ISSN 0121-2532



COYUNTURA SOCIAL

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Mauricio Cárdenas S.

SUBDIRECTOR ECONÓMICO
María Angélica Arbeláez R.

SUBDIRECTOR SOCIAL
Felipe Barrera O.

SECRETARIA GENERAL
María Mercedes Carrasquilla B.

EDITOR COYUNTURA ECONÓMICA
Ximena Cadena O.

EDITOR COYUNTURA SOCIAL
Francisco Pérez C.

INVESTIGADORES ASOCIADOS
Carlos Caballero A.
Juan Carlos Jaramillo F.
Roberto Junguito B.
Mauricio Reina E.
David Reinstein B.
Gabriel Rosas V.
Beatriz Uribe B.
Juan Gonzalo Zapata G.
Luis Alberto Zuleta J.

INVESTIGADORES
Cristina Gamboa T.
Diana Parra C.

INVESTIGADORES JUNIOR
Juan Camilo Chaparro C
María Lucía Guerra B.

DIRECTORA BIBLIOTECA
Lucía Fenney Pérez M.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN
Camilo Ernesto Domínguez G.
Ana María Fierro S.
Paula Herrera I.
Lucas Felipe Higuera J.
María Carolina Latorre L.
María Fernanda Rosales R.
Miguel Rueda R.

ASISTENTE DE EDICIÓN
Myriam Consuelo Lozano G.

ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL
Jesús Alberto Cantillo V.
Over Libardo Garzón C.

JEFE DE SISTEMAS
Juan David Díaz V.

Tarifa Postal Reducida No. 907

Coyuntura Social

EDITORES COYUNTURA SOCIAL
Felipe Barrera O.
Ana María Ibáñez L.

Número 27
Diciembre de 2002

Publicación admitida en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de COLCIENCIAS

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9 - 91
Tels.: 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

Diseño Carátula
Marta Granados

Artes
Myriam Consuelo Lozano G.
Fedesarrollo

Impresión
Lito Camargo
Carrera 20 No. 5-12
Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

INDICADORES DE ENCUESTA SOCIAL ETAPA VII 7

ULPIANO AYALA: *IN MEMORIAM*

Ulpiano Ayala y la Micro
Rudolf Hommes R. 25

Ulpiano Ayala: el ser que yo conocí
Alejandro Sanz de S. 30

La contribución de Ulpiano Ayala al conocimiento del sector informal
Tomás Uribe M. 37

Un gran profesor y amigo: Ulpiano Ayala
Olga Lucía Acosta N. 40

ALGUNAS CONTRIBUCIONES DE ULPIANO AYALA

Crítica de la explotación capitalista
Ulpiano Ayala O.† 47
Comentarios: Salomón Kalmanovitz K. 68

Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia
Ulpiano Ayala O.† 75
Comentarios: José Leibovich G. 106

Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia
Ulpiano Ayala O.†
Olga Lucía Acosta N. 111
Comentarios: Mauricio Perfetti del C. 134

Todos contra el desempleo
Ulpiano Ayala O.†
Felipe Barrera O.
Marta Luz Henao V.
Hugo López C. 141
Comentarios: Mauricio Cárdenas S. 165

La viabilidad de las finanzas públicas colombianas
Ulpiano Ayala O.† 175
Comentarios: María Angélica Arbeláez R. y Nouriel Roubini 198

Indicadores de Encuesta Social

Indicadores de Encuesta Social Etapa VII

I. Introducción

Fedesarrollo, con el apoyo de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga realizó la séptima etapa de la Encuesta Social en el mes de septiembre de 2002. Dicha aplicación tuvo lugar en 3.428 hogares de las cinco principales ciudades del país: Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín. En esta sección de la revista se exponen algunos resultados del módulo básico, los cuales incluyen percepciones de bienestar, estrategia de mitigación de disminución de ingresos e indicadores de seguridad, educación y salud. Así mismo, se incluyen por primera vez líneas subjetivas de pobreza, índices de pobreza e índices de necesidades básicas insatisfechas.

II. Condiciones generales de bienestar

Con base en los datos de la Encuesta Social, se construyen dos tipos de indicadores de bienestar. El primer conjunto de indicadores se apoya en preguntas generales sobre la capacidad del empleo para generar las condiciones necesarias de bienestar, las oportunidades que ofrece el país y la actitud frente a la ciudad incluidas en la Encuesta Social desde mayo de 2000. Un segundo conjunto de variables busca capturar la relación entre percepciones e indicadores de ingreso de los hogares. Para tal fin, se utilizan una serie de preguntas[1] incluidas en septiembre de 2002 y desarrolladas por Pradhan y Ravallion (1998) las cuales son además útiles para construir líneas de pobreza subjetivas.

Percepción sobre calidad de empleo: aumento significativo en Cali, ascenso sostenido en Bogotá, tendencia decreciente en Medellín y desplome en Barranquilla; estable por estratos sociales

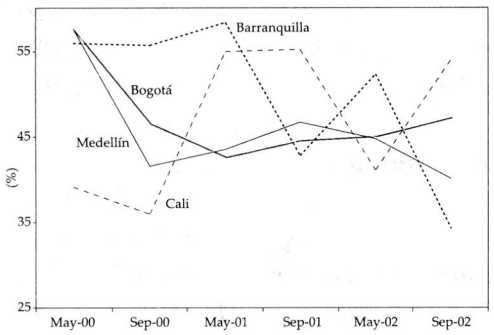
Los bogotanos recuperan paulatinamente la confianza en la capacidad que tiene su empleo para ofrecer las condiciones mínimas de bienestar. Las percepciones de bienestar en Bogotá sufrieron una caída pronunciada desde mayo de 2000 hasta mayo de 2001, momento en el cual empiezan a recuperarse lentamente (Gráfico 1). Cali continua siendo, sin embargo, la ciudad más optimista de la encuesta. Por su parte, Barranquilla muestra un comportamiento atípico: durante un periodo de disminución de confianza en las otras tres ciudades de la muestra, Barranquilla presentaba porcentajes de confianza relativamente altos y crecientes; y en mayo comienza a disminuir la confianza cuando en las otras tres ciudades aumenta. Por último, se observa una tendencia negativa en Medellín desde septiembre del año

---

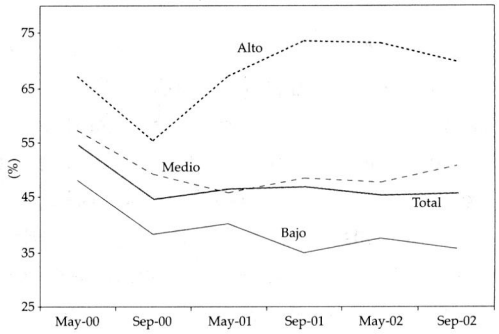
[1] Las cinco preguntas incluidas para calcular la línea subjetiva de pobreza son: (i) El consumo de alimentos de su familia durante el último es [...]; (ii) La vivienda donde vive su familia es [...]; (iii) Las prendas de vestir de su familia son [...]; (iv) La atención en salud a la cual tiene acceso su familia es [...] ; y (v) La asistencia escolar de los menores de su familia es [...]. Para cada pregunta, el jefe del hogar podía escoger las siguientes posibilidades: a) menor que la cantidad adecuada para cubrir las necesidades de su familia; b) apenas adecuada para cubrir las necesidades de su familia; c) más que adecuada para cubrir las necesidades de su familia; o d) no se aplica.

Gráfico 1
PERCEPCIÓN DE BIENESTAR DEL HOGAR
(Condiciones económicas necesarias)

A. Por ciudades



B. Por estratos



Fuente: Encuesta Social.

pasado. Al dividir la muestra por estratos sociales, la percepción de bienestar permanece estable desde septiembre de 2001.

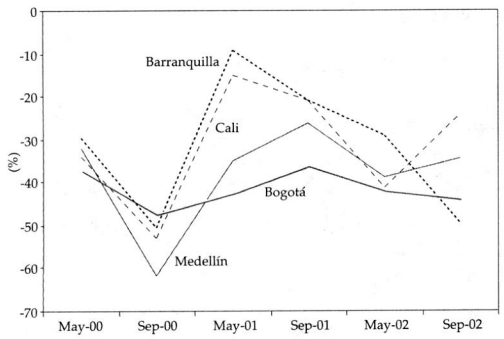
Balance de las condiciones económicas: continúa siendo negativo, pero se detuvo tendencia decreciente en Cali, Bogotá y Medellín; para el estrato alto un cambio positivo

El balance negativo (medido como la resta entre el porcentaje de personas que perciben unas peores condiciones de bienestar respecto a hace seis meses y el porcentaje de personas que perciben mejores condiciones de bienestar) de las condiciones de bienestar provistas por el empleo persiste. Bogotá muestra un balance estable y negativo desde mayo de 2000 mientras las otras ciudades registran comportamientos más volátiles (Gráfico 2). Barranquilla presenta un deterioro sustancial en el balance de sus condiciones y en septiembre de 2002 es la ciudad más pesimista, seguida por Bogotá. De otro lado, Cali denota un ascenso significativo durante los últimos seis meses. El estrato alto muestra un gran aumento en la percepción de bienestar desde mayo del 2002, mientras que los otros tres estratos presentan una tendencia estable.

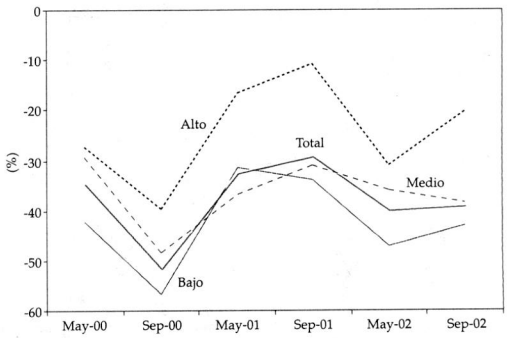
La posesión del Presidente Uribe parece haber proporcionado un ambiente de optimismo excepcional acerca de las oportunidades que ofrece el país. Tres de las cuatro ciudades -Bogotá, Medellín y Cali- muestran incrementos sustanciales cercanos a 10 puntos porcentuales (Gráfico 3). Dicho incremento y nivel nunca se había presentado desde que se inició la Encuesta Social. De otro lado, se observa una caída abrupta en Barranquilla de las percepciones acerca de las oportunidades que brinda el país. Pese al aumento significativo en las expectativas, continúa siendo mayor el porcentaje de personas que perciben peores las oportunidades ofrecidas por el país respecto a seis meses atrás, frente a quienes las perciben mejores en las cuatro ciudades. Esto no es sorprendente pues se venía de niveles muy bajos debido probablemente a la recesión económi-

Gráfico 2
BALANCE DE LAS PERCEPCIONES DE BIENESTAR DEL HOGAR
(Condiciones económicas necesarias)

A. Por ciudades



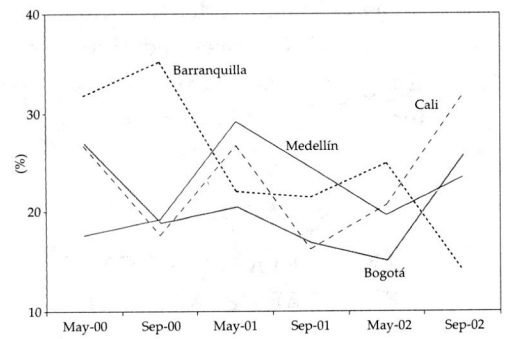
B. Por estratos



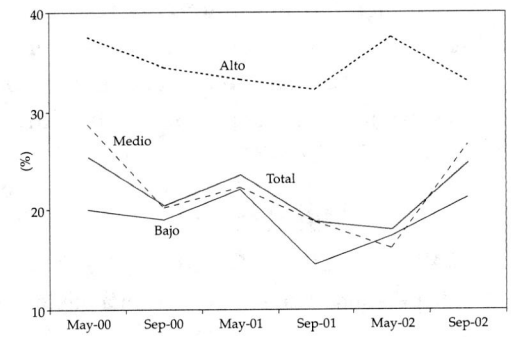
Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 3
PERCEPCIÓN DE BIENESTAR DEL PAÍS
(Oportunidades)

A. Por ciudades



B. Por estratos



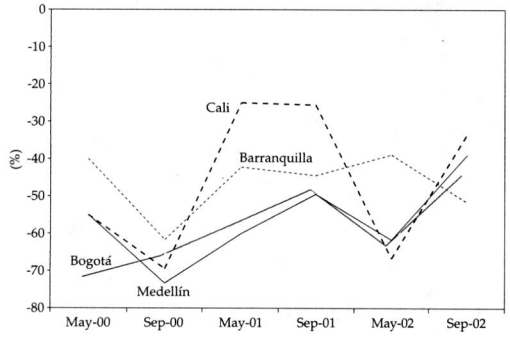
Fuente: Encuesta Social.

ca de 1999 y al fallido proceso de paz. El balance de las condiciones es, sin embargo, el mejor desde el inicio de la Encuesta en Bogotá, Medellín y Cali (Gráfico 4).

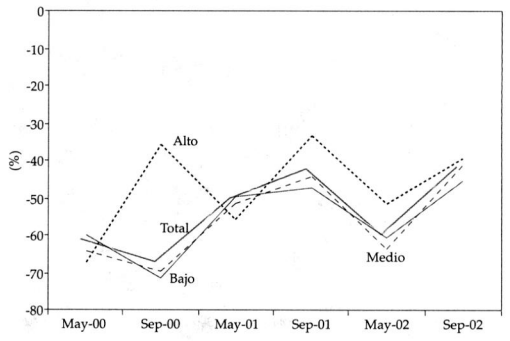
Desde mayo de 2001, la satisfacción de los bogotanos con la ciudad ha crecido continuamente pero la brecha con Cali persiste. Medellín y Barranquilla muestran un menor porcentaje de personas satisfechas con su ciudad y con tendencia negativa. En Medellín, el porcentaje desciende de 89,2 por ciento a 66,1 por ciento en los últimos seis meses. Es probable que el recrudecimiento de la guerra urbana haya ocasionado dicho des-

Gráfico 4
BALANCE DE LA PERCEPCIÓN DE BIENESTAR DEL PAÍS
(Oportunidades)

A. Por ciudades



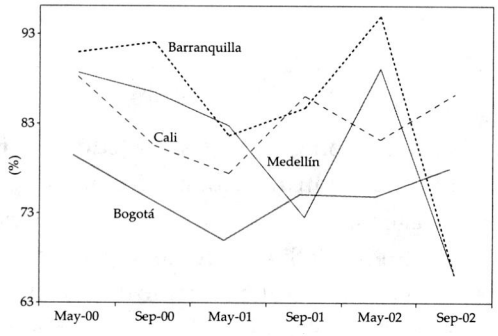
B. Por estratos



Fuente: Encuesta Social.

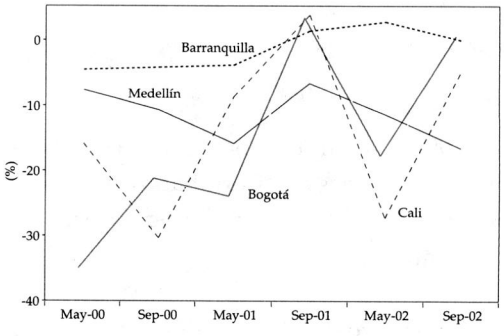
censo. En Barranquilla, la caída es aún más pronunciada pues se pasa de 90,9 por ciento a 66,1 (Gráfico 5) en el mismo lapso de tiempo. El descontento de los barranquilleros por su ciudad puede estar jalonando el desplome en las percepciones acerca del desempleo y del país. Como se verá más adelante, la insatisfacción en Barranquilla es justificada y puede ser explicada por el deterioro de varios de sus indicadores sociales. El balance de las percepciones respecto a la ciudad se acerca a cero para todas las ciudades después de dos años de balances negativos (Gráfico 6). Bogotá registra una recuperación constante en el balance de modo tal que en septiembre de

Gráfico 5
SATISFACCIÓN CON SU CIUDAD
(% de personas que se encuentran a gusto)



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 6
BALANCE DE LA PERCECIÓN DE BIENESTRAR DE LA CIUDAD



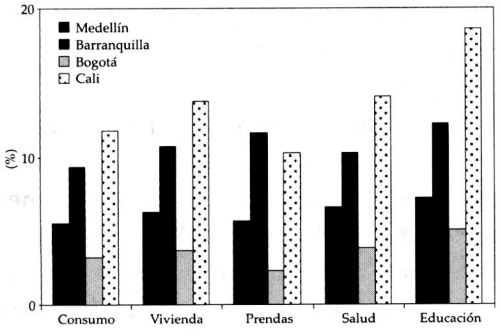
Fuente: Encuesta Social.

2002 es la ciudad más optimista mientras que en mayo de 2000 era la más pesimista. De otro lado, Medellín es hoy la ciudad con expectativas más desfavorables.

Línea subjetiva de pobreza: gran disparidad entre ciudades

Cerca de tres por ciento de los hogares bogotanos reporta carecer de la cantidad adecuada de bienes de consumo, vivienda, prendas de vestir, salud y educación (Gráfico 7). Dicho porcentaje es inferior cuando se compara con Barranquilla, Medellín y Cali. Medellín, la siguiente ciudad, muestra un porcentaje cercano a seis por ciento. Mientras en Cali, la ciudad con menor acceso a los bienes prioritarios, el porcentaje de familias con cantidades inadecuadas oscila entre 10 y 18 por ciento.

Gráfico 7
LÍNEA DE POBREZA SUBJETIVA
(Cantidad menos adecuada)



Fuente: Encuesta Social.

Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Barranquilla con los índices más bajos; Cali, Medellín y Bogotá con índices similares.

