado internacional de la cocaína inducidos por la definición de la droga como un problema de seguridad por parte de los EEUU y el inicio de la guerra contra el narcotráfico. La consecuente represión de los cultivos de coca en el área andina, así como la dinámica interna de la industria, reforzaron el traslado de una parte de las siembras hacia las selvas colombianas.

En las zonas de colonización en dónde se adaptaba la coca ya había presencia guerrillera. Algunos frentes de las FARC se consolidaron como autoridad en las áreas donde se implantaba el cultivo. No abundan testimonios sobre el papel del M-19 en las primeras zonas cocaleras, pero se puede sospechar que se encontraban más cerca de la exportación que de la producción. No tenían una base popular en la región ni se sabe de un reclutamiento significa-

[2] El tristemente célebre grupo Muerte A Secuestradores, contundente respuesta al secuestro de Martha Nieves Ochoa por el M-19, marcó un quiebre en la estructura y las alianzas de unas 'hasta entonces' precarias organizaciones armadas.

tivo. Esencialmente, siguieron siendo un grupo dirigido por cuadros urbanos con enclaves en la selva. Por su estirpe citadina, mostraron siempre capacidad para relacionarse con peces gordos y limitaciones para encajar en medios campesinos. Además, tenían bien establecidos contactos con el mercado internacional de armas, un escenario más cercano a los traficantes que a los cultivadores.

La intensificación del conflicto se dio en el marco de un ambicioso programa de paz promovido por la administración Betancur en 1982. Este proceso no fue recibido con entusiasmo por ciertos sectores afectados por la guerrilla. Las acciones militares se redujeron pero el secuestro se consolidó. El escenario se tornaría aún más complejo cuando, a raíz del asesinato de Lara Bonilla, se emprendería una persecución frontal al narcotráfico. Los más aguerridos mafiosos, que se sentían haciendo patria y lubricando con divisas la actividad política, nunca asimilaron el trato preferencial con una guerrilla que, según ellos, hacía más daño secuestrando. En retrospectiva, sí resulta extraño el veto que se impuso en el país a negociar con negociantes y, simultáneamente, la insistencia en dialogar con quienes querían intensificar la guerra para imponer su visión de sociedad. La reacción hacia esquemas paramilitares por enemigos agazapados del diálogo, algunas insólitas alianzas entre subversión y mafias, así como la cooptación de miembros de los organismos de seguridad por el narcotráfico, abrirían el camino hacia la guerra sucia. Bajo este complejo escenario se consolidaría la noción de que para sobrevivir en este tipo de conflicto no es posible estar menos bien financiado que las contrapartes.

Optar por alguna de las dos fuentes de financiación disponibles -narcotráfico o secuestro- implicaba dilemas que fueron solucionados de manera peculiar por cada organización armada.

Los ingresos basados en la droga presentan ciertos inconvenientes. El primero tiene que ver con la decisión de a quien se protege: si al campesino que cultiva la coca o al traficante que compra la pasta. En cualquier caso, se trata de ingresos inestables. La defensa del eslabón más débil de la cadena tiene ventajas políticas, es más acorde con el ideario revolucionario, pero los costos no son despreciables. Por ejemplo, requiere de una importante infraestructura administrativa para el cobro de los tributos a un número grande de pequeños contribuyentes y para atender la demanda por servicios políticos y paraestatales.

La financiación basada en el secuestro presenta ventajas como los menores requerimientos de estructura burocrática, la consistencia con el discurso de redistribución de la riqueza y de castigo a la clase explotadora, y, además, el mayor control sobre el flujo de ingresos. La gran limitación, de naturaleza política, se puede mitigar secuestrando a personas foráneas a las comunidades ó a territorios considerados políticamente relevantes. El otro problema de los plagios es que pueden generar M.A.S. retaliaciones que la simple lucha de clases. Al parecer, esta verdad sólo fue asimilada por los del *Eme*.

Dice bastante sobre la idiosincrasia colombiana que la mayoría de las organizaciones subversivas no hayan puesto mayores reparos para aceptar que secuestran y, simultáneamente, hayan tendido a ocultar su participación en el narcotráfico. El recurso a estos dos tipos de financiación ha variado entre grupos y a lo largo del tiempo. En las FARC, desde los ochenta, se dio una división de tareas entre frentes, especializándose en la protección de los cultivos de coca los establecidos en el sur del país y en el secuestro los que actuaban en otras regiones. El ELN, por el contrario, se concentró en las actividades de secuestro y extorsión, sobre todo a la industria pe-

trolera, aislándose de la protección de cultivos de coca y del tráfico de droga, actividades de las cuales, más recientemente, no habría podido permanecer al margen. Los grupos paramilitares, a pesar de su heterogeneidad, han preferido la financiación basada en la droga. Su baja cuota en la industria del secuestro se puede explicar porque el origen de varios de estos grupos ha sido precisamente la protección contra esa actividad y, sobre todo, porque nunca han contado con una organización suficientemente sólida y centralizada para practicarla a gran escala. El M-19 es el grupo armado sobre el que persiste mayor misterio en cuanto a su financiación por aquella época de intensificación del conflicto. Los síntomas de finanzas saludables contradicen la pretensión de que estas se garantizaron con el rescate por la toma de la Embajada de la República Dominicana.

A pesar de su liderazgo en plagios urbanos en las épocas iniciales de la industria, toda la evidencia apunta a que fue una actividad en la que los del M-19 nunca entraron masivamente. Parecerían haber limitado los secuestros a aquellos en los que se podía mantener una faceta política del incidente, presentándolo como un castigo a la oligarquía. De todas maneras, hay testimonios que reflejan un grado increíble de tecnificación y profesionalización del M-19, que habría llegado a planear secuestros con alianzas internacionales. Esa alta sofisticación, las relaciones con grupos activos en el mercado negro de armas y otras extrañas amistades -con narcos, paras y servicios de inteligencia extranjeros- son elementos que permiten poner en duda la pretensión de que los del M-19 estuvieron siempre al margen del narcotráfico.

Que existieron insólitas alianzas del *Eme* con narcos parece ya algo más allá de una duda razonable: sus mismos dirigentes las aceptan. Como también admiten que hubo una secreta pero cordial, duradera y pragmática relación con los líderes de las Autodefensas Unidas del Magdalena Medio. Las razones y justificaciones que, posteriormente, han aducido para explicar estos vínculos son de una candidez conmovedora.

La pertinencia de la discusión alrededor de los vínculos entre el *Eme* y la droga sobrepasa las recriminaciones o la voluntad de revivir odios y heridas mal cicatrizadas. Es, por el contrario, pertinente para evaluar las consecuencias de optar por una estrategia poco basada en el secuestro. El exitoso proceso de reinserción del M-19 nunca hubiese sido posible de haber mediado rehenes y secuestrados en poder de la organización. El no haber estado en la mira de los grupos paramilitares, antes o después de la firma de los acuerdos de paz, el haberse podido acercar a algunos de esos grupos, no sólo facilitó la decisión de entregar las armas sino que corrobora la importancia del secuestro como reproductor del conflicto.

Se puede plantear que los del *Eme*, si de veras cuentan su historia, son los que mejor podrían escribir un *manual* sobre cómo se sale de una guerra sucia. Varios de los antiguos integrantes de esa agrupación se encuentran en la actualidad en una posición privilegiada, como políticos y formadores de opinión, para contribuir a enderezar uno de los más costosos errores que se han cometido en el país de cara a la violencia, y es el de haber fijado parámetros de aceptación social, moral y legal más laxos con el secuestro, la extorsión y la toma de rehenes que con el tráfico de drogas.

Es en el bizarro contexto de una sociedad que por muchos años ha sido menos tolerante con una actividad sobre la cual a nivel internacional aún se debate si debe ser considerada digna de sanción

penal que con una conducta que los códigos de todo el mundo castigan de la manera más severa, que los antiguos miembros del M-19 podrían hacer un fructífero aporte argumentando con conocimiento de causa que, en últimas, sí es posible hacer el tránsito del narcotráfico a la política, en el mejor sentido del término. Algo que, como se ha visto, ha resultado bastante más difícil para quienes se especializaron en el secuestro y el chantaje.

Si, para la celebración de los 35 años de Fedesarrollo, hubiera que señalar el evento que, en 1970, habría de tener mayores repercusiones en materia de violencia, no sería arriesgado apuntar que fueron las desafortunadas elecciones del 19 de Abril. Es tal vez allí donde se encuentra el eslabón perdido entre La Violencia y el infierno de los ochenta.

El desmonte del secuestro extorsivo en Colombia: ¿existe una estrategia?

Elvira María Restrepo S.[1]

"Nothing counts anymore except the slow, strange understanding that you have managed to survive one more hour, one more minute". (A victim talking about the unbearable uncertainty of kidnapping).

I. EL CONTEXTO COLOMBIANO

En el contexto Latinoamericano, quizás con algunas excepciones, Colombia tiene niveles de criminalidad similares al resto de la región en delitos como hurtos, lesiones y violencia intrafamiliar . Por el contrario, delitos como el homicidio y el secuestro han alcanzado desde los ochenta (y en el homicidio desde mediados del siglo), niveles epidémicos comparados con la región y con el resto del mun-do occidental[2]. En el caso del secuestro somos campeones en el mundo. El pico más alto del secuestro en Colombia fue en el año 2000 cuando se reportaron 3.706 secuestros, y el más bajo en los últimos 10 años es de aproximadamente 1.300 casos en 1995[3]. Italia en su peor época, entre 1977-1986, llegó a tener 433 secuestros extorsivos, es decir un promedio de 43 por año[4]. En Estados Unidos el secuestro alcanzó sus niveles considerados como más críticos en la década 1926-1936, cuando se registraron 101 casos de secuestro extorsivo, aproximadamente 10 por año, cifra que en su momento se catalogó como catastrófica.

Con el ánimo de profundizar en el análisis del desmonte de tan execrable delito se mirará cúal fue el contexto y algunas de las estrategias exitosas de países que superaron o acabaron con la industria del secuestro.

---

[1] Profesora Investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora Asociada entre los años 2001 y 2003.

[2] Sobra decir que en Colombia el nivel epidémico alcanzado por el secuestro ha copado el sistema judicial, como en su momento lo hicieron los delitos relacionados con el narcotráfico que semi-paralizaron el sistema y permitieron una especie de inmunidad de los narcotraficantes ante el sistema criminal. Ver Gaitán, F (2001), "Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa", Economía Institucional No. 5, Segundo Semestre y Restrepo, E.M. (2003), "Colombian Criminal Justice in Crisis, Fear and Distrust" Palgrave.

[3] Policía Nacional y Fondelibertad.

[4] Control Risks Ltd. (1987), "Kidnap, Hijack and Extortion". En Clutterbuck, Richard, Macmillan Press.

II. EL SECUESTRO EN EL CONTEXTO MUNDIAL

En el mundo moderno el secuestro no es tan visible[5] como lo fue en los años setentas o incluso principios del siglo XX[6]. No obstante lo anterior, el secuestro extorsivo con fines económicos es hoy una poderosa, lucrativa y creciente industria, particularmente en Latinoamérica, donde grupos como Control Risk Ltd. consideran a Colombia como el primer Hot Spot de secuestro del mundo desde 1991. Algunas estimaciones indican que en el mundo se dan alrededor de 10, 000 secuestros al año, lo que significa que en la actualidad, entre el 20% y el 30% de los secuestros del mundo ocurren en Colombia. Se calcula que el negocio les reporta a los secuestradores alrededor de 500 millones de dólares al año[7]. Estimativos para Colombia calculan que los pagos de rescate por secuestros al año para el 2001 (año de las estimaciones anteriores) fueron de aproximadamente 9 millones de dólares, es decir que aparentemente en Colombia el precio del rescate promedio es relativamente bajo comparado con los otros países[8]. El negocio del secuestro se centra en Latinoamérica, principalmente en Colombia, Brasil y México, aunque también hay secuestros en Filipinas, la Unión Soviética y en países Africanos. Según Briggs (2001), Colombia no solo se caracteriza por ser campeón mundial en secuestro, sino por la creación de figuras como el "doble pago"[9], dado lo que ella considera un bajísimo riesgo de ser detenido y condenado por este delito.

En Italia, la industria del secuestro floreció entre 1970-1980, época de las Brigadas Rojas y de fuertes Mafias que todavía subsisten hoy, pero a un nivel más local. Italia en esa época era el país del secuestro económico. Todos los ricos eran presa, en general los secuestros no duraban más de 6 meses y se pagaba hasta 1 billón de Liras por cada rescate. La ola de secuestros en Roma empezó en 1975 cuando hubo 10 grandes secuestros. Los autores del secuestro era los gangs de la Mafia Siciliana, los Napolitanos (Camorra) y los Cerdeños[10]. Posteriormente, aunque se trataba de secuestros eminentemente políticos, las Brigadas Rojas entraron en el negocio. Lo que es claro es que la industria del secuestro en Italia creció en un Estado 'flexible' donde la Policía estaba pobremente preparada y sin mayores insumos, y cuando existía una clara 'guerra' entre la Policía y los Carabinieri (militares), además de una corrupción estatal frecuente que impedía cualquier esfuerzo centralizado del estado[11].