Ambos índices se construyeron a partir de septiembre de 2001 debido a la carencia de algunos indicadores esenciales en las etapas anteriores. Además, la Encuesta Social no cuenta con la totalidad de los indicadores para construir el ICV[2] convencional calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) por lo cual el índice calculado en esta sección tiene un rango que varía de 0 a 87,24[3].

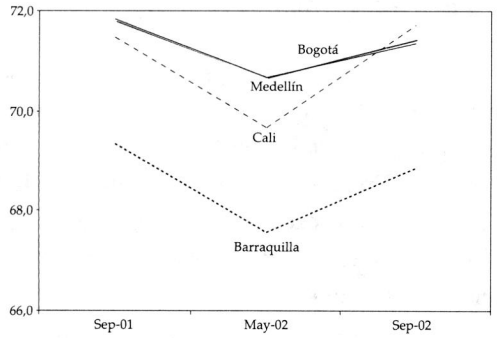
La calidad de vida en Bogotá, Medellín y Cali es bastante similar mientras que Barranquilla presenta una clara desventaja frente a las otras ciudades. El ICV-Encuesta Social (ICVES) en las tres primeras ciudades es casi idéntico, en especial aquellos de Medellín y Bogotá. De otro lado, Barranquilla registra un ICVES cuatro puntos inferior (Gráfico 8). El análisis por componentes del ICVES permite establecer las fortalezas y debilidades de cada una de las ciudades. Durante septiembre de 2002, Barranquilla registra los peores niveles en todos los componentes a excepción de la escolaridad del jefe del hogar. Cuando las ciudades restantes se comparan, no se observan diferencias significativas aunque las variables de escolaridad son levemente superiores para Bogotá.

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas Encuesta Social (NBIES) arroja resultados similares al ICVES. El NBIES muestra condicio-

[2] En el cálculo del ICV no se incluye recolección de basuras ni eliminación de excretas.

[3] Aunque el índice se hubiera podido normalizar para que variara de 0 a 100, se prefirió el rango actual con el fin de comparar los resultados con los resultados del Departamento Nacional de Planeación.

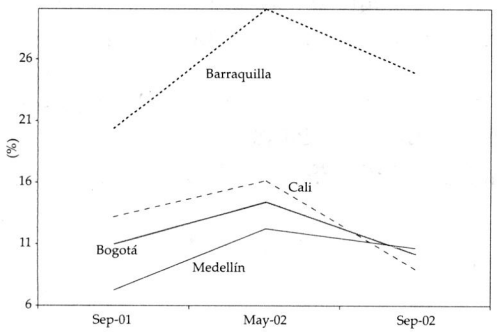
Gráfico 8
ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA ENCUESTA SOCIAL (Promedio ponderación de ICVES)



Fuente: Encuesta Social.

nes de vida similares en Bogotá, Cali y Medellín. Cali es la ciudad con menor NBIES ya que nueve por ciento de sus hogares registran al menos una necesidad básica insatisfecha mientras que dicho porcentaje es 10,1 por ciento para Bogotá y 10,7 por ciento para Medellín (Gráfico 9). Barranquilla siempre se ubica en un nivel superior de pobreza y en septiembre de 2002 uno de cada cuatro hogares tiene una necesidad básica insatisfecha. Los niveles de indigencia son, sin embargo, inferiores en Bogotá y Medellín que en Cali. Cerca de uno por ciento de los hogares en Bogotá y 1,2 por ciento en Medellín reportan dos necesidades básicas insatisfechas. De otro lado, en Cali y Barranquilla este porcentaje es 1,5 por ciento y 3,4 por ciento respectivamente.

Gráfico 9
HOGARES CON UNA NBI - POBREZA (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social.

Las necesidades más apremiantes en las cuatro ciudades y, por lo tanto, aquellas que jalonan el NBIES son el hacinamiento crítico y la dependencia económica (Cuadro 1). Ello denota una influencia importante de la estructura y al tamaño del hogar sobre el NBIES. Los servicios provistos por las administraciones locales, como la educación, o aquellas factibles de adquirir gracias a programas estatales, como la vivienda adecuada, parecen tener una evolución favorable en las cuatro ciudades.

III. Condiciones Económicas

Tenencia de negocios en el hogar: caída generalizada en las cuatro ciudades

La tenencia de negocios en general disminuyó considerablemente en los últimos seis meses, exceptuando Bogotá que presenta un leve aumento con respecto al ultimo año. El 14 por ciento de los hogares reportan tener un negocio hoy comparado con casi 20 por ciento dos años atrás. La caída en las otras ciudades fue tan fuerte, que hoy Bogotá es la ciudad con mayor proporción de negocios con respecto a las otras ciudades. De otro lado, la tenencia de negocios en Cali, Medellín y Barranquilla registra una evolución creciente desde septiembre de 2000 hasta mayo de 2002 cuando se registra una fuerte caída, en especial en Cali, Barranquilla y Medellín (Gráfico 10).

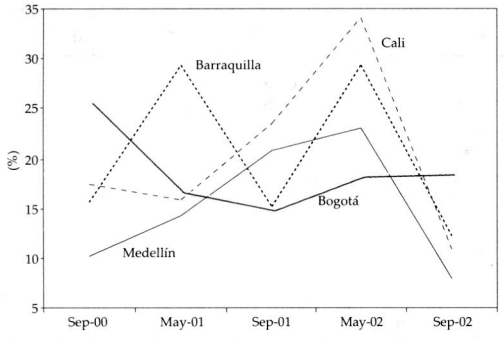
Cuadro 1
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS - NBI

		Medellín	Barranquilla	Bogotá	Cali
		Vivienda inadecuada			
Etapa 5	**septiembre 2001**	0,00	0,00	0,00	0,52
Etapa 6	**mayo 2002**	0,00	0,12	0,00	0,24
Etapa 7	**septiembre 2002**	0,00	0,00	0,21	0,65
		Vivienda sin servicios básicos			
Etapa 5	**septiembre 2001**	0,36	8,11	0,00	3,35
Etapa 6	**mayo 2002**	0,00	12,21	3,55	2,14
Etapa 7	**septiembre 2002**	0,37	6,60	1,67	0,95
		Hacinamiento crítico			
Etapa 1	**septiembre 1999**	8,53	19,92	8,22	7,56
Epata 2	**mayo 2000**	5,63	17,63	9,81	9,70
Etapa 3	**septiembre 2000**	6,60	12,57	7,22	8,76
Etapa 4	**mayo 2001**	5,25	11,01	6,64	6,89
Etapa 5	**septiembre 2001**	2,57	10,75	8,09	7,09
Etapa 6	**mayo 2002**	8,45	19,67	9,05	10,06
Etapa 7	**septiembre 2002**	8,49	12,49	5,19	4,09
		Alta dependencia económica			
Etapa 1	**septiembre 1999**	3,41	4,94	1,49	4,14
Epata 2	**mayo 2000**	3,76	3,89	5,38	5,78
Etapa 3	**septiembre 2000**	5,59	3,55	3,91	4,90
Etapa 4	**mayo 2001**	4,86	4,45	1,86	3,04
Etapa 5	**septiembre 2001**	3,40	3,51	2,79	4,64
Etapa 6	**mayo 2002**	4,47	7,50	2,40	3,86
Etapa 7	**septiembre 2002**	4,60	7,28	3,11	4,30
		Ausentismo escolar			
Etapa 1	**septiembre 1999**	1,75	3,29	1,27	3,23
Epata 2	**mayo 2000**	0,81	1,30	1,40	1,63
Etapa 3	**septiembre 2000**	2,06	1,57	1,36	1,43
Etapa 4	**mayo 2001**	0,38	1,15	0,67	1,54
Etapa 5	**septiembre 2001**	1,30	2,42	0,82	0,79
Etapa 6	**mayo 2002**	0,60	1,91	0,77	2,45
Etapa 7	**septiembre 2002**	0,82	2,13	1,31	0,44

Fuente: Encuesta Social.

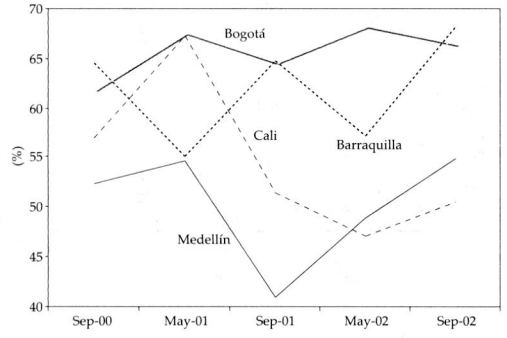
El porcentaje de hogares con negocios funcionando en la vivienda es significativamente alto (63 por ciento), siendo Bogotá la ciudad con segunda mayor ocurrencia. Bogotá presenta una leve caída en los últimos seis meses, pero en general su comportamiento es estable. La encuesta muestra como en Medellín cada vez son más los negocios que se manejan desde la vivienda, sobretodo en el último año (Gráfico 11). Por el contrario, Cali y Barranquilla registran una tendencia decreciente hasta hace seis meses, a partir de entonces vuelve a aumentar.

Gráfico 10
ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR TIENE UN NEGOCIO (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 11
EL NEGOCIO FUNCIONA EN LA VIVIENDA

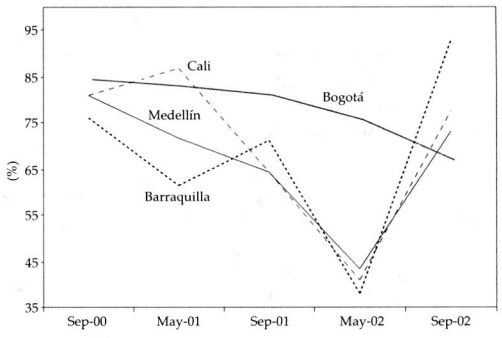


Fuente: Encuesta Social.

entonces vuelve a aumentar.

Tanto Medellín, Cali y Barranquilla presentan una aumento en la exclusividad de un local para el funcionamiento del negocio de alrededor 40 puntos porcentuales, mientras que Bogotá cae en 10 puntos en los últimos seis meses (Gráfico 12). Entonces, la tenencia de negocios ha disminuido significativamente en Cali, Medellín y Barranquilla. Es en estas ciudades en donde más aumenta la tenencia del negocio en el hogar, a pesar de ser Bogotá la ciudad donde más ocurre este fenómeno. Así mismo, parece haber una recuperación económica en Cali, Barranquilla y Medellín, pues los negocios que no se cierran están siendo trasladados a locales exclusivamente destinados para este fin. Es posible que el cierre de negocios en estas ciudades sea consecuencia del surgimiento de nuevas oportunidades laborales para los miembros del hogar.

Gráfico 12
EL NEGOCIO FUNCIONA EN UN LOCAL DESTINADO EXCLUSIVAMENTE A ESTE FIN

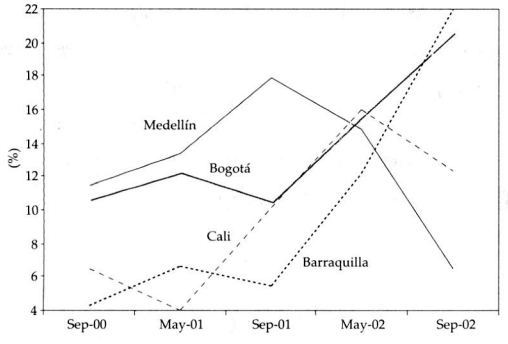


Fuente: Encuesta Social.

Venta de activos: incremento en las cuatro ciudades y en los diferentes estratos de la población

Los hogares, por otro lado, continúan vendiendo algunos de sus activos. La encuesta muestra que el 16 por ciento de los hogares vendió propiedades de finca raíz, vehículos y pertenencias del hogar entre otros en los últimos seis meses y que este porcentaje ha aumentado en siete puntos porcentuales con respecto a hace dos años. Las ciudades en donde más se observa este comportamiento creciente son Barranquilla, Bogotá y

Gráfico 13
HOGARES QUE VENDES SUS ACTIVOS



Fuente: Encuesta Social.

Cali, en orden de importancia (Gráfico 13). En los últimos seis meses se observa una disminución en la venta de activos de Medellín y Cali. En Bogotá y Barranquilla continua aumentando, el 21 por ciento de hogares han vendido algunos de sus activos en los'últimos seis meses.

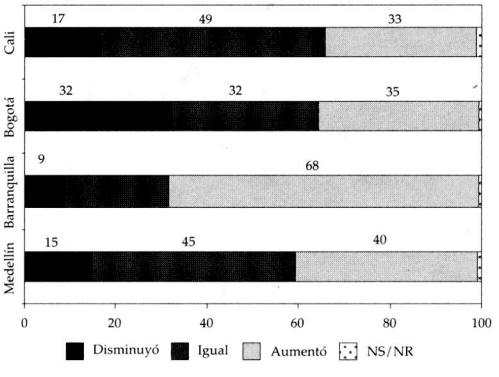
El tipo de activos vendidos varía con el nivel socioeconómico de los hogares, siendo los más pobres los que venden artículos del hogar y los más ricos vehículos y propiedades de finca raíz. Se observa con respecto a hace dos años primero, que los hogares de estrato bajo y alto son los que más han salido a vender sus bienes. Segundo, que a pesar de que es el estrato alto quien más vende propiedad de finca raíz (32 por ciento), esta proporción ha disminuido en 15 puntos porcentuales con respecto a hace dos años. Por el contrario, el estrato bajo ha aumentado la venta de su propiedad pasando de 7 por ciento a 15 por ciento en este periodo. El estrato medio también disminuye la venta de finca raíz. La venta de finca raíz aumenta en Bogotá, Medellín y Cali en estos últimos seis meses (24 por ciento).

La venta de vehículos en general ha disminuido, excepto para el estrato alto que continua teniendo un porcentaje alto (50 por ciento). La venta de electrodomésticos, muebles y enseres venía disminuyendo entre Septiembre de 2000 y el siguiente año, pero a partir de esa fecha vuelve a aumentar, siendo Barranquilla y Medellín las ciudades con mayores ventas. Aunque las ventas en el estrato bajo han disminuido con respecto al nivel de hace dos años, sigue siendo este estrato quien más vende (64 por ciento) comparado con el medio (53 por ciento) y el alto (24 por ciento). Se observa que ha sido el estrato alto el que más ha aumentado la venta de estos bienes (6 por ciento en septiembre 2000).

El desempleo y la inestabilidad laboral continúan provocando la disminución del gasto

Los hogares en general reportan haber aumentado el gasto, aunque aún están lejos de alcanzar los niveles que tenían hace un año. (Gráfico 14). Construyendo un índice de gasto entre quienes

Gráfico 14
EL NIVEL DE GASTO EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (Septiembre 2002)



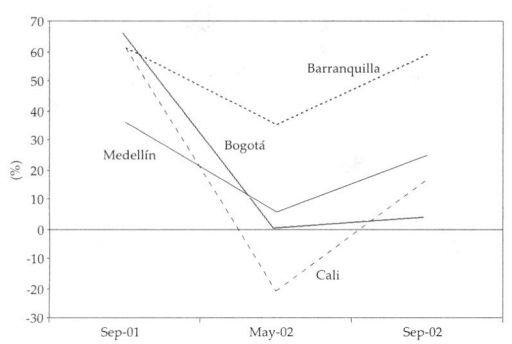
Fuente: Encuesta Social.

dicen haber aumentado el gasto y quienes dicen haberlo disminuido se obtiene una caída de 58 por ciento de septiembre de 2001 a 1 por ciento seis meses después. A la fecha el índice se recupera a 11 por ciento, lo que significa que los hogares tienen una percepción menos negativa frente a su situación de gasto con respecto a hace seis meses.

La situación entre ciudades es bastante diferente. Bogotá es la ciudad con mayor caída en el índice de gasto, inclusive pasa a números negativos. En Bogotá el índice cae en 66 puntos porcentuales llegando a -0,1 por ciento al cabo de seis meses (Gráfico 15). A la fecha el índice está en 3 por ciento. La caída más pronunciada la tiene Cali que desciende en 80 puntos porcentuales al cabo de un año aunque la recuperación de los últimos seis meses es notoria (16 por ciento). En Medellín el índice aumenta 10 puntos porcentuales en los últimos seis meses. Sin embargo Barranquilla a lo largo del año conserva su puesto de ser la ciudad más positiva, con el índice más alto a la fecha (59 por ciento).

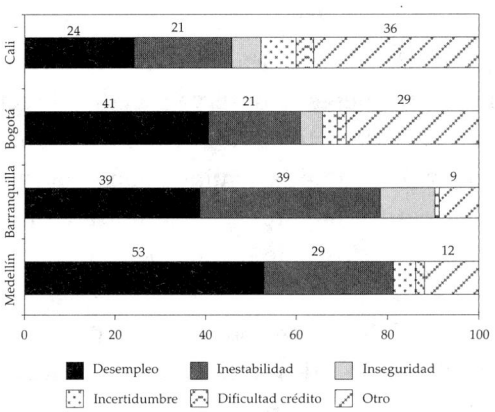
Las principales razones por las cuales los hogares han disminuido el gasto son la perdida del empleo del algún miembro del hogar (40 por ciento) y la inestabilidad económica (21 por ciento) (Gráfico 16). Como era de esperarse, Bogotá identifica el desempleo como el principal responsable (41 por ciento), este porcentaje aumentó 18 puntos porcentuales en los últimos seis meses. Barranquilla tiene un comportamiento similar aunque no tan marcado. Medellín tiene un aumento importante en la perdida del empleo como razón para la disminución del gasto.

Gráfico 15
ÍNDICE DE GASTO CON RESPECTO A HACE SEIS MESES



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 16
PORQUÉ DISMINUYÓ EL GASTO EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (Septiembre 2002)



Fuente: Encuesta Social.