En Argentina, como en otros países Latinoamericanos, los secuestros eran comunes desde los años sesenta. En esos años la mayoría de los secuestros eran perpetrados por los Montoneros, el EPR y otras

---

5 En sus orígenes modernos el secuestro fue inicialmente político, las demandas variaban desde solicitudes para dejar libres a presos políticos de grupos en oposición armada, hasta peticiones como la disolución del Estado de Israel.

6 En Estados Unidos había tantos secuestros que el New York Times creo una página especial para reportarlos.

7 Briggs, Rachel (2001), "The Kidnapping Business".The Foreign Policy Centre, UK.

8 Los pagos por rescate pueden estar subestimados. DNP, Archivos de Economía, "El secuestro en Colombia. Caracterización y costos económicos". Documento No. 257, 9 junio 2004.

9 El doble pago significa que una vez se paga por la libertad de la víctima, los secuestradores se sienten tan confiados que se dan el lujo de negociar un segundo pago. Ver Briggs, R. (2001), Ibid.

10 Es interesante destacar que en Cerdeña los secuestros son más prolongados y continúan en el presente, dadas las características geográficas y el "abandono" estatal de esa región, dos circunstancias similares a las de Colombia hoy.

11 Bles, Mark and Low Robert (1988), "The Kid Fidnap Business". Pelham Books, Ltd.

guerrillas. Bandas de criminales comunes también practicaban secuestros. Algunos como Juvenal (1994)[12] afirman que los Peronistas de extrema derecha, que antecedieron el gobierno militar, también fueron agentes del secuestro. La realidad es que en Argentina, como en muchos países de la región (en particular Uruguay, que sufrió una ola importante de secuestros) las Dictaduras de turno aniquilaron -a través de asesinatos y desapariciones- los movimientos guerrilleros de izquierda que manejaban el negocio y acabaron de un tajo con la industria del secuestro[13].

En Estados Unidos la industria del secuestro se detuvo a finales de los años treinta luego del secuestro y asesinato de Charles Lindbergh, el hijo del famoso aviador norteamericano en 1932. Este secuestro, que no era el primero ni tampoco fue el último, generó tal rechazo público que el Gobierno tomó medidas extremas. La *Lindbergh Law* le dio jurisdicción exclusiva al FBI para delitos federales y erigió el secuestro en uno, entre otras disposiciones. Antes existía una total descoordinación en materia de secuestro pues la policía de cada estado tenía jurisdicción exclusiva, vacío legal que permitía a los secuestradores cambiar de Estado para conseguir su impunidad.

Finalmente en Inglaterra, donde el secuestro nunca alcanzó niveles preocupantes (10 en su peor año), luego de dos intentos fallidos de recuperar dos secuestrados, la Policía Británica diseño un *Blue Print* sobre secuestro que es digno de generar lecciones para la Colombia de hoy, a pesar de las inmensas diferencias del fenómeno y de los contextos de ambos países.

III. LA LUCHA CONTRA EL SECUESTRO EN ITALIA Y EN INGLATERRA

A continuación se analizarán brevemente las estrategias y soluciones contra el secuestro adoptados por Italia, dadas las similitudes de contexto con la Colombia actual, y por Inglaterra ya que algunas de sus estrategias son dignas de análisis o réplica.

En Italia las medidas antisecuestro se intensificaron con el secuestro de Aldo Moro en 1978. A pesar de la inyección masiva de fuerzas policivas para encontrar a Moro, que era un secuestro político que atentaba directamente contra la Democracia Cristiana -el partido político que dominó Italia desde el final de la Dictadura- las investigaciones iniciales produjeron pocos resultados.

"El magistrado a cargo, Luciano Infelisi, tenía la imposible tarea de coordinar investigaciones entre tres fuerzas de la Policía (la Policía Civil, los *Carabinieri* y la Policía Financiera), los servicios de inteligencia SISMI y SISDE y dos comités político- técnicos. Asimismo tenía que informarle a todas las autoridades el progreso del día a día. Más aún no lo habían relevado de sus otras labores judiciales, ni le habían dado más personal o facilidades para llevar a cabo esta investigación[14]".

Según Infelisi, los bancos no daban información, no había expertos en el tema y nadie en Italia se especializaba en este tipo de investigaciones. Un mes

[12] Juvenal, Carlos (1994), "Buenos Muchachos. La historia del secuestro en la Argentina". Planeta. Espejo de la Argentina.

[13] Amnistía Internacional estima que se dieron 15.000 desapariciones en nombre del régimen militar Argentino.

[14] Jamieson, Alison (1989), "The Heart Attacked. Terrorism and Conflict in the Italian State". Marion Boyan Publishers.Traducción propia.

después del secuestro de Moro, la investigación fue reasignada al Fiscal Jefe Guidio Guasco, quien anuló todas las órdenes de captura.

Se destaca que aunque el sistema penal Italiano tenía instrumentos especializados para tratar el terrorismo -y por ende normas aplicables al secuestro- desde 1975[15], estas mediadas extremas no sirvieron para acabar con el terrorismo ni el secuestro. Es más, un repaso de la literatura europea demuestra claramente que las medidas represivas adoptadas en Europa no sirvieron para acabar con el terrorismo, ni el secuestro. Así, leyes como el Blocco[16], propuesta por el magistrado *Pomarici,* que pretendían congelar el patrimonio de la familia de la víctima para evitar con ello futuros secuestros, lo único que lograron fue alejar a las familias de colaborar con las autoridades. Otras, como la estrategia de exigir a la familia el acompañamiento de la Policía en el momento del pago del rescate con el ánimo de capturar algunos de los secuestradores, tuvieron efectos negativos similares al *Blocco*[17].

El éxito en la lucha contra el terrorismo en Italia (que incluye el secuestro) fue producto de un cambio de estrategia, que puede simplificarse como el paso de la represión a la colaboración voluntaria y renuncia al terrorismo, a través de la figura del *Pentitismo* que fue introducida en 1982[18]. El *Pentitismo* consistía en lograr arrestos a través de confesiones de terroristas arrepentidos, que permitieran capturar otros terroristas y otorgarles beneficios judiciales a los primeros (algo similar a la Política de Sometimiento a la Justicia del gobierno Gaviria en Colombia). La era del *Pentitismo* triunfó pues logró romper con la *omerta* que sostenían en Italia poderosas organizaciones criminales. En el otoño de 1981, la mayoría de los miembros de una importante columna de las Brigadas Rojas (BR) fueron arrestados, Moretti su jefe, fue arrestado un año más tarde, y así sucesivamente en poco tiempo las principales columnas de las BR desaparecieron o fueron arrestadas y condenadas. A finales de los ochentas casi todos los 450 terroristas de la izquierda que se encontraban en las prisiones Italianas eran *pentitis*[19]. Indudablemente la desaparición de las BR redujo el secuestro en Italia. A pesar de todo, el problema del secuestro (mas no la industria) en Italia persiste pues como en el caso colombiano hay problemas estructurales (zonas de menor control estatal, como Cerdeña, y fuertes mafias locales) que perduran hoy.

En contraste, la estrategia de Inglaterra -un país que nunca alcanzó niveles importantes de secuestro extorsivo- se basaba en un total control y coordinación de todo el operativo: desde el reporte del secuestro, hasta el rescate de la víctima y la posterior operación policivo-judicial para capturar y juzgar a los secuestradores. A raíz de dos secuestros que tomaron por sorpresa a este país (el primero en 1969) la Policía inexperta en el tema no pudo hacer mucho. Los medios publicitaron el caso empeorando las cosas. Por ello, la víctima fue asesinada y su cuerpo no apareció nunca, aunque encontraron a

[15] La normas antiterroristas en Italia se habían creado para contrarrestar las atrocidades neofascistas entre 1969 y 1974. También después de la muerte de Moro se introdujeron varios estatutos antiterroristas entre ellos la Ley Cossiga de 1980.

[16] Copiada por la Ley 40 de 1993 que rigió en Colombia durante 10 meses.

[17] Moorehead, Caroline (1980), "Fortune's Hostages. A study of Kidnapping in the World Today". Hamish Hamilton.

[18] Las leyes del Pentitismo fueron criticadas en su momento desde un punto de vista moral y judicial. Ver Jamieson, A., (1989), Ibid.

[19] Ibid.

los responsables (también bastante inexpertos) y los condenaron por 44 años (esto de por sí se consideraría como exitoso en la mayoría de los países). Después de un segundo fracaso, en el que murió una niña de 17 años por una operación descoordinada de la Policía, Scotland Yard estableció luego de mucho análisis, una metodología o *Blue Print* para manejar futuros secuestros.

Aunque los detalles del entonces grupo C11 por obvias razones son secretos, algunas personas lograron sintetizar los principales elementos de la estrategia[20]. En primer lugar, se nombró un Jefe Investigador de la Policía quien se encargó de coordinar todos los operativos de los secuestros en el país para garantizar coherencia entre todos los involucrados (autoridades, familia, etc.) y vigilar el cumplimiento minucioso de un catálogo de prioridades a seguir. Sobra aclarar que este tipo de coordinador no existe en Colombia. En segundo lugar se diseñó una operación a cargo de 3 equipos. Un primer equipo a cargo de la familia de la víctima, su casa y los lugares de trabajo, cuyo objetivo es coordinar a la familia y a la policía. Un miembro de este primer equipo pasa a vivir (por turnos) con la familia para coordinar todas las operaciones: lo esencial es negociar, casi sin limitaciones, hasta recuperar a la víctima. Por ello el director de este grupo es un experto negociador pues allí está la clave del éxito para recuperar al secuestrado.

Un segundo equipo está encargado de la vigilancia 24 horas todos los días de la semana de los lugares relacionados con el secuestro (casa, lugar de entrega del dinero del rescate, lugares donde se podría encontrar el secuestrado), desde el momento mismo en que se conoce el hecho. Finalmente, un tercer equipo es la central de operaciones que coordina los otros 2 equipos y todas las otras fuerzas y actores involucrados. Este tercer equipo tiene a su vez una serie de pasos a seguir en orden de prioridad: primero debe garantizar que todos los involucrados sepan que la prioridad es recuperar a la víctima con vida. Segundo, bloquear las noticias de los secuestros en los medios para que el público no se entere[21]. La ventaja del bloqueo es que le quita a los secuestradores una fuente de inteligencia sobre la reacción de la familia y la policía (ni siquiera pueden saber si el delito se denunció). Guardadas proporciones, esto ocurrió recientemente en Londres con los ataques terroristas del 7 de julio de 2005 al transporte público, episodio en el que la mayoría de los medios opacaron la noticia para no darle publicidad a los terroristas y no causar pánico en la ciudad. El resultado de esa reacción por parte de los principales medios fue, que a los dos días de los atentados, el 80% de los pasajeros tomaron transporte público y la vida de los londinenses siguió prácticamente igual, a diferencia de lo ocurrido con el 9/11 en los Estados Unidos. La tercera prioridad es pedir una prueba de vida del secuestrado. Finalmente, la última prioridad exige que cuando se recupere a la víctima la policía siga el procedimiento normal de cualquier investigación criminal.

Los resultados de este *Blue Print,* que se pusieron a prueba en 1975, demostraron que funcionó a la perfección para los secuestros subsiguientes[22]. Los medios aún hoy han cumplido con su promesa de guardar absoluto silencio y en todos los casos en

[20] Bles, Mark and Low, Robert, (1988), Ibid.

[21] El bloqueo requiere de acuerdos previos con los principales medios de comunicaciones.

[22] Hoy por hoy no es fácil conseguir información sobre secuestro precisamente por el sigilo con el que se maneja este delito en el Reino Unido.

los que se tuvo posterior noticia, se recuperó a la víctima y se arrestó a los culpables. Las desventajas de este *Blue Print* son sus elevados costos, no solo económicos (equipos, salarios) sino los recursos humanos que exigen tener gente supremamente capacitada en técnicas de negociación, vigilancia, etc.

IV. LECCIONES PARA COLOMBIA

De los casos analizados vale la pena extraer algunas lecciones para Colombia, no sin antes destacar tres características de este flagelo: la industria del secuestro en Colombia ya copó el sistema judicial, los autores intelectuales son demasiado poderosos y numéricamente el problema es endémico. Como consecuencia de todas estas deficiencias parecería axiomático que seguir combatiendo el secuestro en la forma como se hace hoy no da resultados. Por un lado es innegable que derrotar a la guerrilla, que es la mayor empresaria del secuestro, para acabar con esta industria (como ocurrió en Argentina y en otros países de la región) es hoy imposible. Por el otro, darle poderes excepcionales a la Fuerza Pública y a los jueces es poco recomendable, dados los suficientes antecedentes fallidos de los últimos intentos[23] y los efectos negativos de la represión en la experiencia italiana y en otros países Europeos[24].