IV. Indicadores de seguridad, violencia, educación y salud

A. Seguridad y violencia

La evolución de diversos tipos de delitos, de la confianza en las autoridades y de la percepción de seguridad es analizada en esta sección. Los datos de la Encuesta se utilizaron para construir indicadores de victimización general, victimización por tipo de delitos y percepciones

de seguridad.

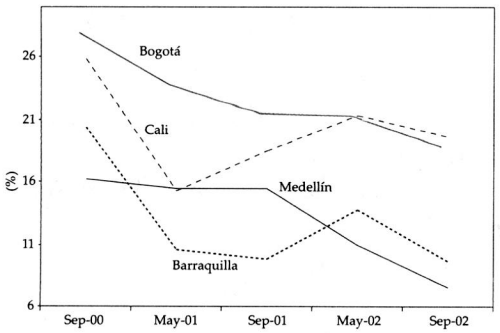
Victimización: descenso sostenido en Bogotá, y tendencia creciente en Cali

Pese a una caída importante en la victimización, persisten en Bogotá las altas tasas de victimización. Desde 1999 hasta 2002, los índices de victimización ceden nueve puntos porcentuales hasta alcanzar 18,8 por ciento de hogares quienes reportaron haber sido víctimas de algún delito durante los últimos seis meses (Gráfico 17). Aunque Bogotá registra mayores porcentajes de víctimas, las tendencias de victimización en Barranquilla y Cali son crecientes a tal punto que Cali igualó en Mayo de 2002 los niveles de la Capital.

Las percepciones de seguridad han mejorado

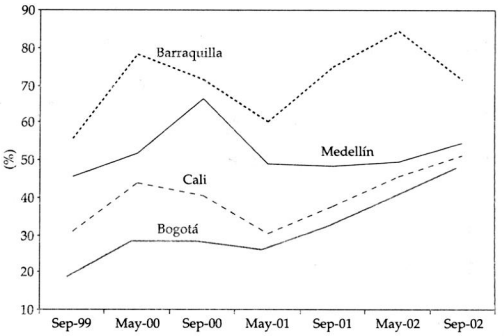
Las percepciones de seguridad han mejorado en las cuatro ciudades. Estas han incrementado en 29 puntos porcentuales desde septiembre de 2000 hasta septiembre de 2002, con aumentos importantes a partir de mayo de 2001 (Gráfico 18). La brecha de Bogotá con Medellín y Cali se ha cerrado de modo tal que la percepción de inseguridad es en este momento similar a aquella de Cali. Las percepciones en Barranquilla son relativamente altas (90 por ciento).

Gráfico 17
¿ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR HA SIDO VÍCTIMA DE ALGÚN DELITO?



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 18
PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN LA CIUDAD
(% de hogares que se sienten seguros)



Fuente: Encuesta Social.

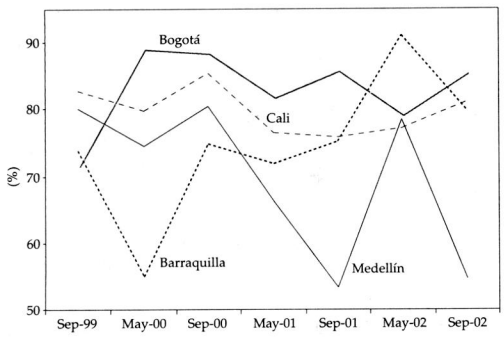
Presencia de grupos que generan desconfianza: principal responsable de la percepción de inseguridad en Medellín.

Cerca de 80 por ciento de las personas atribuyeron en septiembre de 2002 sus sentimientos de inseguridad al accionar de la delincuencia común (Gráfico 19). Dicho porcentaje no ha variado de manera significativa desde septiembre de 1999. La percepción de inseguridad como consecuencia de presencia de grupos que generan desconfianza es casi inexistente. Bogotá registra diferencias importantes con Barranquilla y Medellín. En Barranquilla, la percepción de inseguridad debido a la delincuencia común se disparó a partir de mayo de 2000.

B. Educación

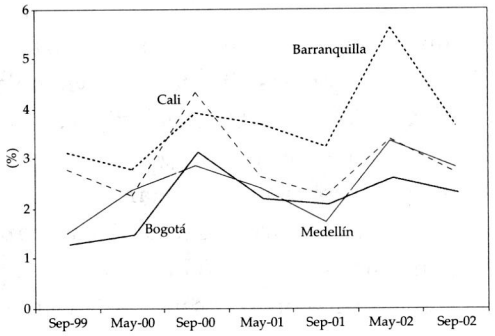
Los niveles actuales de educación, el cubrimiento del sistema educativo, el ausentismo escolar y

Gráfico 19
SE SIENTE INSEGURO: POR LA DELINCUENCIA COMÚN (% de hogares)



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 20
ÍNDICE DE ANALFABETISMO
(Personas mayores de 15 años)



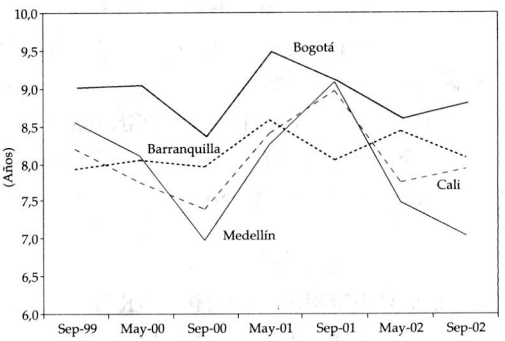
Fuente: Encuesta Social.

la sustitución entre asistencia escolar y vinculación al mercado laboral son el objeto de análisis de esta sección. Con base en los datos de la Encuesta Social, se construyeron indicadores a partir de 1999 para Bogotá, Cali, Barranquilla y Medellín. La comparación temporal y espacial de dichos indicadores permite evaluar su evolución desde 1999 con el fin de establecer la efectividad de la gestión educativa.

No es posible esperar cambios significativos en la escolaridad durante un corto periodo de tiempo. No obstante, las gráficas siguientes permiten comparar los índices de escolaridad en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Los Gráficos 20, 21 y 22 presentan los índices de analfabetismo, la escolaridad de los jefes del hogar y la escolaridad de personas mayores de 15 años para el periodo 1999-2002.

El índice de analfabetismo de Bogotá permanece estable alrededor de 2 por ciento desde 1999. De otro lado, mientras Medellín y Cali exhiben índices de analfabetismo similares a Bogotá, la proporción de analfabetas en Barranquilla es tres veces mayor en contraste con la Capital. A su vez, las otras tres ciudades, en especial Barranquilla, denotan incrementos importantes en el porcentaje de analfabetos.

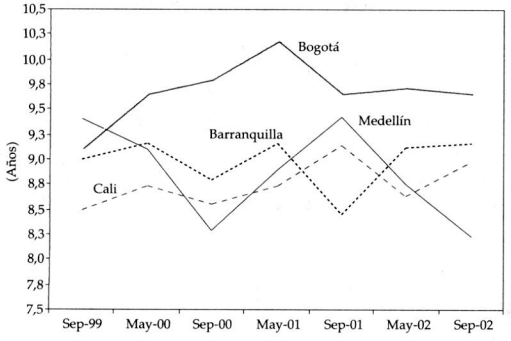
Gráfico 21
ESCOLARIDAD DEL JEFE DE HOGAR
(Promedio años de educación)



Fuente: Encuesta Social.

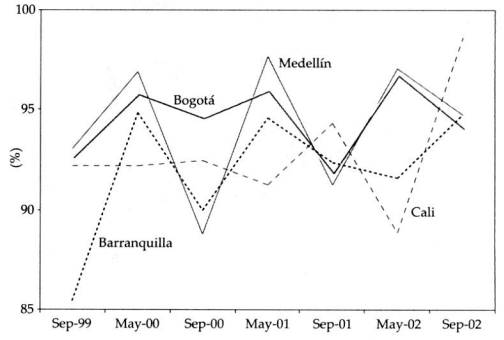
La escolaridad de los jefes del hogar para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla oscila alrede-

Gráfico 22
ESCOLARIDAD PARA PERSONAS MAYORES DE 15 AÑOS DISTINTAS AL JEFE DE HOGAR



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 23
ASISTENCIA GRUPOS EDUCACTIVOS FORMALES (Niños de 5 a 11 años)



Fuente: Encuesta Social.

dor de 8,5 años y permanece estable desde 1999. A su vez, la escolaridad para las personas mayores de 15 años varía alrededor de 9 años para las cuatro ciudades. La escolaridad en Bogotá exhibe un comportamiento más estable que Medellín, Barranquilla y Cali. Sin embargo, las variaciones en dichas ciudades son muy pequeñas.

Si bien la escolaridad es similar en las cuatro ciudades, la asistencia escolar de niños entre 5 y 11 años es considerablemente superior en Bogotá y Medellín donde se alcanza un cubrimiento cercano al 100 por ciento (Gráfico 23). Más aún, el comportamiento de la asistencia escolar en Bogotá no exhibe cambios bruscos en la tendencia a diferencia de las otras tres ciudades donde se presentan picos pronunciados probablemente como resultado de la crisis económica de 1999[4]. La asistencia escolar en Bogotá desde 1999 permanece estable y no revela incrementos sustanciales hasta septiembre de 2001 momento en el cual cae levemente para volver a recuperar su nivel en mayo de 2002.

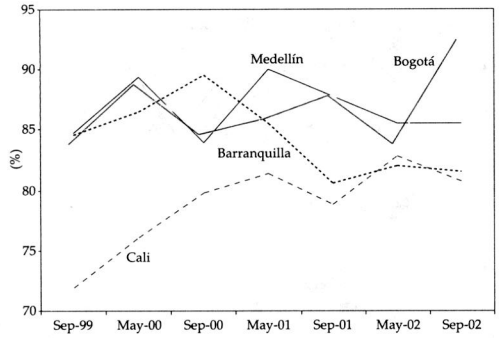
La asistencia escolar para jóvenes de 12 a 17 años en Bogotá es bastante menor que aquella para niños en 5 y 11 años. Desde 1999, no se han visto incrementos significativos en el cubrimiento educativo para este grupo de edad y, en mayo de 2002, se redujo la asistencia a los niveles de septiembre de 1999 (Gráfico 24). Además, la asistencia escolar en Bogotá no sobresale frente a aquella de Medellín, Cali y Barranquilla. Barranquilla es la única de las cuatro ciudades con aumentos pronunciados en la asistencia escolar a partir de 1999.

C. Salud

La encuesta revela una disminución en la población afiliada al régimen contributivo durante el

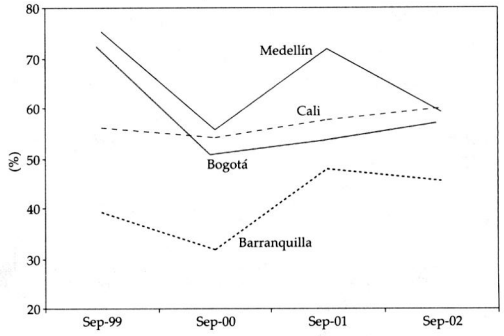
[4] En periodos de crisis, los hogares, para mitigar caídas en sus ingresos, retiran a sus hijos del colegio o los cambian de establecimiento educativo.

Gráfico 24
ASISTENCIA GRUPOS EDUCACTIVOS FORMALES
(Niños de 12 a 17 años)



Fuente: Encuesta Social.

Gráfico 25
¿ESTA AFILIADO O ES BENEFICIARIO DE ALGUNA ENTIDAD DE SALUD EN LA CUAL SE PAGAN CUOTAS MENSUALES?



Fuente: Encuesta Social.

periodo comprendido entre septiembre de 1999 a septiembre de 2002. A la fecha el 55 por ciento de la población esta afiliada a este régimen, de los cuales 26 por ciento son cotizantes y 31 por ciento son beneficiarios (Gráfico 25). En este periodo de tres años, la afiliación al régimen contributivo en Bogotá cae de 72 por ciento a 57 por ciento. Las otras ciudades tienen un comportamiento más oscilante. Medellín también enfrentan una disminución de la cobertura pero menos pronunciada. De otro lado, Barraquilla exhibe un aumento en las afiliaciones de seis puntos porcentuales.

La cuatro ciudades enfrentan una presión considerable por un incremento de afiliaciones al régimen subsidiado, probablemente debido a un aumento en el desempleo, y a una menor afiliación al régimen contributivo. El aumento en la afiliación al Sisben es significativo en Medellín y en Barranquilla. Bogotá tiene un comportamiento estable alcanzando 15 por ciento para septiembre de 2002. El estado de evaluación socioeconómica también ha aumentado en Bogotá, reflejando el afán de la población a pertenecer al régimen subsidiado de salud. Así mismo, Bogotá es la única ciudad en donde disminuye la posesión de carné de alguna EPS.

Ficha Técnica

ENCUESTA SOCIAL , ETAPA VII

(Septiembre de 2002)

El diseño de la muestra y trabajo de campo fue realizado por la firma Sistemas Especializados de Información S.E.I.

Universo de Estudio

El universo de estudio está constituido por los hogares de las áreas urbanas de las siguientes cinco ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, las cuales representan, en conjunto, cerca de 46% del total de población residente en las áreas urbanas del país. Excepto en Bogotá, las demás ciudades incluyen sus respectivas áreas metropolitanas.

Indicadores a ser estimados

La mayoría de las estimaciones que ofrece el estudio son de tipo proporción o tasa. Sin embargo, otros indicadores estadísticos como promedios, valores absolutos, coeficientes de correlación, entre otros, que pueden ser estimados, ofrecen con los tamaños de la muestra calculados, una precisión igual o aún mayor que la establecida.

Desagregación de los resultados

Los resultados se infieren separadamente para cada una de las cinco ciudades de estudio mencionadas en el numeral uno. También se considera una desagregación por estrato socioeconómico, lo cual se refiere básicamente al análisis separado para los estratos altos, medio y bajo para el total del universo de estudio.

Precisión deseada de los resultados

Se ha clasificado a priori como de buen precisión, partiendo de que la precisión aceptable esta representada en un error estándar relativo menor o igual al 10%, la posibilidad de captar con significancia estadística fenómenos de diferente frecuencia (25% o más), con un 95% de confiabilidad a nivel del total del universo de estudio.

Tipo de muestra

La muestra diseñada es probabilística, estratificada y de conglomerados.

El tamaño de la muestra

De conformidad con las premisas del diseño y los recursos disponible, se definieron los siguientes tamaños de muestra de hogares para cada uno de los dominios de estudio:

Ciudad	Hogares encuestados
Medellín	685
Barranquilla	698
Bogotá	653
Bucaramanga	697
Cali	695
Total	3.428

Ulpiano Ayala:
In Memoriam

ULPIANO AYALA Y LA MICRO

Rudolf Hommes R.[1]
Bogotá, noviembre, 2002

Poco antes de morir Ulpiano le pedí que si me ayudaba a mirar de nuevo la situación fiscal para ver qué le podíamos aconsejar al entonces presidente electo, cuando todavía no tenía equipo económico conformado. Me respondió que el estaba ya "jarto" de sumar y que no le veía ningún atractivo intelectual a las cifras fiscales o a la resolución de problemas de aritmética cuando hay tantos problemas reales por resolver. El decía que el exceso de preocupación con la macro hacía que muchas de las mejores cabezas de Colombia se dedicaran exclusivamente a ese tema y a sumar, y se desentendieran de los otros problemas económicos y administrativos del país, cuando lo necesario es precisamente concentrarse en esos problemas para ir removiendo obstáculos críticos para el desarrollo y crear soluciones de largo plazo a los problemas financieros y administrativos del Estado. No creo que Ulpiano hubiera querido decir con ello que generar estabilidad y condiciones macroeconómicas que faciliten la inversión privada y permitan el crecimiento no es importante. No ponerle atención a la estabilidad y al buen manejo fiscal, y no administrar con prudencia el endeudamiento público crea desequilibrios profundos y distorsiones que luego tienen que corregirse con medidas de ajuste que resultan costosísimas en términos económicos y sociales, con el agravante de que quienes las aplican pagan los platos rotos y quienes las causaron con sus malos gobiernos pueden darse el lujo de hacer oposición y mostrarse interesados en lo social. Pero la otra cara de la moneda es que si se descuida lo micro, se renuncia a inducir por esa vía ahorros sustanciales de recursos e incrementos en las condiciones de competitividad y productividad, que es lo que genera riqueza y lo que no hemos sido capaces de abordar con seriedad y dedicación en el país.

Hecho el *caveat* de que la estabilidad es un requisito indispensable para el desarrollo, es muy válido el argumento de que el excesivo énfasis en lo macro ha llevado a que los funcionarios más poderosos y más educados del estado estén concentrados en la reforma tributaria y en la reforma de pensiones, o en labores de aritmética, tratando de cuadrar las finanzas públicas, cuando los recursos o los ahorros que se logren en esas iniciativas los puede consumir en un abrir y cerrar de ojos una crisis que ya se prevé en el sector eléctrico si no se le da solución a los problemas de las electrificadoras, o la crisis financiera e institucional de Telecom, como se han venido consumiendo en un descalabro tras otro de manera similar los recursos generados por una sucesión que ya parece interminable de reformas tribu-

---

[1] Oscar Marulanda y Esperanza Palau enriquecieron este texto y dieron comentarios muy útiles que fueron incorporados a la versión final

tarias. Ulpiano creía que los recursos humanos del Gobierno, del Banco de la República y de las entidades oficiales o privadas dedicadas al análisis y a la investigación deberían darle igual tiempo y dedicación a los problemas institucionales que a los problemas macroeconómicos.