Adicionalmente, el secuestro es un delito que requiere, ante todo, de instancias importantes de negociación con los secuestradores, y de cooperación entre la familia del secuestrado y las autoridades pues lo primordial, como lo es para los países Europeos, es rescatar a la víctima con vida[25]. Igualmente para lograr el verdadero propósito de desmontar la industria del secuestro hay que negociar con los secuestradores como se hizo en Italia. Solo así se puede lograr que algunos confiesen delitos para desmontar las poderosas maquinarias que manejan el secuestro y los otros tantos delitos que lleva a cabo la delincuencia organizada.

El rescate de la víctima con vida, que debe ser la prioridad en un secuestro, depende de una negociación manejada con toda la profesionalidad y la discreción del caso, como lo estableció desde mediados de los setentas la Policía Británica. Aquí no hay mucho campo para la actividad judicial. El desmonte de las organizaciones criminales que manejan la industria del secuestro debe ser un proceso conjunto a partir de la negociación, concomitante o durante la guerra. Ello se sale de las orbitas policivas y judiciales. El papel de la justicia debe darse para cada caso, una vez se rescata a la víctima. En Colombia, investigaciones recientes demuestran que la probabilidad de rescate incrementa en un 39% si se encuentra un sindicado (sospechoso con indicios graves)[26]. Por la seguridad de la víctima y por el incremento en la probabilidad de rescatarla, solo cuando se logre el rescate debe ponerse en marcha el aparato judicial con miras a arrestar a los secuestradores y condenarlos.

---

[23] Gallón, G.(1979), "Quince años de Estado de Sitio en Colombia 1958-1978", Guadalupe. Orozco, I. (1992), "Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia." Temis y Restrepo E. M. (2003), Ibid.

[24] Ver Davis, J.A. (1998), "Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth Century Italy". Macmillan, y Walsh, D.P.J. (1983), "The Use and Abuse of Emergency Legislation In Northern Ireland". Russel Press.

[25] La colaboración de la familia en los procesos judiciales es una variable significativa con efectos marginales positivos para el éxito judicial de condenar a los responsables del secuestro como lo demuestra el análisis empírico de Restrepo, E.M, Sánchez, F. y Martínez, M. (2004), "Impunidad o Castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado". Documento CEDE, ISSN 1657-5334.

[26] Ibid.

En resumen, en Colombia vamos en contravía de las estrategias de países que, como Italia e Inglaterra, derrotaron la industria del secuestro. En general se deja la negociación en manos de cada familia pues ésta no confía en las autoridades. Luego, las autoridades buscan intervenir durante la negociación poniendo en peligro la vida de la víctima y posiblemente, entorpeciendo su liberación. Al mismo tiempo, se espera que sea la familia quien se desplace a la Fiscalía para impulsar una investigación judicial que, a estas alturas y sin el sigilo que exige su participación, tiene pocas posibilidades de éxito. Finalmente, cuando la víctima aparece, el proceso judicial muere, pues ya no hay interés ni confianza de la familia ni de la víctima en la justicia, que solo en unos pocos casos encuentra a los responsables (generalmente a los autores materiales y no a los cerebros del secuestro).

Los elementos anteriores muestran claramente por qué en Colombia seguirá floreciendo la industria del secuestro. En consecuencia, hay que diseñar una verdadera estrategia contra el secuestro a nivel nacional e implementar algunas de las lecciones dejadas por países como Italia e Inglaterra, cuyos componentes esenciales aplicables a Colombia se pueden resumir en tres palabras: negociación, cooperación y sigilo.

Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia

Ximena Cadena O.[1]

I. INTRODUCCIÓN

El recrudecimiento del conflicto interno armado durante los años noventa generó un incremento significativo en el gasto en defensa y seguridad (GDS). A pesar de que el origen del conflicto colombiano no es reciente, han sido las últimas administraciones las que han incluido en sus planes de gobierno una política de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo que ha significado un considerable aumento en el presupuesto del sector, complementado por los recursos de la ayuda externa provenientes de Estados Unidos bajo la iniciativa del Plan Colombia. Si bien el incremento en el GDS no ha sido la única política implementada con el fin de mejorar la seguridad en el país, la capacidad de gestión y la supremacía de las instituciones dependen en buena medida de los recursos con los que cuentan para operar. En este ensayo se pretende revisar la evolución histórica del gasto en defensa y seguridad con énfasis en los resultados del incremento en este rubro durante la última década.

El análisis que aquí se realiza indica que la estrategia de seguridad apoyada en el incremento de los recursos para el sector defensa en los últimos años ha sido efectiva. Sin embargo, la complejidad de las consecuencias del conflicto y de sus determinantes hacen de su medición una tarea que difícilmente parecerá completa. Particularmente cuando se trata de un análisis económico básico que puede excluir aspectos estratégicos, militares y sociales. Además, hay que resaltar que el aumento en el gasto público que se destina a mejorar las condiciones de seguridad en el país tiene un impacto fiscal considerable. Los desbalances recientes y las presiones de gasto crecientes que se ven a futuro, en lo que tiene que ver con pensiones y transferencias territoriales entre otros factores de desequilibrio fiscal, llaman la atención sobre la necesidad de garantizar una estrategia militar viable hacia futuro, enmarcada en una estrategia de financiamiento sostenible en el largo plazo.

En este documento se analiza el impacto económico del incremento en el gasto en defensa y seguri-

[1] Este ensayo se basa en los análisis que realicé en Fedesarrollo como Editora de Coyuntura Económica durante 2004 y 2005. Agradezco a Mauricio Cárdenas y Carlos Caballero por sus contribuciones y comentarios.