Estaba obsesionado con los problemas de microeconomía. Le parecía que no estamos suficientemente avanzados, ni avanzamos en regulación, en tarifas, en sistemas de medición del desempeño y de control, en el diseño y aplicación de incentivos, en el manejo de los recursos del estado para alcanzar fines económicos y sociales o en la misma administración. No existe tampoco una estrategia coherente contra la corrupción o contra la incapacidad y el desperdicio. ¿Qué sacan los gobiernos gastando tanto tiempo en reformas tributarias y ahorcando a los contribuyentes, si la plata se gasta mal, se gasta en lo que no es prioritario, la consume la burocracia, o se la roban? Peor aun, ¿que se saca en adición a ello endeudando cada vez más al Gobierno para financiar la expansión ilimitada de gastos improductivos, el despilfarro y la corrupción?¿Qué tipo de incentivos se pueden introducir en la administración pública para que los funcionarios operen en el mismo sentido de los objetivos del estado? ¿Cómo hacer para que estén motivados para contribuir a crear valor económico y social y cuenten con los instrumentos legales, políticos y regulatorios adecuados para hacerlo? ¿Cómo evitar que para justificar su existencia y distraer la atención sobre las malas prácticas generalizadas, los burócratas profesionales no se dediquen a entrabarle la vida al ciudadano común y a los agentes generadores de riqueza?

El caso del sector eléctrico, que tenía obsesionado a Ulpiano en los últimos meses a raíz de un estudio que llevó a cabo con Jaime Millán, ilustra muy bien su preocupación. Un consultor que revisó el sector recientemente juzga que una crisis comparable a la que tuvo lugar a principios de la década pasada está a punto de repetirse porque "las tarifas de distribución no remuneran, porque los clientes no están pagando y porque no hay instrumentos o incentivos que puedan hacerlos pagar. Por otra parte, el estado no está cumpliendo con los contratos que tiene con las electrificadoras y no les paga lo que les debe. Si los inversionistas van a la quiebra o si se retiran del país, el gobierno va a tener un problema entre manos con enormes consecuencias fiscales y con grandes costos institucionales". Los que conocen este problema a fondo se lo atribuyen principalmente a graves errores de política tarifaria, a torpeza del regulador y a la mala administración pública que permite que el estado no cumpla con sus obligaciones. Estos temas no se resuelven con hojas de cálculo sino con un mejor conocimiento sobre la regulación, mejores prácticas regulatorias y con una reforma radical del estado y su manejo.

En el sector de obras públicas hay una situación similar que se desprende también de problemas micro, o de insuficiente familiaridad con los problemas contractuales. En ese sector, casi indefectiblemente, los contratistas se ganan licitaciones con unas condiciones y terminan ejecutándolas con otras condiciones mucho más onerosas para el estado y favorables para el constructor. Las compañías han hecho una ciencia de la renegociación de los contratos que les son adjudicados por concurso, hasta tal punto que los concursos se vuelven irrelevantes como fuente de control o de promoción de la competencia. Los que se los ganan, frecuentemente lo hacen con precios que ellos saben de antemano que no

son remunerativos, pero que van a cambiar después haciendo uso de sus habilidades legales y de la mano izquierda, para no mencionar la "tercera dimensión" de este arte, que son las reclamaciones. En esos casos convendría que los contratos tuvieran incentivos para desestimular la renegociación de las condiciones originales o las reclamaciones. Estos incentivos compensarían la debilidad del estado para defenderse en disputas judiciales ante cortes que no dominan el tema o son venales[2]. Parece muy promisorio obrar en estos campos, afinando el conocimiento y el análisis de los problemas.

En el sector social los problemas de efectividad del gasto y eficiencia administrativa son particularmente agudos y se prestan para el análisis microeconómico moderno. La primera pregunta que se puede hacer es cómo lograr que los gobiernos se enfoquen en lo que es prioritario. ¿Cómo hacer que el presupuesto le de prioridad a remover obstáculos para la productividad y a remediar, en lo posible, las abismales diferencias que existen en distribución de oportunidades y de acceso, sin que los recursos que se destinen para estos propósitos se queden por el camino? Tentativamente, la respuesta a esa pregunta se encuentra parcialmente en la aplicación de la microeconomía y el resto en la política.

En un artículo anterior había reiterado que debe haber claridad en las metas sociales y foco: Un objetivo que se puede alcanzar en este y dos períodos presidenciales adicionales es reducir la pobreza en más de un cincuenta por ciento. En educación hay que garantizarle la escuela primaria a todo niño colombiano, buscando que la escolaridad esperada sea superior a diez años. En cualquier caso debe estipularse que se cumplan estándares de calidad que deben medirse y estimularse con exámenes generales. Por ahí principia a actuar la microeconomía ya que estos exámenes se convierten en la manera más idónea de medir la productividad de todo el sistema, de compararlo internacionalmente y son la mejor forma de valorar el desempeño de instituciones particulares y de los gobiernos locales. Si a ello se le suma que los recursos fluyan en cierta medida para premiar calidad y eficacia en la prestación del servicio, se está avanzando a pasos de gigante. Hay que tener en cuenta que en educación y en salud gastamos la misma o una mayor proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que otras economías que muestran resultados más satisfactorios.

En salud habría que proponerse reducir la mortalidad infantil y la mortalidad de las madres por lo menos en un 60 por ciento en cada caso. Garantizar atención universal a las mujeres antes y después del parto es clave para la salud pública. Así mismo, se debe proponer la meta de que todos los colombianos tengan acceso a los servicios básicos de salud y a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado o su equivalente, luz y teléfono, por lo menos en las áreas urbanas. La malnutrición infantil tiene que desaparecer. El foco debe estar en la efectividad de la inversión. ¿En qué actividades vamos a invertir los recursos disponibles de tal manera que se alcancen los objetivos básicos y la salubridad se maximice? Hay que destinarle mucho esfuerzo

[2] Estos temas los viene estudiando Juan Benavides en el BID, y él me ha llamado la atención sobre ellos.

al diseño de instituciones y mecanismos que permitan lograr los objetivos de manera eficiente. El caso de la nutrición infantil es particularmente frustrante: El aparato burocrático del estado central no parece ser el adecuado para llevar a cabo esa tarea. Esa es una misión que se logra resolver en forma más eficiente en las comunidades con dietas y procedimientos sencillos y económicos. Pero no existen las instituciones que puedan hacer esa tarea ni hay gente pensando como hacer esa arquitectura.

El cumplimiento de estas metas es factible aún respetando las restricciones macroeconómicas y fiscales vigentes si se orienta el gasto a los sectores más vulnerables, si este les llega a los pobres y no se diluye por el camino en burocracia, corrupción e ineficiencia. Es en esto último donde la microeconomía se encuentra con la política. Y esa era la idea fija de Ulpiano: ¿Qué incentivos tenemos que aplicar, qué salvaguardias, para neutralizar y espantar los atractivos que ofrecen el clientelismo y la venalidad?

No se puede ignorar que entre el clientelismo y la corrupción existe un lazo indisoluble, porque el clientelismo pone al estado al servicio de intereses particulares y establece incentivos y reglas de juego que frecuentemente están completamente desvinculados de los objetivos básicos o primordiales del estado y de la sociedad. Por donde habría que principiar sería por las prácticas de selección de los funcionarios públicos. Si estos se escogen por haber participado en las campañas electorales del ejecutivo o de los congresistas, no va a haber buena administración pública en un futuro lejano y mucho menos cercano. Hay que atraer gente joven y educada a las posiciones de gobierno, para que construyan una administración pública profesional y una burocracia responsable y con espíritu de cuerpo. Cómo hacerlo es un problema que no es ajeno a las buenas prácticas generales de administración y a la aplicación de incentivos que sean congruentes con los fines del estado para maximizar el bienestar de la población y asegurar que las personas en los grupos más bajos de la distribución del ingreso tengan protección suficiente y acceso a medios para satisfacer una canasta de necesidades mínimas. Para llegar allí, además de liberar labores para que sean desempeñadas por el sector privado, actividades que hoy desempeña mal el sector público o que no son necesariamente de su esencia, hay que principiar a atraer gente joven del sector privado, de la banca y de la academia para que se meta de lleno a crear un estado que funcione. Pero si esa gente tiene que filtrarse a través de senadores o representantes o militares al lado de algún candidato exitoso, no se va a lograr el objetivo.

También hay que remover las oportunidades para que se de la corrupción. Si el estado ha erigido retenes, alcabalas y obstáculos para la libertad privada y el libre funcionamiento de las empresas, en cada uno de esos retenes hay un funcionario que tiene el poder para obstruir y que es potencialmente sobornable. Al eliminar todas estas trabas, se disminuyen las oportunidades para la venalidad. Una reforma institucional tendría que tener en cuenta estos aspectos para ir creando una administración del estado que sea menos obstructiva y que se concentre en lo esencial, y mecanismos de supervisión y control que sirvan para aumentar el grado de imputabilidad de la responsabilidad ("accountability") y la efectividad de la gestión pública.

Estoy seguro que Ulpiano Ayala hubiera dicho todo esto mucho mejor y que tendría más

que decir, pero posiblemente se hubiera demorado cinco años para decirlo hasta que lo tuviera bien claro, pero haciendo chistes sobre el tema que solamente él hubiera entendido. No en vano pensaban algunos que hablar con él era como hacerlo con la esfinge. Espero haber interpretado bien lo que andaba pensando. Ojalá mucha gente joven e inteligente se ponga a trabajar en estos temas porque es mucha la plata que se gasta mal en proyectos mal concebidos, en proyectos truncos y en proyectos mal administrados, y otro tanto lo que se pierde en corrupción.

ULPIANO AYALA: EL *SER* QUE YO CONOCÍ

Alejandro Sanz de S.[1]
Bogotá, Octubre, 2002

Ví a Ulpiano por primera vez en enero de 1962, cuando entramos juntos a estudiar ingeniería en la Universidad de los Andes. Durante 1962 y 1963 fuimos compañeros de promoción, pero no coincidimos en casi ninguna de las secciones a que fuimos asignados en cada curso. Por eso quizás no desarrollamos desde entonces una amistad personal. En enero de 1964 hice transferencia a otra universidad. No lo volví a ver hasta agosto de 1978 cuando, acabando de terminar mis cursos de doctorado en la Universidad de Massachusetts, ingresé como profesor a la Facultad de Economía de los Andes. Ahí estaba Ulpiano, convertido ya en una gran figura como profesor y como investigador, tanto dentro como fuera de la Facultad y la Universidad.

Mis estudios doctorales en Umass se habían concentrado en el pensamiento teórico de Marx, profundizando en varias de las innumerables corrientes o escuelas que en esa época (1976-1978) luchaban encarnizadamente por prevalecer dentro del marxismo a nivel mundial. Cuando llegué a la Facultad, Ulpiano estaba sumergido, con Nohra Rey de Marulanda, en la elaboración del informe de un gran proyecto de investigación que habían concebido y realizado entre los dos: *Empleo y Pobreza en las Grandes Ciudades Colombianas*. Desde antes de conocer a fondo este trabajo pude percibir su audacia, su envergadura y sus alcances, tanto en la dimensión teórica como en la empírica. *Empleo y Pobreza* es el esfuerzo investigativo más serio que se ha hecho, entre los que he conocido, para *relacionar* rigurosa y coherentemente, tanto a nivel conceptual como empírico, 1) planteamientos teóricos muy *abstractos* con las condiciones más *concretas* de la vida cotidiana de los trabajadores y sus familias, y 2) estas condiciones cotidianas concretas con las dinámicas más *estructurales* de la economía que contribuyen a engendrarlas y reproducirlas. Para mí fue entonces una verdadera fortuna llegar como profesor a una Facultad en la que se estuviera haciendo la *aplicación práctica* más seria, rigurosa y profunda que he conocido de la teoría marxista al estudio del problema del empleo y la pobreza.

Le escuché a Ulpiano muchas veces presentaciones muy detalladas sobre cómo se había realizado la investigación y sobre los resultados más destacados que de ella se habían obtenido. Pero después de cada presentación tenía que volver a los extensos y detallados textos en los que se estaba dejando exhaustivamente documentado todo el proceso. En este ir y venir entre escuchar sus exposiciones y releer sus textos fui comprendiendo y asimilando la magnitud del trabajo y de sus implicaciones. Fue un desafío a la vez angustioso y excitante para mí: angustio-

---

[1] Profesor de la Universidad de los Andes.

so porque, después de dos años de estar dedicado a estudiar a Marx con una gran intensidad y dedicación, esta investigación me demostraba mi ignorancia sobre el tema; y excitante por la invaluable oportunidad de aprendizaje que me ofrecía. Lo que *Empleo y Pobreza* me enseñó sobre economía en general, y sobre la teoría de Marx en particular, fue, en numerosas dimensiones, mucho más valioso e importante que lo aprendido en los dos años de estudio en Umass.

Durante los ocho años que estuve al lado de Ulpiano en la Facultad quise mantenerme tan cerca como fuera posible de su trabajo, tanto en los cursos que dictaba como en los proyectos de investigación que tuvo a su cargo[2]. Fue mucho lo que le aprendí sobre Marx y el marxismo, sobre economía, sobre política, sobre historia, sobre literatura, y sobre muchas otras disciplinas. Pero con todo lo que le aprendí en tantos campos del *saber*, no fue este el legado más valioso que Ulpiano me dejó: fue en las dimensiones humanas más hondas, reales y significativas del *ser*. Esto es lo que quiero mostrar en estas líneas que tan honrosamente se me solicitó escribir como parte del merecido homenaje que se le quiere rendir.

Quienes estuvimos cerca de Ulpiano durante sus años como investigador en la Facultad de Economía conocimos las duras encrucijadas que tuvo que enfrentar en los valiosos trabajos que realizó, y la valentía con que lo hizo. La amplitud y profundidad de los propósitos que él siempre quería lograr con cada una de sus investigaciones, junto con el carácter tan innovador y creativo de todo lo que hacía, conllevaban siempre, irremediablemente, una gran incertidumbre con respecto al *tiempo* que le tomaría su ejecución. El tiempo que él estimó resultó ser, en todos los casos que conocí, mucho menor que el que finalmente necesitó. La demora que esto conllevaba en la entrega de los informes le imponía unas presiones que yo no hubiera resistido; pero él las soportó con gran estoicismo y abnegación. Fui testigo directo de la firmeza y el valor con que se mantenía trabajando para lograr los propósitos investigativos que él mismo se imponía, a pesar de que el camino más fácil y cómodo hubiera sido ceder a estas presiones y entregar lo que alcanzara a tener dentro de los límites de tiempo establecidos en los contratos. Pero para Ulpiano sacrificar avances investigativos para evitar las presiones que engendraban estos retrasos hubiera sido una grave falta contra la seriedad y el compromiso que, en su visión de las cosas, un investigador tenía que tener frente a los desafíos nuevos e imprevisibles que tienen que surgir en toda verdadera investigación. Sólo quienes hemos tenido la oportunidad de *vivir* estas encrucijadas estamos en capacidad de comprender la entereza y el valor que se requieren para hacerles frente en la forma que

---

[2] Durante sus años en la Facultad, Ulpiano mantuvo una aproximación marxista en sus actividades investigativas. Siempre pensé -aunque esto nunca lo hablé explícitamente con él- que lo que lo indujo a hacerlo fue la convicción de que con esta aproximación podría arrojar luces muy valiosas y útiles sobre muchos problemas sociales y económicos que ninguna otra teoría le pemitiría aportar. Pero nunca lo vi aferrándose terca y dogmáticamente a una teoría. Siempre fue firme y severo en sus convicciones, pero jamás cerrado a considerar opciones distintas a las que profesaba. Como investigador siempre echaba mano de todas las herramientas conceptuales que le permitieran entender mejor qué factores estaban generando las situaciones sociales y económicas que lo mantenían inconforme para contribuir a transformarlas. Si en algo fue un marxista en sus actividades como investigador fue en su convicción de que el conocimiento no podía ser sólamente para entender la realidad: ¡tenía que ser también, y principalmente, para transformarla!

Ulpiano siempre lo hizo. Esta fue una de las grandes lecciones humanas que, sin proponérselo, él me dejó.

El ambiente institucional que se vivió dentro de la Facultad durante esos ocho años que trabajamos juntos estuvo siempre atravesado por un debate teórico, ideológico y político muy fuertemente polarizado en torno a las dos perspectivas conceptuales de la economía que luchaban por prevalecer: la marxista y la neoclásica (esto mismo lo había vivido yo en Umass durante los años 1976-1978). Fue por ello una época de fraccionamientos y tensiones muy fuertes y hondos, no sólo entre quienes nos declarábamos partidarios de una u otra perspectiva teórica, sino también entre quienes suscribíamos en principio "una misma" visión. Pero entre Ulpiano y yo no hubo nunca un distanciamiento ni una confrontación. Siempre estuvimos 'del mismo lado'. No porque nos aferráramos mecánicamente a las mismas posiciones, ni porque alguno de los dos hubiera preferido el camino fácil, pero deshonesto, de renunciar a lo propio para adherir al otro. Si así hubiera sido, nuestra amistad no hubiera podido ser lo que fue. Es fácil caer en esta "falsa solidaridad" cuando la polémica es intensa. Pero entre Ulpiano y yo ocurrió lo contrario: se fue generando el diálogo profundo y sincero que se necesita para que las teorías y las ideologías dejen de obstaculizar el desarrollo de una *comunión humana* que esté siempre por encima de cualquier "acuerdo" o "desacuerdo" a nivel del *pensamiento*. Esta fue una de las más grandes lecciones humanas que obtuve de mi amistad con Ulpiano.

Cuando yo llegué a la Facultad el debate era feroz. Las coincidencias ideológicas con Ulpiano nos alinearon desde un comienzo en el mismo "equipo", y participamos juntos muy intensamente en muchos debates dentro y fuera de la Facultad y la Universidad. Durante los primeros dos o tres años ambos fuimos, en nuestros respectivos frentes de trabajo, muy parecidos a esos "gladiadores intelectuales" que se solazan destruyendo con virulencia las argumentaciones de sus contendores. En esas primeras etapas, por fidelidad a la posición marxista que profesábamos, lo fundamental estaba siempre en las *ideas* que nos sentíamos comprometidos a defender en contra de las que, en nuestro sentir, eran portadoras encubiertas de intereses contrarios a los de las clases trabajadoras. Por eso las *personas* con quienes teníamos que controvertir eran, para nosotros, sólo unos "agentes portadores" de las ideas que nos sentíamos en el deber de combatir[3].

Pero este debate académico no se limitó nunca al contexto abstracto de la economía como disciplina (investigación y docencia): penetró y afectó también las dimensiones administrativas más concretas de la vida cotidiana de la Facultad y de la Universidad. En esta dinámica institucional interna se generaron permanentemente

[3] Esta visión de las cosas guardaba perfecta coherencia con lo expuesto por Marx en el Prefacio de la Primera Edición Alemana de El Capital: "No pinté de couleur de rose (color de rosa) al capitalista y el terrateniente. Pero aquí no se trata de personas, salvo en la medida en que son la personificación de categorías económicas, los puntales de intereses y de relaciones de clases determinadas. Mi punto de vista, según el cual el desarrollo de la formación económica de la sociedad es asimilable a la marcha de la naturaleza y a su historia, puede, menos que ningún otro, hacer responsable al individuo de relaciones de las cuales es socialmente la criatura, haga lo que hiciere por desprenderse de ellas".

tensiones y conflictos en todas las direcciones y dimensiones, que afloraban unas veces en enfrentamientos entre los mismos profesores, otras entre los estudiantes, otras entre profesores y estudiantes, y muchas veces entre todos los anteriores y la administración. Fue un "estado de controversia" en el que lo *académico-disciplinar-ideológico* más abstracto se fue entrelazando cada vez más estrechamente con lo *institucional-administrativo-político* más concreto.

Hoy no tengo duda de que fue gracias a esta rica y desfiante vida institucional cotidiana que pude conocer a Ulpiano en dimensiones de la vida humana que están más allá de "las argumentaciones y los conocimientos intelectuales" en torno a los cuales tienden a circunscribirse las relaciones en la vida académica de las instituciones universitarias. Las actividades tan concretas que tuvimos que desarrollar en torno a los desafíos prácticos e insoslayables que se nos planteaban diariamente en el contexto institucional-administrativo de la Facultad y la Universidad fueron, en mi sentir, las que exigieron, indujeron y promovieron la comunicación personal tan honda y aleccionadora que fuimos desarrollando con Ulpiano[4]. Estos desafíos cotidianos de lo institucional-administrativo fueron los que nos exigieron con más fuerza y claridad cambios muy hondos, tanto en nuestra manera de *pensar* como en nuestra forma de *relacionarnos* con nosotros mismos y con los demás.

Como en las luchas internas -en la Facultad y la Universidad- nos las teníamos que ver obligatoriamente, frente a frente, con las *personas* con quienes controvertíamos (profesores, estudiantes, administradores) -en contraste con las luchas teóricas e ideológicas más abstractas que librábamos en los foros académicos contra *personas* que no tenían presencia alguna en nuestra vida cotidiana-, comenzamos a *sentir y sufrir* en carne propia los efectos tan dañinos y perversos que tenía el deterioro que estas luchas producían en nuestras relaciones cotidianas dentro de la Facultad y la Universidad[5]. Gradualmente fuimos entendiendo que algo teníamos que estar haciendo mal si con nuestras propias luchas por los "ideales" de una vida social mejor terminábamos produciendo unas condiciones tan malsanas de vida en nuestro contexto institucional cotidiano. Fuimos entendiendo que si no éramos capaces de convertir esos "ideales" teóricos en una *realidad* vivida entre nosotros, que se tradujera en unas relaciones armónicas de crecimiento personal y colectivo en nuestras propias actividades y relaciones cotidianas dentro de la Facultad y la Universidad, no teníamos derecho

---

[4] Entre todas estas actividades, las más importantes fueron las que desarrollamos, con muchos otros profesores, en torno a, y a partir de, la huelga de empleados que estalló en el primer semestre de 1981. Los huelguistas, inspirados e impulsados por la central obrera de orientación comunista que los estaba asesorando, se tomaron las instalaciones físicas de la Universidad, para ser luego pacíficamente desalojados por el ejército. La huelga fue el evento detonante que indujo la conformación de la Asociación Académica de Profesores de la Universidad de los Andes, en la que participamos muy activa y comprometidamente con Ulpiano. La Asociación mantuvo su actividad durante un poco más de cuatro años.

[5] Sólo hasta varios años más tarde vendría yo a encontrarme con las palabras de un gran maestro que, si las hubiéramos conocido en esa época, nos hubieran ayudado mucho: "Los que se aferran a creencias, a promesas utópicas, no se interesan por la gente sino por ideas; y la acción que se basa en ideas tiene inevitablemente que engendrar separatismo y desintegración ...".

a pedir que *los demás* lo hicieran -en el resto del país y en el mundo en general. En otras palabras: si entre nosotros mismos no éramos capaces de *practicar* todo lo que pregonábamos, ¿con qué autoridad moral podíamos luchar para que "otros" lo hicieran? La comprensión de esta verdad elemental nos confrontó con algo esencial: la necesidad de buscarle soluciones prácticas y reales a los problemas sociales concretos cotidianos cuyos dolientes y protagonistas directos ya no eran "otros" (la "clase trabajadora", la "clase capitalista", los "asalariados", los "campesinos", los "desempleados", el "Estado", el "gobierno" de turno, etc.), sino *nosotros mismos*.

Estas experiencias institucionales indujeron un cambio muy hondo en nuestra forma de entender y realizar *todas* nuestras actividades -incluidas las académicas. Mis conversaciones con Ulpiano, en medio de todas estas luchas y controversias, comenzaron a alejarse de las argumentaciones abstractas que necesitábamos para "ganarle" a nuestros contrincantes, para centrarse cada vez más en torno a lo que teníamos que comprender, sin enjuiciar, sobre las *personas* con quienes interactuábamos diariamente y de quienes, con estas controversias, nosotros mismos nos habíamos distanciado tanto.

Fue en esta evolución de nuestras luchas institucionales cotidianas que pude ver más claramente ese *ser* tan sensible, humilde, amoroso y generoso que se escondía detrás del "gladiador intelectual implacable" que originalmente conocí en Ulpiano. Esta fue otra de las lecciones más profundas y valiosas que recibí de mi amistad con él.

Con esta apretada referencia a algunas de mis experiencias con Ulpiano espero haber dejado claro el mensaje que aquí quiero transmitir: lo más valioso para mí no fue su impresionante formación académica, ni sus extraordinarios conocimientos, ni su inmensa capacidad como investigador, ni su prodigiosa inteligencia; fue el *espíritu* que lo inspiró siempre para la realización de todos sus trabajos: esa sensibilidad humana que lo empujaba a trabajar sin descanso para desentrañar las relaciones existentes entre las condiciones en que se encontraban las gentes más oprimidas por carencias y maltratos, y las dinámicas más estructurales de la cultura y las relaciones económicas que habían contribuido a crearlas, mantenerlas y reproducirlas.

Una nota final

Desde 1986, cuando Ulpiano se retiró de su posición como profesor de tiempo completo en la Universidad, perdí para siempre el contacto tan íntimo y profundo que tuve con él durante los ocho años anteriores. Pero el camino que he recorrido desde entonces, tanto en mi carrera académica como en mi desarrollo personal, no se hubiera dado sin todo lo que me enseñó estar a su lado durante esos años.

Quedaré siempre con la inconformidad de no haber tenido la oportunidad de compartir con él la transformación tan honda y radical que se ha dado en mí en los dieciseis años que han transcurrido desde que él salió de la Universidad. Este cambio ha sido a la vez causa y consecuencia de haberme dedicado en cuerpo y alma a investigar y comprender los problemas tan graves y hondos que estamos creando con la "educación" que estamos dando en escuelas, colegios y universidades.

Esta investigación me ha mostrado que el mayor daño que hace esta "educación" tiene su

origen en que las relaciones educador-educando esten tan radicalmente limitadas al *saber* que unos deben "enseñar" y otros "aprender". Esta tiranía del *saber* en las relaciones educativas ha ido atrofiando el *ser* de la persona única que es cada uno de los profesores y los estudiantes. Es evidente entonces la inextricable conexión que hay entre los resultados de mis investigaciones en educación y el cuadro que he intentado delinear aquí sobre lo que fue la evolución de mi amistad con Ulpiano: lo que la educación no hace hoy para el florecimiento del *ser* de las personas fue, precisamente, lo que Ulpiano y yo logramos construir en nuestra relación.

Sobre el papel que han jugado y siguen jugando el *pensamiento* y los *conocimientos* (el *saber*) en la educación, hace más de dos años escribía yo:

Con el desarrollo del capitalismo, en occidente hemos llegado a sobrevalorar el *pensamiento* y los *conocimientos* hasta extremos muy dañinos. El progreso en la ciencia y el desarrollo tecnológico[6], que son las realizaciones más impresionantes y visibles del pensamiento y los conocimientos, nos han deslumbrado hasta tal punto, que en muchas dimensiones de la vida social hemos terminado poniendo la vida humana, individual y social, al servicio del desarrollo tecnológico y el progreso material, en lugar de mantener a estos últimos al servicio de la primera. Parecería entonces que el pensamiento y los conocimientos que hemos desarrollado tan prodigiosamente, que han transformado tan profundamente las condiciones materiales de la vida social a través de la ciencia y la tecnología, se han devuelto contra quienes los hemos creado para sojuzgarnos y ponernos a su servicio. Así es como nosotros mismos los hemos convertido en nuestros enemigos.

Durante los últimos catorce años he sido testigo directo de la forma como "educamos" para poner *la vida* de cada uno de nuestros estudiantes al servicio del *pensamiento* y los *conocimientos* que les enseñamos, y no estos al servicio de aquella. Entre más brillante sea un estudiante intelectualmente, mayor el riesgo de que la educación que le damos tenga "éxito" en este propósito. Ulpiano, precisamente por su brillantez, fue sometido a esta presión durante muchos años, como estudiante y como profesor. Pero él no se dejó.

Termino transcribiendo un texto que provee una metáfora perfecta para entender fácilmente la compleja relación que se está dando hoy entre el *ser* y el *saber*:

Consideremos las condiciones de este mundo hace cientos de miles de años. En ese tiempo, el globo era escenario de dos cosas únicamente: por un lado, los volcanes vomitaban lava ardiente, grietas profundas dejaban marcada la superficie de la Tierra; la corriente de destrucción descendía por todos lados, esparciendo el temor y la muerte por las regiones adyacentes, como si

---

[6] La ciencia y la tecnología le han abierto paso a los sorprendentes avances que todos conocemos en las condiciones materiales de vida de los seres humanos. Pero todos conocemos también que estos "avances" han estado acompañados por la vergonzosa desigualdad que con ellos se ha generado en las condiciones de vida concretas de los seres humanos en el planeta.

el fin hubiese llegado. Por otro lado, las moléculas de materia viviente, difícilmente visibles -las microscópicas amebas-, flotaban en las aguas o se aferraban a las grietas entre las rocas, manteniendo segura y bien protegida la chispa de la vida. De los dos mundos, uno brillante y tumultuoso, el otro quieto y recluido, ¿en cuál hubiera usted puesto su fe? ¡En esos tiempos nadie hubiera creído que el futuro dependía de la ameba y esos microorganismos! ¿Quién hubiese previsto que estas partículas diminutas de vida podrían sobrevivir ante la violenta embestida de lava fundida y los cataclismos que agitaban la Tierra? Aquella partícula de vida-conciencia salió triunfante a pesar de todo.

¿En qué forma es este texto una metáfora de la relación entre el *ser* y el *saber* en la educación? Así se lo respondí a unos estudiantes en una ocasión:

Estas "dos cosas únicamente" que formaban el escenario del mundo en ese pasado remoto (la "brillante y tumultuosa" por un lado, y la "quieta y recluida" por el otro) son, para mí, una elocuente e iluminante metáfora de lo que nos ocurre hoy a los profesores y los estudiantes en las instituciones académicas que nosotros mismos hemos forjado: por un lado está el *saber* desenfrenado, que correspondería a esa parte "brillante y tumultuosa", a esa "violenta embestida de lava fundida" y a esos "cataclismos" que en esa época "agitaban la Tierra"; y por el otro está el *ser* de cada uno de nosotros, como persona *única* y *diferente* a todas las demás, que correspondería a esa "partícula de vida-conciencia" que está en nuestro interior,'quieta y recluida'.

Ese "*saber* desenfrenado" que hemos convertido en el eje excluyente de nuestras actividades educativas está obstaculizando el florecimiento libre y autónomo del *ser* único que está en potencia en el interior de cada uno de nosotros.

Ulpiano fue, en el campo del *saber*, un verdadero coloso; pero en el campo del *ser*, que ese "saber" mantuvo en él tan oculto, fue -para mí- aún más valioso.

LA CONTRIBUCIÓN DE ULPIANO AYALA AL CONOCIMIENTO DEL SECTOR INFORMAL

Tomás Uribe M.[1]
Bogotá, noviembre, 2002

Hace cuatro meses, se extinguía a temprana edad el gran economista social colombiano Ulpiano Ayala. Muchas facetas de su personalidad y de su obra merecen ser destacadas, más allá de las que recordará el presente artículo. En particular, dedicó buena parte de sus últimos años al estudio del sistema pensional y de sus necesarias reformas. Otros escribirán acerca de esta y otras contribuciones del doctor Ayala.

El enfoque de este artículo es mucho más específico: el aporte histórico de dos grandes economistas colombianos, Ulpiano Ayala y Nohra Rey de Marulanda al mejor conocimiento del sector informal, desde el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de Los Andes, hace ya casi treinta años. En 1973, en efecto, salió el "Estudio de Empleo y Pobreza" del CEDE. Lo había empezado Nohra Rey cuando Ulpiano Ayala, recién regresado de MIT, se entusiasmó a su vez por la originalidad del tema y se integró al equipo.

Nohra Rey y Ulpiano Ayala hicieron hallazgos tan interesantes como, en su momento, novedosos. En primer lugar, el llamado sector informal, que muchos percibían como un compartimiento estanco, separado del "sector moderno", en buena medida no lo era. De hecho, tan sólo crece vigorosamente cuando convive con el sector moderno, especialmente en las ciudades grandes. Ello se debe a la interacción esencial de ambos y a la prestación generalizada de servicios del informal al formal.

A manera de ejemplo, algunas veces aquél le sirve a éste de -muy eficiente - canal de distribución, otras veces, produce repuestos para grandes empresas y, otras más, vende bienes de consumo para la fuerza laboral del sector moderno entre otros. También se da una división de labores entre las ladrilleras modernas que abastecen la gran industria de la construcción y las informales -como las hay en los cerros de Bogotá- a las cuales corresponde atender pedidos de mucho menor cantidad y cuantía, poco rentables para las primeras.

Se advierte, entonces, la importancia del sector informal, como complementario del formal -antes que competidor del mismo- dentro de la estructura productiva de nuestras sociedades en desarrollo.

---

[1] Exdirector General de la Secretaría General de la Comunidad Adina. El presente artículo está esencialmente basado en una entrevista virtual de la doctora Nohra Rey de Marulanda, Gerente del Departamento de Integración y Proyectos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en los recuerdos personales del autor. También ha sido revisado por el doctor Germán Jaramillo, Representante de la CAF en Lima, y la doctora María Elisa Bernal, Asesora de la Dirección Ejecutiva de la Cepal. Para ellos van los agradecimientos del autor, a quien incumbe la plena responsabilidad de las opinions expresadas.

En segundo lugar, difiere fundamentalmente la lógica interna de los negocios formales e informales. Los trabajadores informales no producen para maximizar ganancias sino motivados por un objetivo de supervivencia, con base en la utilización intensiva de los únicos dos recursos de los cuales disponen en abundancia, o sea mano de obra -empezando con la familiar y tiempo.

En tercer lugar, cuando se analizan los generadores de ingreso al hogar, en los grupos más pobres, dichos generadores tienden a laborar en el sector informal pero, en otros, se da una combinación en donde algunos miembros -aquéllos con mayor educación o suerte- logran trabajar en el sector "moderno" y otros complementan el ingreso del hogar en actividades informales. Es tan fluctuante, en otros términos, la línea divisoria entre los sectores formal e informal a nivel de una sociedad -conforme al vaivén de la coyuntura económica- que dentro de los mismos hogares que la conforman.

Entre los factores determinantes de la informalidad se encuentra el de los hogares encabezados por mujeres, en los cuales las necesidades reproductivas del hogar (cuidado y atención de los niños) imposibilitan el cumplimiento de la "disciplina de atención y de tiempo" que exige el sector formal. Esta limitación hace necesario buscar la supervivencia en el informal, donde prevalece -o prevalecía- el patrón de la llamada "familia solidaria", tan a menudo observado en el campo, en las esquinas de nuestras ciudades y en las actividades extractivas o terciarias "informales", donde el resto de la familia acompaña al jefe del hogar.

Nohra Rey y Ulpiano Ayala caracterizaron esta lucha por sobrevivir mediante una actividad económica informal como "el rebusque". Mostraron asimismo que el trabajo informal, en sociedades pobres como las nuestras y sin seguro de desempleo, se contrapone al desempleo "formal", el cual constituye en cierta forma un "lujo" que sólo se pueden permitir personas jóvenes y relativamente educadas, con algún sustento económico. En los grupos más desamparados de la población, los jefes del hogar y, en general, la gente más pobre no pueden ser desempleados en el sentido estricto de la palabra - es decir buscar activamente trabajo pero sin devengar nada. Por ello mismo, el estudio se llamó de "empleo y pobreza" y no "desempleo y pobreza".