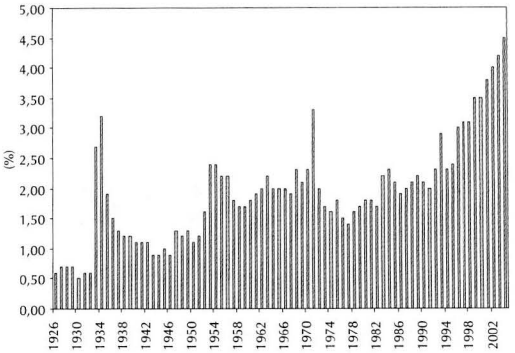
dad como pilar de una estrategia de seguridad. En la segunda sección se estudia la evolución del gasto en defensa y seguridad (GDS) en Colombia y su composición a través del tiempo. En la tercera se muestra el impacto de la estrategia de seguridad sobre los principales indicadores del conflicto y en la cuarta sección se examinan los posibles efectos de estos resultados sobre el crecimiento de la economía. El análisis se centra en el efecto del conflicto sobre la productividad y deja de lado las consideraciones fiscales, no por ser menos importantes sino porque sin duda serán abordadas en los ensayos sobre finanzas públicas que Fedesarrollo comisionó para esta publicación especial de Coyuntura Económica 35 Años. Finalmente, se resumen algunas conclusiones.

II. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA

La Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación cuenta con series consistentes desde 1926 para el gasto en defensa y seguridad (GDS) que incluye gastos de las Fuerzas Militares y de Policía y sus respectivas pensiones. Esta información ofrece una perspectiva histórica que ayuda a entender el fenómeno actual del esfuerzo fiscal en materia de seguridad.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución del GDS como porcentaje del Producto Interno Bruto. El nivel de gasto actual, que para 2004 representó 4,5% del PIB, no tiene precedentes en la historia de Colombia. El GDS durante la guerra con Perú o en el periodo de "La Violencia" aumentó de manera temporal. Algo similar ocurrió cuando hace 35 años se incrementó la inversión del sector defensa para adquirir aviones *Mirage* y fusiles automáticos. Todos ellos fueron aumentos transitorios que se corrigieron una vez se superaba la causa generadora.

Gráfico 1. GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD (% del PIB)



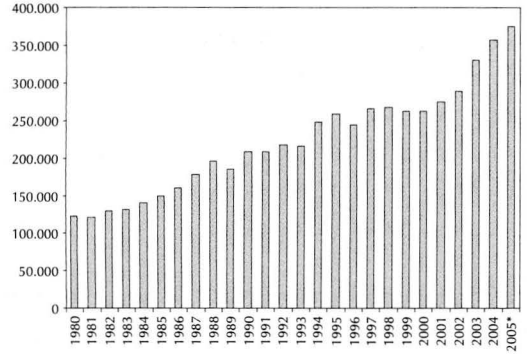
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS).

A partir de 1990 la tendencia del GDS ha sido creciente. La implementación de acciones para contener a la guerrilla, el fortalecimiento del pie de fuerza y su nivelación salarial marcaron el inicio de la década de mayor incremento en el gasto en defensa y seguridad en Colombia. Mientras que en 1990 el GDS representó 2,1% del PIB, en 2000 alcanzó 3,5% del producto y en los últimos 5 años aumentó otro punto del PIB. Técnicas econométricas han revelado que a partir de 1992, el gasto en defensa y seguridad acentuó su tendencia de crecimiento de largo plazo[2]. Buena parte del incremento en el GDS durante los últimos años se explica por el fortalecimiento del pie de fuerza (Gráfico 2). El incremento en el personal de combate implica costos que van desde las mesadas salariales hasta las inversiones que se requieren para generar una relación capital/trabajo efectiva estratégicamente.

El incremento en el GDS de los últimos años estuvo financiado en parte por el Impuesto para Preservar

[2] Ver Cárdenas, Cadena y Caballero (2005).

Gráfico 2. INCREMENTO EN EL PIE DE FUERZA



* Proyectado.
Fuente: Ministerio de Defensa.

la Seguridad Democrática decretado en agosto de 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior. Con los $2,6 billones que se recaudaron, se logró alimentar el presupuesto para defensa, seguridad y justicia en $606 mil millones en 2002, $1,5 billones en 2003, $403 mil millones en 2004 y $140 mil millones en 2005. Estos recursos adicionales permitieron la ampliación del pie de fuerza a través de diversos mecanismos, entre ellos se destacan la activación de brigadas móviles, la creación de batallones de alta montaña, la creación de grupos antiterroristas urbanos y la implementación del programa "Soldados de mi Pueblo", entre otros. Además, se logró adelantar acciones en materia de alistamiento de aeronaves y se garantizaron los recursos para implementar el plan de desmovilización y para financiar los programas de inteligencia, recompensas y cooperación.

De acuerdo con la distribución funcional del presupuesto que realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPN-MHCP, 2004), las actividades y servicios de la defensa nacional y las actividades de orden público y seguridad ciudadana (sin incluir las actividades de protección social asociadas a ellas) absorberán $9,8 billones en 2005, 13% más que los recursos destinados a ellas en 2004. Sin embargo, su participación dentro del presupuesto general de la Nación ajustado (sin pagos de deuda) se reduce de 16,5% en 2004 a 16,1% en 2005. Así, es claro que el incremento en el GDS no ha estado asociado a sacrificios de gasto en otros sectores. De hecho el gasto social, que incluye protección social, salud y educación, aumentó su participación en el presupuesto ajustado entre 2004 y 2005.

Además de los recursos del presupuesto nacional que destina Colombia para los gastos en defensa y seguridad existe un complemento importante proveniente de Estados Unidos que permite financiar inversiones enfocadas principalmente en erradicar el narcotráfico. Los recursos de asistencia de ese país hacia Colombia en los últimos años han estado enmarcados en la estrategia del Plan Colombia y más recientemente dentro de la Iniciativa Andina. Más del 80% de los recursos de asistencia militar están relacionados con la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo en 2004, de los US$629,5 millones que invirtió el gobierno de Estados Unidos en Colombia, US$521,8 millones (83%) se destinaron al control de narcóticos, equipo antidrogas y apoyo al grupo de antinarcóticos de la Policía Nacional.