Asimismo, la pertenencia al sector informal, por su misma naturaleza, trae consigo el que los ingresos percibidos por hora trabajada sean muy bajos y el trabajador no cuente con ningún tipo de protección social ni de seguro médico. Dicho en otros términos, el carácter dinámico del sector informal y su contribución substancial a la economía y al empleo en un sentido amplio coexisten con un alto grado de explotación a manos del sector formal y no deben ser confundidos con una solución en sí para superar la exclusión social y la pobreza.

A Nohra Rey y Ulpiano Ayala debemos estas y más conclusiones, hoy en día comunmente aceptadas por los economistas del desarrollo pero, en su momento, revolucionarias frente a la visión dualista convencional de un sector "tradicional" o "rezagado" y otro "moderno" o "avanzado", uno y otro claramente diferenciados, que predominaba desde cuando se impusieron las tesis del economista británico William A. Lewis y de la misma CEPAL, en los años sesenta.

Otros economistas, dentro y fuera del hemisferio americano, han seguido la pista que ambos investigadores trazaron, cosechando, de paso, mucho mayores notoriedad pública y éxito económico o político. Entretanto, sin embargo, un grupo dedicado de economistas sociales colombianos, incluido el mismo Ayala, continuaron avanzando en el conocimiento del sector informal y desafiando nuevas visiones convencionales. Así le consta al autor del presente artículo, quien tuvo la oportunidad de conocer las investigaciones más recientes en la materia de Ulpiano Ayala, cuando éste era Asesor de la Presidencia del doctor Virgilio Barco.

En resumen, Ulpiano Ayala siempre será recordado, amén de sus grandes cualidades humanas, por abrir paso, con Nohra Rey de Marulanda, a uno de los períodos más creativos de la economía colombiana. Sea ésta la ocasión para darles a ambos -y a quienes siguen estudiando la temática de la informalidad en el novedoso contexto que reveló el Estudio de Empleo y Pobreza- el reconocimiento que de sobra se merecen.

UN GRAN PROFESOR Y AMIGO: ULPIANO AYALA

Olga Lucía Acosta N.[1]
Bogotá, Octubre, 2002

Aún sin reponernos por la irreparable pérdida de Ulpiano, quiero compartir con los lectores de Coyuntura Social, algunos de sus rasgos personales, aquellos que se permitió compartir con los que trabajamos a su lado. Estas líneas pretenden también repasar su ejercicio profesional en los noventa y recordar sus principales aportes y preocupaciones por los temas sociales en el país.

Este homenaje quiere reconocer a Ulpiano su apoyo a esta revista. Siempre la orientó para abordar desde sus líneas los complejos debates en materias sociales. En ella escribió sobre temas laborales, pensionales, y de diferentes programas sociales. En los últimos cuatro años su consejo acompañó la línea editorial y en no pocas ocasiones generó reflexiones sobre los temas planteados y sobre la complejidad de los mismos.

Para los investigadores de Fedesarrollo fue un duro golpe. Ulpiano fue en los últimos cuatro años nuestro consejero permanente, la persona a la que siempre acudíamos en busca de dirección para avanzar en nuestras investigaciones, y siempre sus recomendaciones nos abrían nuevos caminos. Las personas se le acercaban con dificultad por su seriedad. Pero una vez se había vencido este temor inicial, sin excepción, encontraban en Ulpiano la calidez y profundidad con que siempre atendía a todos los que venían a consultarlo.

Sus rasgos: inteligencia, calidez, generosidad y ... humor negro

Sí, Ulpiano fue profesor toda la vida. Los que lo conocieron en su primera época en la Universidad de los Andes dan testimonio. Más recientemente, como asesor del gobierno o como funcionario público o como investigador siempre enseñó a quienes estaban cerca. Pero nos quedó debiendo varias lecciones.

Con algunas anécdotas contadas en los escasos ratos en que se permitía hablar de sí mismo es posible aproximarse a esta vocación. Educado por los hermanos de la comunidad de la Salle, siempre cuando íbamos con algún error craso a consultarle, nos contaba la anécdota aquella de uno de los hermanos del colegio que ante situación igual les respondía a los alumnos *"usted oyó campanas pero no supo donde"*. Con esta frase de su fino humor negro, salíamos con cajas destempladas a revisar nuestro trabajo.

La situación del país le preocupaba y las políticas para sacarlo de allí, en ocasiones, según su juicio equivocadas, lo llevaban a proferir otra de sus sentencias célebres: *"Una vez está uno en un hueco, hay que asegurarse de no seguir cavando"*.

---

[1] Investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario desde Agosto de 2002. Editora de la Revista Coyuntura Social 1997 - 2001. Investigadora Asociada de Fedesarrollo 2000-2002.

Era común que Ulpiano se atrasara en su trabajo, pues su rigor intelectual le impedía entregar informes antes de entender la consistencia de los resultados. Así mismo cuando nos retrasábamos las personas que trabajábamos con él, con un especial buen humor, pasaba por nuestra oficina y nos decía *"Creo que usted hace rato se pasó del final"*.

Se burlaba de sí mismo, por ejemplo, de su eficacia como privatizador. Cuando como Viceministro Técnico de Hacienda tuvo bajo su responsabilidad la venta de varias empresas del Estado recordaba que de cada empresa pública que se había propuesto vender le resultaron dos: Isa e Isagen, de la antigua ISA; Mineralco y Ecocarbón de Carbocol.

En los seminarios de Fedesarrollo, siempre nos sorprendía su capacidad para parecer adormilado, pero intervenía en el debate justo en el momento oportuno y con el comentario pertinente. Creo que era su forma muy particular de concentrarse.

En los últimos años difíciles para el país y también para los centros de investigación nos propusieron *repensar* Fedesarrollo y Ulpiano haciendo gala de su humor negro nos dijo: "si no tenemos tiempo de pensar mucho menos de repensarlo".

Trabajó muy cerca de Rudolf Hommes con gran amistad, admiración y aprecio mutuos. Siempre recordó como un buen chiste, la respuesta del Ministro Ruddy cuando confrontado por los periodistas por declaraciones inconvenientes de los asesores de la Junta Monetaria, uno de los cuales era Ulpiano, respondió "y qué importancia tiene la opinión de dos desempleados". Efectivamente la Junta Monetaria desaparecía por la nueva Ley del Banco Central en 1992.

Sus respuestas no eran fáciles. Nunca obteníamos un sí o un no contundente. Sus respuestas tenían una gran gama de grises, por lo que eran precisamente profundas, ajenas a las generalizaciones y a los esquemas. Pero, ¿por qué Ulpiano era consultado por sucesivas administraciones, por los técnicos del gobierno, por sus antiguos alumnos, por sus compañeros de trabajo o de investigación?

En mi opinión Ulpiano reunía dos cualidades. La primera, un profundo conocimiento de los temas principales del manejo económico y de las reformas llevadas a cabo desde la segunda mitad de los ochenta. La segunda, una mezcla de modestia y generosidad con su conocimiento que le permitía escuchar y responder a su interlocutor.

Su ejercicio profesional en los noventa

En la Administración del Presidente Virgilio Barco entre 1986 y 1990, Ulpiano fue asesor en los temas financieros y fiscales de los programas de reducción de pobreza, particularmente en los sectores de salud y financiación de vivienda.

Ulpiano trabajó durante toda la Administración del Presidente César Gaviria entre 1990 y 1994 en estrecha coordinación con el Ministro de Hacienda de todo el Período: Rudolf Hommes.

De 1990 a 1991, fue asesor del Consejo Superior de Política Fiscal, creado por la Ley 38 de 1989. Desde allí participó y delineó con claridad

la estrategia del Programa de Reforma del Sector Público. Se trataba de fortalecer el Estado en las áreas de defensa y justicia, así como en los sectores de educación, salud y asistencia básica para los más pobres y en reducir su presencia en sectores donde el sector privado es más competitivo. Para estos últimos se proponía fortalecer la función reguladora.

Entre marzo y agosto de 1991 conformó el último equipo de asesores de la Junta Monetaria. Allí participó en el difícil tránsito hacia una Junta de Directores en el Banco de la República, encargada de definir la política monetaria, que reemplazaba a la antigua junta conformada por Ministros del Despacho, cuyas decisiones estaban influídas por consideraciones políticas de corto plazo.

Desde agosto de 1991 y hasta marzo de 1993, Ulpiano fue encargado del proyecto de reforma pensional que fue aprobado en diciembre de 1993. A pesar de las modificaciones que sufrió el proyecto presentado, ni siquiera sus más recalcitrantes contradictores dudan de su gran aporte en el nuevo sistema de pensiones aprobado

A partir de abril de 1993 y hasta el final de la administración del Presidente Gaviria, en agosto de 1994, Ulpiano fue Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este Viceministerio creado a partir de las facultades del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, ejercería las funciones de intervención y regulación del sector financiero, asegurador y bursátil. Así mismo, realizaría la coordinación entre Plan Macroeconómico, aprobado por el Consejo Nacional de Politica Económica y Social, Conpes, y las disposiciones monetarias, crediticias y cambiarias tomadas por la Junta Directiva del Banco de la República. Para cumplir con las funciones de este nuevo Viceministerio, Ulpiano concibió la organización de un equipo del más alto nivel que prestara apoyo al Ministro en la coordinación de la política macroeconómica y en la regulación financiera. Este equipo, hoy consolidado, se ha dotado de los modelos necesarios para realizar la programación financiera del sector público y las proyecciones para los análisis de consistencia de la política macroeconómica y los recientes ejercicios sobre la viabilidad de distintos escenarios de las finanzas públicas.

Regresó a la Universidad de los Andes como Vicerrector Académico entre marzo de 1996 y diciembre de 1997, sin abandonar su curso de Finanzas Públicas en la Facultad de Economía. Impulsó varios procesos de acreditación de algunas facultades, así como ejercicios de evaluación de la Universidad.

Desde enero de 1998 fue Investigador Asociado de Fedesarrollo, donde dirigió proyectos en el tema de pensiones, educación, salud, redes de protección social, instituciones presupuestales, regulación del sector eléctrico e impuestos. Allí lo percibimos como un lector incansable. Todos los días, hasta altas horas de la noche, pasaba revisando la última producción mundial en los temas que le preocupaban. Nos extrañaba cómo era que podía saber de tantas cosas y la verdad era que su disciplina lo mantenía al día. Su dedicación siempre fue un ejemplo.

Como tratan de esbozar las líneas anteriores, Ulpiano conoció las diferentes aristas de la política pública, como investigador que fue permanentemente, como, técnico que fue de varias administraciones, en las importantes posicio-

nes que ocupó, como profesor y administrador de la educación y finalmente en los últimos años como investigador de los mismos temas en los que participó como ejecutor. La constancia de Ulpiano en el estudio de los temas del país lo convirtió en la persona con mayor capacidad para entender lo que pasaba, dónde se originaba, cual era la perspectiva de cada problema, los intereses alrededor del mismo y las posibles salidas al mismo.

Por todo ello, Ulpiano era consultado.

Los temas de Ulpiano

Este número de coyuntura social, recoge algunos de los trabajos realizados por Ulpiano y los comentarios que de ellos hacen expertos. No me detendré por lo tanto sino en algunos al azar, los que la memoria me permite.

Es tal vez en el tema de pensiones en el que Ulpiano realizó más aportes durante los noventa. Estuvo encargado de la elaboración del proyecto de reforma pensional por parte del Ministerio de Hacienda en 1992, que luego haría tránsito en el Congreso y se convertiría en la Ley 100 de 1993. Los primeros decretos reglamentarios de esta Ley se redactaron bajo su dirección como Viceministro Técnico en el Ministerio de Hacienda. Fue consultado luego por técnicos y académicos en este tema. Lo preocupaba la impresionante lentitud del gobierno en el cumplimiento de algunas normas de la Ley 100. El cierre de las cajas públicas por ejemplo. Para Ulpiano, la falta de celeridad en la aclaración de la insolvencia de las cajas y el tránsito que debían hacer sus afiliados hacia el ISS, permitieron el encarecimiento de la deuda pensional. También lo preocupó el carácter de empresa industrial y comercial del estado otorgado al ISS y la ausencia de control para esta entidad. Muchos quisieron leer en su mirada crítica a la evolución del ISS un pretendido interés en liquidarla, pero se equivocaron. Ulpiano propuso muchas veces alternativas para una competencia con un sistema de ahorro individual con los fondos privados. Consideraba que su verdadera función en estos años hubiera sido la de organizar el traslado de los afiliados de las cajas públicas y la determinación exacta de las deudas pensionales. Por sobre todo, le preocupaba en este tema las inequidades que se permitían al favorecer con subsidios los altos salarios. Coordinó los trabajos para proponer un nuevo proyecto de reforma pensional. Dirigió a los técnicos del gobierno que realizaron las estimaciones del pasivo pensional y vinculó sus resultados al tema de la viabilidad de las finanzas públicas.

Ulpiano era un profundo conocedor de la política social y de las equivocaciones que a su nombre se cometen. Lo molestaban profundamente muchas medidas ilusas que en favor de los pobres, se volvían en su contra. Una de ellas era la batalla por subir el salario mínimo, condenando a los trabajadores a percibirlo durante toda la vida. También la pretensión de ligar todas las prestaciones o los subsidios al salario mínimo, hasta encarecerlas tanto, que terminan por beneficiar cada vez a menos gente, como el caso de la garantía de pensión mínima. Llamaba la atención sobre todo lo que se le ponía el adjetivo social para lograr aprobaciones de recursos. Hacia inventario de la contabilidad creativa a la que obligaba la inflexibilidad de nuestras normas constitucionales.

Realizó el seguimiento de la Ley 100 en materia de salud y defendió sus resultados. Le preo-

cupaban las dificultades de lograr la universalidad en el aseguramiento y propuso mecanismos como los seguros de cotizaciones ante el desempleo para preservar la cobertura en coyunturas adversas. Era un convencido de las posibilidades que tenían las Empresas Promotoras de Salud en la atención del régimen subsidiado. En los últimos meses Ulpiano manifestaba estar interesado en avanzar en propuestas que complementaran los logros de la Ley 100 y estudiaba esquemas alternativos, como los de seguros parciales.

Trabajó también en los temas laborales y en medio de las presiones por el deterioro de los indicadores del empleo en el país mostró, junto con un equipo de investigadores, la imposibilidad de obtener una reducción sensible del desempleo en el corto plazo. Prefirió sugerir una estrategia de "*todos ponen*" publicada en uno de los números de esta revista, mostrando que una tasa satisfactoria de crecimiento, una activa política social, una inversión importante del sector privado y unos ajustes en la legislación laboral, apenas producirían una mejora en el empleo de algunos pocos puntos. Esto claramente no era popular. Propuso, como ha sido tradicional en el país, una nueva misión, que se ocupara del tema de las instituciones del mercado laboral colombiano. Lo preocupaba la ineficacia de las mesas de concertación definidas como mecanismos sustitutos de quienes deben tomar las decisiones.

Realizó trabajos en los poco atractivos temas presupuestales. Mostró los problemas de sus instituciones y el impacto negativo que éstas tenían en los niveles que el déficit fiscal había alcanzado. Escudriñó el presupuesto de la Nación y las normas que lo dirigen que en no pocos caso constituyen letra muerta, eludidas de manera creativa en sucesivas administraciones.

Uno de los temas que más trabajó en los últimos meses fue la viabilidad de las finanzas públicas. Por su insistencia, se incorporó este tema como eje central de los trabajos de la Misión del Ingreso Público: la magnitud del desajuste de las finanzas y la imposibilidad de avanzar hacia una posición más sana. Se le oyó muchas veces argumentar la necesidad de un programa de ajuste basado en reducción del gasto, racionalización de los impuestos, inclusive los asignados a los gobiernos locales, y de una estrategia de endeudamiento, donde no descartaba algún tipo de renegociación.

Comenzó a trabajar en los temas institucionales de las reformas tributarias. Quería estudiar los cambios de los proyectos de reformas tributarias una vez ingresaban al Congreso, identificar intereses particulares y los mecanismos para hacerlos valer por intereses generales. La vida no le alcanzó y los que compartimos sus preocupaciones no tenemos ni su dedicación, ni su juicio, ni su inteligencia, ni su constancia para alcanzar este objetivo.

Algunas Contribuciones de Ulpiano Ayala

Crítica de la explotación capitalista[1]

Ulpiano Ayala O.[†]

Abstract

This essay argues that the definition of capitalist exploitation, more than an immutable assumption, is a concept that should be constantly modified. The author claims, exploitation, as defined by Marx, does not comprise all forms of domination, oppression and social inequalities since it is restricted to relations between social classes. A new definition of exploitation should be crafted such that it can be easily adapted to the actual economic process and the linkage between exploitation and other forms of domination and oppression can be understood. Further, identifying exploitation as the sole responsible for delays in social development hampers the comprehension of the historic processes that produced the economic conditions nowadays.

Resumen

Este ensayo argumenta que el concepto de explotación capitalista, más que un supuesto inmutable, es un problema cuya definición debe ser constantemente modificada. Según el autor, la explotación, tal como la define Marx, no cobija todas las posibilidades de dominación, opresión y desigualdad social pues se restringe a la relación entre clases sociales. Es imprescindible, por lo tanto, reconstruir la definición de explotación de modo que se adecue a los procesos económicos actuales y permita comprender la relación entre explotación clasista y otras formas de dominación y opresión. Es más, asignar una responsabilidad absoluta a la explotación como traba al desarrollo social impide entender los procesos históricos que han desencadenado la situación económica actual.

***Palabras claves**: Explotación laboral, Marxismo, Mercado laboral.*
***Keywords**: Labor Exploitation, Marxism, Labor Market.*

[1] El artículo original fue publicado en la revista "*Texto y Contexto*", No. 1 Universidad de los Andes, 1984.