III. EL IMPACTO DEL GDS SOBRE EL CONFLICTO COLOMBIANO

Es claro que la estrategia de seguridad en los últimos años ha estado determinada por el incremento en los recursos disponibles para que las Fuerzas Militares y la Policía realicen sus acciones dentro y fuera de combate. Sin embargo, no es posible aislar el efecto del GDS de otros factores que podrían afectar de manera simultánea la evolución del conflicto en Colombia. La evaluación de los resultados de la

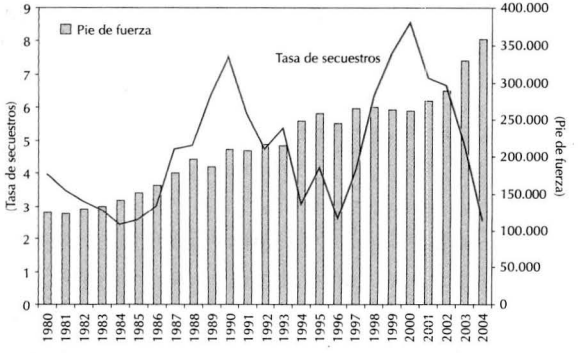
estrategia debería incluir aspectos relacionados con la eficiencia del gasto y con los resultados directos sobre los grupos armados al margen de la ley, entre otros. Sin embargo, la información relevante para realizar esa evaluación es precaria y muy reciente. Por eso, en esta sección se realiza un análisis simple de correlaciones que da una luz sobre la efectividad de la estrategia.

La estrategia de seguridad del gobierno puede caracterizarse de manera cuantificable a través de dos variables básicas: el pie de fuerza, como medida de los recursos humanos que se destinan para mejorar las condiciones de seguridad del país; y el gasto en defensa y seguridad neto de transferencias, que representa el monto de recursos que se utiliza para pagar salarios y movilizar y equipar al personal en servicio activo para realizar sus funciones de mantenimiento del orden y monopolio de la fuerza.

En el Gráfico 3 se puede ver la estrecha relación que existe entre los aumentos en el pie de fuerza y la evolución en la tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes. El fortalecimiento del pie de fuerza que tuvo lugar a principios de la década de los noventa permitió reducir la tasa de secuestros de 7,5 en 1990 a 2,6 en 1996. Entre 1997 y 2000 el personal activo de las fuerzas militares y de policía se redujo en casi 5 mil efectivos, lo que llevó a un aumento en la tasa de secuestros hasta su máximo histórico en 2000 (8,5). El aumento de 36% en el pie de fuerza entre 2000 y 2004 permitió que se redujera la tasa de secuestros a 2,7 por 100.000 habitantes en este último año.

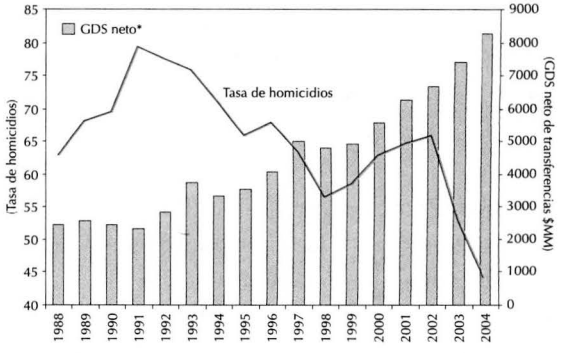
Algo similar ocurrió con la tasa de homicidios, que en 2004 alcanzó su nivel mínimo en 19 años. Para este caso fue determinante el fuerte incremento en el pie de fuerza entre 2002 y 2004 que llevó a que la tasa de homicidios cayera de 65,8 a 44,15 en sólo dos años. La relación de esta variable con el GDS es evidente, entre 1988 y 2004 la correlación entre ellas fue -0,76. El Gráfico 4 muestra que el relativo estancamiento del GDS entre 1988 y 1991 se vio reflejado en un incremento de más de 16 puntos en la tasa de homicidios. Este efecto tardó 6 años en reversarse y el proceso estuvo acompañado de aumentos en el GDS neto. Probablemente fue la combinación de un mayor número de miembros activos de la fuerza pública con mejor remuneración e incentivos lo que permitió una evolución favorable. Hoy, el GDS es 72% real superior a lo que

Gráfico 3. PIE DE FUERZA Y TASA DE SECUESTROS



Fuente: Ministerio de Defensa y Fondelibertad.

Gráfico 4. GDS NETO Y TASA DE HOMICIDIOS



Fuente: Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

era en 1998 y la tasa de homicidios 12,4 puntos inferior a lo que era en ese entonces.

IV. CONFLICTO Y ECONOMÍA

La recuperación de la seguridad en Colombia tiene impactos en el desempeño de la economía del país. La reducción del conflicto permite un mejor aprovechamiento de los recursos productivos e incentiva la acumulación de capital que aumenta el potencial de crecimiento futuro. En general, quienes se han aproximado a este tema han encontrado que los costos económicos del conflicto pueden oscilar entre 0,4 y 3 puntos del PIB[3].

El conflicto puede afectar el crecimiento del producto de la economía a través de reducciones en los factores, esto es, por la destrucción de capital físico y humano. Parte de la estrategia de los grupos insurgentes para ganar terreno y generar miedo entre la población ha sido atacar la infraestructura. La destrucción de vías, puentes, oleoductos y torres de energía reduce y encarece la disponibilidad de capital físico para producir. Asimismo, la migración de personas que tuvieron que salir del país a causa de la violencia, los heridos y las vidas humanas que se pierden por cuenta del conflicto, reducen la calidad y la cantidad del capital humano para participar del proceso productivo en Colombia.

Pero, además de afectar el nivel de los factores productivos, el conflicto afecta la productividad con que ellos se combinan. Es decir, para un mismo nivel de capital y trabajo, un mayor nivel de conflicto (menor productividad) implica una cantidad inferior de producto. Esto puede ocurrir por varias razones, por ejemplo, la intensidad del conflicto viene acompañada de mayores gastos en seguridad (vigilancia privada, seguros, etc.), estos gastos reducen la productividad de las industrias, que podrían destinar esos recursos -en ausencia de conflicto- a usos más efectivos. En el sector agrícola es claro que en un ambiente más seguro, es más fácil controlar la producción de las tierras y más económico transportar los productos a su destino final.

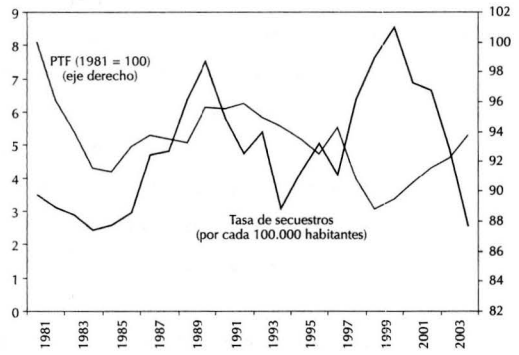
El Gráfico 5 muestra la relación negativa que existe entre los indicadores del conflicto y la productividad. En el panel A se presenta la evolución de la productividad y los secuestros entre 1981 y 2004, el coeficiente de correlación es -0,40 y es evidente que a partir de 1994 van en direcciones opuestas. Se destaca el periodo 1994-1996 cuando el aumento de 2 puntos en la tasa de secuestros estuvo acompañado de una caída en la productividad de 2% real; y el periodo 2000-2004 en el que ocurrió lo opuesto, mientras la tasa de secuestros se redujo en 6 puntos, la productividad aumentó 5% en términos reales. En los paneles B y C se muestra la relación entre la productividad de los factores y los ataques a la infraestructura -torres de energía y oleoductos- los coeficientes de correlación también son negativos, -0,67 y -0,54 respectivamente. En ambos se destaca la caída en el número de ataques que probablemente redujo los costos de producción al permitir mayor fluidez de energía y combustible que redundó en una mayor productividad en los últimos años.