I. Introducción

Marx presentó su obra principal, **El Capital** (1867), como "Una Crítica de la Economía Política", para lo cual le opuso no sólo una problemática diferente, sino ante todo una forma distinta para comprender la sociedad. Un objeto principal de su crítica fue la postulación, por parte de la economía política de la época, de leyes universales, comunes a todas las sociedades, ajenas a las voluntades individuales y colectivas, como resultado de concebir la sociedad como una "naturaleza" cuya "realidad" fuese exterior e inafectable por el conocimiento y la acción humana. Marx contrapuso a estas leyes y formas del conocimiento no sólo nuevas leyes específicas al funcionamiento de la sociedad capitalista sino una manera de concebirlas como medio para facilitar su abolición y superación, resultado de asumir el conocimiento más bien como un proceso de **construcción social**[1].

Si bien en ciertos escritos el propio Marx parece formular leyes universales, relativas a la evolución entre tipos de sociedades[2], y éste ha sido el aspecto de su obra más reconocido por muchos de sus seguidores[3], entiendo que su crítica a esas leyes y a las formas de conocimiento que las producen, hace parte y aporta fundamentalmente a las corrientes que niegan referentes absolutos para el conocimiento, el cual produce más bien conceptos dependientes de prácticas sociales, que se validan en la confrontación de las mismas; y creo por lo tanto que su crítica es extensible a sus propias generalizaciones universales.

Por otra parte, la crítica de Marx a la economía política supera el mero señalamiento de sus "errores", ya que recoge algunos de sus conceptos y problemas para reconstruirlos y organizarlos dentro de un nuevo conjunto, que también comprende otros nuevos conceptos, y tiene un ordenamiento acorde con su concepción del cambio social. Las nuevas leyes relativas al funcionamiento del capitalismo se conciben para superarlo: ello implica que no se oponen a las que critica en la economía política como otras leyes "naturales" y universales, que fuesen por si valederas frente a una necesaria falsedad de las que compiten. El terreno de la validación es el de la confrontación de prácticas sociales, que incluye los propios procesos de conocimiento y construcción teórica. El encadenamiento y ordenamiento de los conceptos **no** corresponden al que tendría lugar entre "esencias" y "apariencias", ni a niveles diversos de "realidad", sino a la articulación de prácticas de transformación social y de la naturaleza. Por ello, hay gran ventaja en la flexibilidad y efectividad al combinar formas diversas del saber y del actuar, y en la renovación conceptual que surge de la construcción crítica constante, a partir de compromisos conscientes y prácticos que rechazan tanto el racionalismo universalmente como el relativismo absoluto.

---

[1] Lo cual no implica reducir la "naturaleza" a otra categoría "social", ya que la transformación social de la naturaleza y su propia entidad autónoma, se comprenden como unidad cambiante, y por el proceso que las cambia.

[2] En especial en el "Prólogo" a la "Contribución a la Crítica de la Economía Política" de 1859. En ello también le precedió la economía política, con la teoría "natural" de la historia de la escuela escocesa de Smith, Stewart, Ferguson y Millar.

[3] En cuanto pretenden construir alguna teoría general de la historia, basada en uno u otro fundamento filosófico. Destaco acá el flanco y la interpretación de Marx que convierten este propósito, por sobre las variantes del mismo.

Un concepto central en la interpretación marxista de la sociedad capitalista es el de la **explotación**[4]. Si bien ha experimentado renovaciones muy significativas, en ciertas épocas y aspectos más bien se ha atenuado su concepción crítica, con lo cual se ha descuidado su desarrollo histórico, y se le ha relegado implícita, pero efectivamente, a un lugar secundario[5]. En este artículo reseño y comento cambios sociales y aportes conceptuales que están demandando y apoyando la renovación -crítica y constructiva- de la noción de explotación arraigada en Marx. Tienen en común el surgir de **transformaciones en el modo de integración de las condiciones de existencia de los trabajadores a la propia producción y reproducción capitalista.** Con muy diversas variantes, se presentan tanto en el capitalismo avanzado como en el que prevalece en la sociedades capitalistas llamadas "dependientes", y desempeñan un papel muy decisivo en la "crisis" actual. Su alcance comprensivo, su papel en la "crisis" y su profunda combinación con otras formas históricas de opresión, afectan muy sustancialmente el entendimiento y superación actual de **todas** las formas de explotación capitalista: realzan el carácter interpretativo, controversial, mutante y práctico de esta noción tan básica, plantean el reconocimiento de nuevos espacios de conflicto, opciones y formas de movilización; y estas exigencias quizá produzcan no sólo una reestructuración teórica y política, sino también en la propias nociones y formas básicas de conocimiento.

No pretendo una reseña global de los elementos que deberán entrar en juego en una crítica actual de la explotación capitalista sino de los que conciernen al aspecto parcial ya especificado. Entre los aspectos más relevantes a una crítica actual omito las nuevas tendencias internacionalistas del capitalismo, las consecuencias del surgimiento de toda una nueva generación de fuerzas productivas, y las especificidades políticas e ideológicas de las transformaciones reseñadas acá[6]. Conviene así mismo aclarar que he recogido muy selectivamente elementos ligados a mi experiencia de investigación y participación política, para reflexionar, ilustrar y motivar la reconsideración crítica de la noción de explotación, lo cual es el objetivo principal de este artículo, más que para profundizar en las transformaciones sociales y cambios conceptuales que la motivan.

En la segunda sección se comenta la perspectiva abierta por Marx y recogida posteriormente por el marxismo, en controversia con sus críticos "burgueses". A continuación se discuten aclaraciones recientes sobre el contenido y la lógica de la noción misma de "explotación"; y en una

---

[4] No es un concepto exclusivamente "marxista": casi toda teoría "económica y "social" que haga referencia explícita a su práctica, requiere un concepto de este tipo, como se anota en otras secciones de este artículo.

[5] Las periodizaciones más comunes sobre el desarrollo capitalista avanzado, posteriores a Marx, han puesto más atención al cambio en las formas de competencia entre capitales individuales que al que ha tenido lugar en la relación entre capital y trabajo: así al capitalismo actual avanzado se le apellida "monopolista". Por el contrario, la interpretación de las formas de dominación de la periferia capitalista y de la dependencia, ha producido innovaciones muy notables en la concepción de la explotación.

[6] Véase, U. Ayala. "La Crisis Actual", por publicar en *Desarrollo y Sociedad* 1984.

cuarta sección se examina la relatividad, sociohistórica del concepto a la luz de transformaciones que inciden en la comprensión de la "crisis" actual. La última parte del artículo recoge algunas "conclusiones", que en verdad son sólo puntos de partida para debate.

II. Condiciones iniciales, evolución y críticas a las concepciones marxistas sobre la "explotación capitalista"

Marx afirmó no haber descubierto ni las clases sociales ni la explotación, entendida como apropiación unilateral de un excedente por parte de algunas de esas clases. La especificidad de su concepción de la explotación consiste en el papel asignado la lucha de clases en el desarrollo histórico a través de formas de organización social caracterizadas particularmente por la presencia de ciertas clases, y determinada explotación[7]. Vio esa lucha como un proceso histórico abierto, no predeterminado respecto a la configuración de clases ni a los procesos "económicos" que constituyen la explotación, que sí se transforman como resultado de tal lucha. Ello le llevó a la construcción de nuevos conceptos (como "plusvalía") y nuevas leyes (como la de la "tendencia decreciente de la tasa de ganancia"), cuyo sentido apreció como específico al capitalismo, y como crítico: ajustado a la previsión y guía de la superación de ese orden social. No los consideró como de "naturaleza" más "real", "esencial" ni "profunda", que constituyen objeto de una "nueva economía política" del "proletariado". Corresponden a una visión privada del cambio social en determinada dirección: abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción cual fundamento de la explotación específicamente capitalista[8]; y a partir de determinado contexto histórico: caracterizado por dominación de clases dentro de marcos "nacionales" subordinación de los trabajadores "proletarios" mediante un desarrollo "mecanizante" de las fuerzas productivas, relacionadas de equivalencia monetaria del trabajo regidas por un patrón "oro", cierto régimen "competitivo" de relaciones entre capitalistas, y otros por discutir luego[9]. Esta doble especificidad de los conceptos se encuentra ligada a su carácter crítico y constructivo: se les construyó dentro de un proceso de transformación social, y por ello no pretenden abarcar todos los resultados de la lucha de clases dentro de los términos en los cuales se les prevé y orienta en un momento dado. Han de ser, por lo tanto, continuamente reconstruidos a la luz de la experiencia[10].

---

7 Carta a Joseph Weydemeyer. Del 5 de septiembre de 1852.

8 Lo cual no se prevé como meta última, sino como paso necesario inmediato para la eliminación de formas más generales de opresión. Nótese que en esta dirección inmediata tampoco se prevé eliminación completa del mercado, sino de los aspectos del mismo que convierten a la fuerza de trabajo en mercancía y los que causan desproporciones, ciclos, crisis y desigualdades de carácter clasista.

9 Marx procuró apreciar los rasgos más centrales (ligados al cambio más decisivo) separándolos de caracteres secundarios y coyunturales, con éxito históricamente desigual, pero con gran claridad metodológica respecto al manejo y combinación de diferentes tipos (niveles) de abstracción. Si bien sus resultados centrales han resultado hasta ahora poco vulnerables a sus restrictivos supuestos sobre el régimen monetario, no ha ocurrido lo mismo respecto al contexto "nacional" de los mecanismos de dominación (lo que ya preveía Marx al insistir en una perspectiva "supranacional" para el proletariado)

10 Aún cuando nunca se las extrae sólo de ésta, ya que a su vez sólo adquiere sentido sobre un contexto conceptual previo.

Para comprender la explotación **capitalista**, Marx comenzó por preguntarse por qué se producen inequidades si el intercambio es "voluntario", en especial el que tiene lugar en el mercado laboral. En sociedades precapitalistas, la transferencia de trabajo y / o su producto entre clases implica lo que desde la perspectiva del mercado se considera como una "coerción" directa, por contraste con el carácter "voluntario" del cambio mercantil. Pero en la compraventa mercantil de trabajo, Marx halló inequidades que basan la apropiación unilateral de excedente por los capitalistas: estos sólo contratan trabajadores si ello les son rentables, y los trabajadores no pueden sobrevivir sin alquilarse ya que carecen de medios para producir (y así subsistir). Pero esto fue visto sólo como la base de una organización social que sobre ella erige un proceso de concentración de la propiedad y del acceso a los medios de producción, de sometimiento de los trabajadores al capital a través de esos medios, y de encausamiento del desarrollo material y cultural, acordes con aquel núcleo explotativo básico. Así mismo, identificó las consecuencias contradictorias que a su vez dan origen a condiciones en las cuales los trabajadores y la mayorías reconocen su identidad y a posibilidades de superación del tal régimen social. Así, no sólo construyó otra teoría, sino una crítica, una teoría crítica del capital: no sólo describió las formas objetivas de desarrollo y de las formas de conciencia correspondientes, sino que en unidad con ello, también identificó unos sujetos activos del cambio, condiciones para las transformaciones a que da lugar. Su concepción de la explotación no dependió sólo de sus características lógicas básicas, sino de la manera como se inscriben dentro de todo un complejo en evolución contradictoria, con una visión **abierta** por la lucha de clases, que demanda **reconceptualización** continua, en **todos** los niveles de la argumentación.

La concepción original y básica de Marx se centra en la explotación capitalista como forma **única** de opresión, se abstrae de formas históricamente necesarias pero no específicas a esa explotación (como el trabajo doméstico), se limita a la esfera "nacional" de la dominación clasista, prefiere apreciar contradicciones surgidas de la producción y no de la circulación ni de la demanda (a pesar de que sí tiene manera de contemplarlas), como resultado de una selección necesaria de los aspectos que el consideró como más interesantes y / o decisivos. Por otra parte, también se vio condicionada por especificidades históricas de la experiencia que vivió: desarrollo mecanizante de las fuerzas productivas, regulación "competitiva" de las relaciones entre capital y trabajo y entre capitales individuales, muy poca integración de las condiciones de vida de los proletarios a la reproducción del capital, por apoyo extensivo en aportes precapitalistas a la constitución y sostenimiento de la fuerza laboral, por carencia de medios masivos de comercialización, por inestabilidad salarial y de empleo, por debilidad sindical y ausencia de negociación colectiva y concertación; y de acuerdo con todo ello, una tendencia muy "homogeneizante" y polarizada en la proletarización. Para nuestro interés, tampoco alcanzó a apreciar especificidades del desarrollo capitalista periférico, correspondientes a etapas posteriores del propio sistema capitalista global.

Cada una de estas limitaciones señala una dimensión necesaria de la actualización y reconceptualización del concepto de explotación de Marx, en todos los niveles de su implementación. Sostendré que no sólo se requiere una revisión y adaptación de las leyes derivadas de la experiencia histórica pasada y de las condiciones "clásicas" del desarrollo capitalista en las cuales basó

Marx su conceptualización, sino que ello implica también reforma de sus aspectos más básicos. Para ello propondré, sin sustentación, algunas conjeturas surgidas de la evolución conceptual del marxismo y del socialismo frente a sus críticos "burgueses" y a las sociedades capitalistas que les compiten.

El Marxismo se ha desarrollado en relación (a veces de oposición) con el (los) socialismo(s), en concordancia con opciones y estrategias que han estado ligadas a diversas reconstrucciones interpretaciones y renovaciones de los conceptos originados por Marx. Ello es muy notable en la parte del mundo donde más se ha abierto paso el socialismo, precisamente en países que partieron del atraso causado por la dependencia al imperialismo, que tenían una gran tradición autoritaria, y que se configuraron posteriormente bajo el cerco y la presión capitalista. No es descontable, sino fundamental, el ejemplo de Marx en la formulación de las concepciones que impulsaron esas transformaciones. Me atrevo a proponer una hipótesis útil para interpretar parte sustancial de los "éxitos" logrados; han estado asociados con la reconceptualización de la explotación, planteada por la heterogeneidad de formas productivas, por la articulación con problemáticas como la de la opresión y la liberación nacional, y otras cuestiones surgidas de la superación de la dependencia y el colonialismo. Pero también, para entender los "fracasos" y las "distorsiones" socialistas, es útil apreciar las limitaciones en la interpretación de la explotación capitalista mantenidas al implementar (o no) cambios en el proceso de trabajo, en la correspondencia con las nuevas formas reproductivas, en la atención social a las inequidades y las formas de opresión no capitalistas, en la inserción y participación en la economía internacional. La noción de explotación parece tan decisiva por ser muy articulada con la concepción que se tiene e implementa del conocimiento, que es problema fundamentalmente político. El apoyo a formas ideales y autoritarias de conocimiento se liga a formas de acción política que se autolimitan y distorsionan muy gravemente, por más que se arraiguen inicialmente en intereses amplios y populares, y así culminan en formas autoritarias y exclusivistas.

En Occidente, incluyendo parte de la periferia capitalista, no cabe duda que el Marxismo encuentra vallas casi impenetrables como instrumento de cambio político hacia el Socialismo. De nuevo, me atrevo a explorarlas asociándolas con carencias en la comprensión de la explotación capitalista, índice de limitaciones en las nociones de conocimiento y en sus formas políticas de implementación. La consideración de la supervivencia de formas no-capitalistas de explotación ha conducido a excesos estructuralistas, y a apreciaciones dentro de marcos dualistas y de oferta y demanda sólo revestidas de lenguaje marxista. La interpretación de las novedades del capitalismo central enfatizan casi siempre aspectos tan parciales como la nuevas formas de competencia monopolista, de "intervención estatal", de relaciones de coherencia y dominación entre economías nacionales, prescindiendo de toda referencia y / o de actualización e investigación sobre la explotación. Es corriente sostener nociones muy clásicas de la explotación y la proletarización, al tiempo que las innovaciones se concentran en otros aspectos como los citados, como si fueran independientes. Problemas muy ligados con la explotación -como el de la "demanda efectiva"-, son a veces ignorados o rechazados, por su origen "burgués", sin detenerse en su relevancia e interés para produ-

cir propuestas que atiendan a necesidades de las masas. Se encuentran grandes dificultades para apreciar el "reformismo" de la clase obrera, para dar justo valor e integrar los problemas de mujeres, jóvenes, marginados, y todos aquellos cuya opresión no puede reducirse a los términos convencionales y tradicionales en los cuales se concibe la explotación.

Vale la pena concluir esta sección con una referencia al tratamiento de la explotación que ha sido crítico del marxismo, y a la respuesta que este le ha dado. Me limitaré a la economía, como ilustración. La economía "neoclásica" ha acentuado y sofisticado las tendencias universalizantes y naturalistas de la antigua economía política: al distanciar la explotación de la normatividad, al reducir (y ampliar) la actividad económica a una lógica natural de acción, excluyendo las relaciones sociales, al obtener toda determinación a través del equilibrio general sin causación histórica. En una primera fase (la que denominó "vulgar") pretendió rivalizar con los clásicos y con el marxismo mediante una explicación naturalista / tecnicista de la "ganancia", que se fundaría con la "escasez", o en el "premio por la espera", y anotando las contradicciones lógicas de aquellas escuelas (en torno al problema de la "transformación de los valores en precios"). Tal pretensión resultó lógicamente incompatible con los principios básicos de orden subjetivo y centrados en lo que ocurre en el comportamiento "en el mercado"; y por ello en una **nueva fase**, la teoría neoclásica, al recuperar la coherencia formal, ha pasado por alto la problemática clasista de la distribución, concentrándose en apreciaciones muy desagregadas y de corto plazo[11].