Junto con el aumento en la productividad, la reducción en la intensidad del conflicto genera confianza entre empresarios y consumidores. Una mayor confianza incentiva aumentos en la inversión, la producción y el consumo. Las encuestas de Fedesarrollo han mostrado que las percepciones de los

[3] Los resultados varían según la metodología, las fuentes de información y el periodo de análisis. Para una revisión detallada de la literatura sobre violencia y crecimiento en Colombia, Ver Riascos y Vargas (2004).

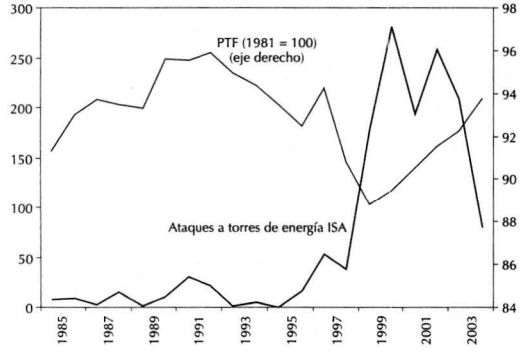
Gráfico 5. PRODUCTIVIDAD Y CONFLICTO

A. Productividad y secuestros



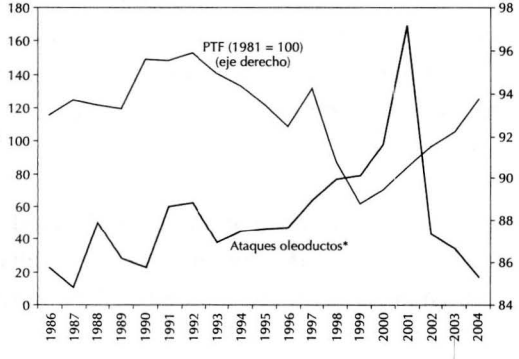
Fuente: Fedesarrollo y Fundelibertad.

B. Productividad y ataques a torres de energía



Fuente: Fedesarrollo e ISA.

C. Productividad y ataques a oleoductos



* Voladuras de oleoductos Caño Limón Coveñas.
Fuente: Fedesarrollo y Ecopetrol.

empresarios se reflejan de manera directa en la producción industrial, mientras que las condiciones de los hogares afectan su propensión a consumir y por esa vía determinan el comportamiento de la demanda agregada. Los análisis que ha realizado Fedesarrollo en los últimos años han sido claros en señalar que existe una correlación inversa muy fuerte entre la evolución de secuestros, masacres, atentados y demás indicadores del conflicto y el nivel de confianza de empresarios y hogares en Colombia. Así, los avances en seguridad de los últimos años probablemente han contribuido a mejorar el ambiente económico para la inversión y el consumo en el país.

V. CONCLUSIONES

Colombia se inscribió desde comienzos de la década de los noventa en un proceso de crecimiento continuo en el gasto del gobierno destinado a proveer defensa y seguridad. Este proceso ha sido el reflejo de la profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía, del incremento en el pie de fuerza y de las inversiones destinadas a garantizar la movilidad, la capacidad de respuesta y la presencia de la Fuerza Pública en el territorio colombiano.

El esfuerzo de los mayores gastos en defensa y seguridad parece haberse visto reflejado en una mejoría en los indicadores del conflicto. En términos generales, en el periodo reciente el incremento en el GDS ha coincidido con un aumento en la seguridad para la población y la infraestructura colombiana. Este hecho ha repercutido de manera positiva sobre la productividad de la economía colombiana y sobre la confianza que incentiva la inversión y potencia el crecimiento económico. Estudios empíricos para Colombia y a nivel internacional indican que el impacto podría estar entre 0,4% y 3% del producto.

Así, la estrategia de seguridad parece rentable. Sin embargo, las condiciones fiscales de Colombia llaman la atención sobre la necesidad de diseñar un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades de la política de defensa y seguridad sin comprometer la sostenibilidad fiscal del país. Se requiere entonces propiciar las condiciones para imprimirle mayor flexibilidad a todos los componentes del gasto público, esto permitiría priorizar los gastos de manera que no se comprometa la sostenibilidad fiscal del país. Cuando los recursos son escasos, como en el caso colombiano, la necesidad de priorizar se vuelve imperiosa y las instituciones así deben permitirlo. La sostenibilidad de la política de seguridad a futuro dependerá de que tanto se avance en ese camino en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, Cadena y Caballero (2005), "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia". en Sostenibilidad de la seguridad Democrática (Compilador: Alfredo Rangel). Fundación Seguridad y Democracia.

DGPN-MHCP (2004), "Un presupuesto para consolidar la confianza" Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005.

Riascos y Vargas (2004), "Violence and Growth in Colombia: A Brief Review of the Literature" Webpondo Edición No.11 Enero-marzo. www.webpondo.org

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de ***Fedesarrollo*** *aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

Patrocinadores Fondo Germán Botero de los Rios Fedesarrollo 35 años

Acesco
Alvaro Hernán Mejía P.
B.P. Exploration Compan y Colombia Ltda.
Bancolombia
BBVA Colombia
C.I. Racafe & Cia S.C.A.
Carvajal
Cementos Argos
Chaid Neme
Codensa
Colciencias
Colpatria
Compañía Nacional de Chocolates S.A.
Credibanco
Davivienda
Emgesa
Fundación Éxito
Fundación Mario Santo Domingo
Fundacion Social Pinar del Rio
Grupo Sanford
Harinera del Valle
Louise y Rodrigo Botero
Mac S.A.
Metrogas de Colombia S.A.
Nestlé de Colombia S.A.
Organización Terpel S.A.
Pedro Gómez & Cia. S.A.
Promigas
Seguros Bolivar
Suramericana
Tecnoquimicas