Así solo ha quedado una posibilidad de "explotación": la que resulta de impedir intercambios ventajosos para las partes, por intervención estatal, gremial, sindical, monopolística, etc. el fundamento de la "explotación" se hallaría en la coerción, que limita la enajenabilidad de bienes alienables por el mercado: algo que entraba la tendencia autorreguladora de la sociedad, vía mercado[12]. Según esta manera de pensar, los marxistas no reconocen sino un "factor de producción", siendo que también el capital y la tierra contribuyen a la producción confundiendo así lo normativo con lo explicativo. Sobre estas mismas bases se pretende que el capitalismo, si no es el mejor, es el menos malo de los sistemas sociales: al feudalismo y el mercantilismo se les critica por su fundamento "coercitivo", al socialismo porque ignoraría que hay habilidades intransferibles, inalienables, que son la base de la ganancia privada, indispensable para promover asignación eficiente de recursos y motivar el desarrollo económico. Estas críticas al concepto marxista de explotación se fundan así en una concepción universalizante y naturalista del conocimiento, ya que sólo conciben la explotación en el intercambio, y todo el sistema económico sólo a partir de este proceso particular. La concepción crítica de la explotación capitalista es el argumento que no puede oponérsele.

---

[11] Esta tradición neoclásica se inicia casi al tiempo con la anterior, con Walras (1874). Pero asume su liderazgo sólo a partir de la segunda guerra.

[12] Hay versiones más sofisticadas que reconocen que los mercados se regulan en maneras muy diferenciadas entre si, y por ello tienden a producir "desequilibrios" entre oferta y demanda, como el "desempleo". Por ello requieren una intervención estatal muy selectiva, para recuperar las propiedades de eficacia ylograr equidad.

Sin embargo, la respuesta marxista a estas críticas se reduce a veces a notar que no aprecian la "esencia" de la sociedad capitalista, que son ahistóricas, etc. Y con ello se evade la necesaria revisión de la propia noción de explotación. Estas tesis neoclásicas no operan con fundamentos arbitrarios, sino deducidos de apreciaciones restringidas al intercambio, pero encaminadas a lograr políticas útiles, y así se "validan". Por lo tanto, también pueden constituir elementos para una **construcción crítica** de la propia noción marxista de explotación. Contra ellas cabe argumentar ante todo una diferencia en la orientación de la transformación social y en la noción de conocimiento, de lo cual surge otra estructura teórica y una relación diferente con la práctica, más bien que respuestas centradas sólo en errores lógicos, empíricos o hasta de origen, con las cuales quizá se puede evadir la ignorancia y anquilosamiento de las propias nociones fundamentales, como la "explotación".

III. Contenido y alcance de la noción de explotación capitalista

La consideración de la noción de "explotación capitalista" formulada por Marx, a la luz de los problemas surgidos de su coexistencia con otras formas de explotación y opresión, de los problemas surgidos de las formas modernas de integración progresiva, de las condiciones de existencia de los trabajadores dentro de los circuitos de reproducción capitalista, de la especificidad de las formas de integración en las potencias capitalistas y en la periférica capitalista, de la competencia entre el socialismo y el capitalismo, comienza por una reflexión de los propios fundamentos del concepto que no se pueden suponer invariables ante las cuestiones planteadas con nuevas urgencias prácticas. Considérense, por ejemplo, el replanteamiento radical forzado por nuevas perspectivas sobre la condición de "la mujer", que se encuentra en todos los problemas antes citados, y plantea una pregunta muy básica sobre las relaciones entre la explotación y la subordinación femenina, que no parece comprendido dentro de alguna modalidad histórica de la primera.

La revaluación de la explotación capitalista nos remite así en primer lugar a apreciar **configuraciones** antagónicas de intereses de clase, en razón de que hay apropiaciones y transferencias que conducen a desigualdades y jerarquías de dominación. Este es el problema analizado en esta sección. Sobre esta base se produce un desarrollo activado por luchas sociales y de clases que incide a su vez sobre estas configuraciones, el cual será revisado en la sección siguiente. Así sigo el procedimiento utilizado por Marx en **El Capital.**

En igual forma, debería comenzar por una revaluación de la teoría del valor, sobre la cual se construye su concepción de la explotación capitalista, y que ciertamente requiere una reconsideración y hasta una posible reformulación actual muy profunda, y con efectos potencialmente radicales sobre la noción de explotación[13]. Sin embargo, no abordaré en este artículo este problema, a pesar de su tradicional importancia en

[13] La teoría del valor - trabajo de Marx es su instrumento para comprender la explotación capitalista. Tiene supuestos para su derivación lógica y formal que parecen ser muy limitantes, por ejemplo, el de la ausencia de producción conjunta: un mismo proceso produce varias mercancías. Con supuestos algo diferentes a los de Marx, pero muy plausibles, puede producir resultados contrarios a los que el preveía, como ocurre con la "tendencia decreciente de la tasa de ganancia".

el debate sobre la explotación capitalista[14], porque prefiero tratar ahora problemas más estrechamente relacionados con la noción de conocimiento que con su desarrollo instrumental, porque para la perspectiva parcial con la cual aprecio la revaluación de la noción de explotación este asunto no tiene relevancia muy directa, porque algunos trabajos recientes indican que los rasgos básicos de la noción de explotación capitalista de Marx se conservan con supuestos más débiles que los del valor - trabajo[15], porque el balance de la controversia formal no parece claramente definido ante el surgimiento del generalizaciones e instrumentos novedosos para apreciar la producción desde la perspectiva del trabajo[16].

Me concentraré más bien en una reconsideración de la noción de explotación capitalista motivada por la respuesta a la objeción consistente en que no es un concepto "científico" sino "ideológico" y valorativo, y en las limitaciones de algunas respuestas marxistas resultantes de una construcción y concepción no- crítica de la "explotación".

Marx se pregunta por qué se producen inequidades si el intercambio es voluntario, en especial el propio cambio en el mercado de trabajo. En el feudalismo, una "coerción" muy directa implicaba transferencias de trabajo o de su producto, a pesar de que el productor directo tenía acceso a los medios de producción. En el Capitalismo se levantó esta restricción, pero queda aún una explotación, porque persiste la restricción de la propiedad privada sobre los medios de producción: los precios (valores) equivalentes también reproducen una transferencia de excedente bajo la forma de plusvalía, en los términos mostrados por la teoría del valor -trabajo. Algunas investigaciones teóricas recientes ayudan a aclarar los fundamentos de esta construcción del concepto de explotación, sin hacerlo depender estrictamente del instrumental utilizado, en particular del valor- trabajo[17].

Si preocupa la **explotación** como frente de **desigualdad** distributiva y desde esta perspectiva, se contrastan las condiciones en las cuales se produce la apropiación de excedente en diversos "modelos" sociales que la realzan explícitamente[18], se puede ver que:

- La "explotación" feudal resulta de que los explotados -siervos- se ven forzados a entregar trabajo (o su producto) a pesar de disponer

---

[14] Véase al respecto, por ejemplo, como muestra representativa de posiciones contemporáneas contrapuestas: a) M. Morishima, *Marx Economics*, Cambridge, 1973; b) P. Samuelson, "Understanding the Marxian Notion of Exploitation", J. Econ. Lit., 1971; c) I.steedman, *Marx after Strafa*, New Left Books, 1977; d) A. Shaikh, "Marx´s Theory of Value and The Transformation Problem". En Jscwarz, The Subtle Anatomy o Capitalism, Goodyear, 1977.

[15] H.Hollander, "Class Antagonism, Explotation, ann the Labour Theory of Value", *Economic Journal*, diciembre de 1982, pp, 868-885.

[16] A. Lipietz, "The So-Called Transformation Problem Revisted", *Journal of Economics Theory* Febrero de 1982, pp. 59-88.

[17] Me apoyo especialmente en una serie de artículos de Joemer, publicados en Econométrica (marzo de 1980 y enero de 1982) y en *Economic Journal* (marzo de 1982), y en el articulo de Hollander citado en la nota 15.

[18] Por "modelos" entiendo precisamente instrumentos formales de análisis, y no tipos ideales normativos, ni construcciones históricas, a pesar de que los primeros pueden basarse en los dos últimos elementos.

de los medios de producción, los cuales no son alienables comercialmente[19]. Esta "explotación" se reconoce como tal, al mostrar el resultado que se lograría al levantar esta restricción. Ello equivale a la manera como los neoclásicos caracterizan el capitalismo, con libertad de comercio para los medios de consumo y producción. Cuando afirman que no hay explotación bajo el capitalismo, lo que muestran es que no hay explotación feudal[20].

- En forma similar, la inferencia marxista de la explotación capitalista surge de una comparación con una situación en la cual se levanta la restricción de que los medios de producción alienables sean privadamente apropiados, y por lo tanto el excedente. En condiciones de igual acceso a tales medios, desaparecería la inequidad resultante de la forma plusvalía del excedente, que se da por no haber acceso de los proletarios a los medios de producción y por las formas mercantiles que reproducen esta "explotación capitalista". Para esta concepción sólo se requiere pensar el capital como determinada relación social de producción[21]. Así no resultan incompatibles ventajas logradas por ambas partes en la compraventa de esfuerzo de trabajo, y explotación capitalista: el trabajador si "gana" por vender su capacidad laboral (no sobreviviría si no lo hace), pero el producto de su trabajo excedente le es expropiado. Es "suyo" por contraste con cierta alternativa que contempla el acceso social e igualitario a los medios de producción alienables[22].

- Sólo si la apropiación colectiva se extendiese también a los resultados del aprovechamiento de habilidades o activos inalienables por el mercado, se eliminaría la desigualdad que persiste aún después de la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción. Esta última constituiría una forma de "explotación" persistente en el socialismo, cuando cada cual trabaja de acuerdo con sus capacidades, y se remunera de acuerdo con ese trabajo. La eliminación de esta forma de explotación se contempló en el modelo en el cual cada cual "recibiese de acuerdo con su necesidad".

Esta argumentación ha sido puramente "estática": ha supuesto que la alternativa que define cada régimen de explotación podría implementar instantáneamente los incentivos adecuados a su reproducción y evolución. Por supuesto, ello no es posible. Ciertamente los proletarios bajo el capitalismo viven mejor que los socialis-

---

19 Un ideólogo feudal sofisticado diría que entregan ese trabajo a cambio de protección, y por eso no habría explotación. La alternativa de referencia se cambiaría al hacer esta afirmación. Y no se contemplaría la posibilidad de que la protección afecte la estructura productiva a grado en que la haga demasiado ineficiente.

20 En una sociedad feudal puede existir explotación feudal, capitalista y hasta socialista, en el sentido explicativo luego.

21 No depende del valor trabajo, ni de supuestos sobre la producción. Ver Roemer, "Exploitation, Alternatives and Socialism", en *Economic Journal*, marzo de 1982.

22 Un ideólogo burgués sofisticado argumentaría que la plusvalía es el retorno a un recurso "escaso": la "habilidad empresarial". Ello podría justificarse si la mera igualación de acceso a los medios alienables no bastara para mejorar lo suficiente la condición de los trabajadores pero de nuevo, con referencia a una alternativa que sostiene los derechos privados de propiedad.

tas utópicos que se retiren a una comuna con su capital. En este sentido, la explotación capitalista de los primeros puede ser social y dinámicamente conveniente durante cierto periodo. La proletarización ciertamente ha hecho perder nivel de vida al campesino, al artesano y hasta el pequeño burgués, pero mejoró el nivel de los proletarios y el de las fuerzas productivas por sobre cualquier posibilidad feudal; pero también a partir de ciertas circunstancias, y en relación con determinadas alternativas, se pierde esa conveniencia. Nótese, así mismo, que lo que durante aquella primera fase la haría conveniente es el sistema de propiedad privada, y no los capitalistas individuales porque detentasen algún recurso escaso inalienable[23]. En igual forma, puede concebirse la necesidad social de las desigualdades y la "explotación socialista". Las habilidades inalienables a través del mercado se incorporan en individuos particulares, y para superarlo se requiere un proceso que permita acceso completo a la formación de esas habilidades, el cual bien puede ser obstaculizado sobre la base de las diferencias en habilidades (explotación por "estatus").

Esta exploración formal en torno a la "explotación" motiva varios planteamientos que conviene señalar antes de pasar a otros niveles de revaluación de este concepto:

- El concepto de **explotación** es **relativo:** involucra comparación necesaria con alguna alternativa que reorganiza los términos de la apropiación, implica en alguna manera una visión preferida y "no comprobada" (una "norma"), se liga a una práctica transformadora de la sociedad desde una perspectiva y con unos intereses. Obedece a la manera como un sujeto social comprende la sociedad, cambiándola y cambiándose; y no puede por lo tanto ser una concepto ajeno, externo, ni con "realidad" independiente de ese sujeto. Está implícito o explícito en toda teoría económica contemporánea, pero en una forma en que para darle utilidad, la circunscribe a determinado régimen social, y ello puede contribuir precisamente a que se le considere (o a que se le rechace, que es sólo forma de volverlo implícito) acríticamente, cayendo en generalizaciones universalizantes[24].

- En el feudalismo coexisten explotaciones feudal, capitalista y socialista. Las revoluciones burguesas procuraron eliminar las relaciones feudales, y ello podría asociarse con su convivencia social en un sentido dinámico. En el capitalismo persiste explotación capitalista y socialista, y la primera evoluciona de ser conveniente y necesaria a ser inconveniente e innecesaria. Así se puede reconocer

---

[23] Esta sería la manera de responder al ideólogo burgués sofisticado aludido en la nota anterior; y esta concepción dinámica de la conveniencia social de la explotación sería también aquella a la cual él tendría que acudir para responder al ideólogo feudal sofisticado

[24] En unos y otros términos, Marxismo y Neoclasicismo utilizan un concepto explícito de explotación. Pero Ricardianos y Poskeynesianos carecen y dicen no requerir semejante noción "metafísica", o se inscriben dentro de un marco en el cual reconocen y utilizan la que proviene de alguna otra corriente, según una orientación "política" que de por sí no estaría incorporada en la propia teoría económica. Una y otra posiciones también presuponen una "realidad" dada, que "la ciencia" aproxima y así puede "cortar" pedazos de "realidad" "económica o política", el nivel "concreto" de operación del sistema económico, etc.

un "progreso" histórico por eliminación de formas de explotación socialmente inconvenientes, en el sentido dinámico. Pero no siempre los cambios han evolucionado en la dirección de ese "progreso", y siempre hay más de una alternativa posible abierta para la superación de un régimen que se haya vuelto inconveniente e innecesario. Reconocer una relación entre progreso y superación de la explotación, no puede convertirse en una ley de desarrollo social, sin olvidar estas experiencias y alternativas, y ante todo sin caer en la formulación de nuevas leyes "naturales" universalizantes. Si bien, para comprender, transformar o superar el capitalismo es **necesario** concebir su forma de explotación y se debe recurrir a construcciones tales como las de los modos (modelos) de producción precapitalistas, feudal y hasta socialista, y aún más, es indispensable pensar en la eliminación de la explotación entre clases, todo ello no autoriza, ni demanda, ni implica entrelazar esos modos de producción dentro de una teoría general de la historia, ni concebir la explotación como algo cuya superación impulsa y explica la historia. El "materialismo histórico" ni tiene que ser una de semejantes teorías, y precisamente por ello tiene un sentido y un papel teórico y práctico, aún cuando se le despoje de tamaño objetivo[25]. La proposición de que la historia no tiene otro sentido que el que le confieren los hombres al organizarse para vivir, relaciona "materialismo" e "historia", y es todo lo que se requiere para el tipo de construcciones teóricas ya señaladas, útiles para la transformación social, no sólo en el capitalismo sino en el propio socialismo. No requiere, sino rechaza, la superimposición de principios evolutivos universales. Este materialismo histórico es una disciplina necesaria, pero no puede confundirse con el marxismo, ni con su método; pero tampoco sustituye a la disciplina histórica, a pesar de que se sustente y contribuya a ella.

- Si bien Marx empleó la teoría del valor - trabajo en este primer nivel de argumentación para mostrar que a pesar del carácter voluntario de la compraventa de trabajo implica explotación y ésta se origina en la producción, en la discusión adelantada hasta ahora en este artículo he hecho más bien énfasis en una aproximación que, para considerar un conjunto de alternativas y posibilidades de desigualdad, se ha centrado más bien en las restricciones que establecen diversos sistemas de propiedad e intercambio para la transferencia de excedente entre clases sociales. Ello se debe a que es posible demostrar que esta última aproximación produce los mismos resultados que los de Marx, en este nivel en el cual sólo se examinan los antagonismos potenciales de clase, sin entrar a analizar la lucha de clases propiamente dicha y sus consecuencias sobre la explotación. Así mismo, es una aproximación que no prescinde del trabajo, sino que también se centra en él, pero sin recurrir al supuesto de que el cambio se rige por los valores-trabajo o modificaciones

[25] Me refiero al postulado por Marx en la Ideología Alemana y utilizado en su trabajo posterior, y al que se limita a la tarea acá señalada. Pero, por supuesto, no me refiero así a los materialismos históricos que se conciben como teorías generales de la historia, ni a los que se pretenden "núcleo científico" o método "exclusivo".

de los mismos construidas con supuestos muy limitantes. Pero ante todo, también permite apreciar en el campo de las configuraciones antagónicas de intereses de clase otra cuestión relevante: ¿que tipo de supuestos sobre los trabajadores son los que aseguran que éstos no pueden tener un interés positivo en la explotación capitalista? Ya se ha demostrado que el antagonismo más profundo se produce en la medida que las condiciones de explotación no sólo comprenden lo que ocurre en la producción (donde se logra un plustrabajo que se realiza como plusvalía en la circulación) sino también en el propio proceso de consumo individual y de reproducción de las clases trabajadoras[26].

La tematización de la "explotación" elaborada hasta este momento se ha referido a antagonismos surgidos de configuraciones de clases y relaciones sociales **dadas**. Pero lo que, según el propio Marx, caracteriza su enfoque, es que indaga, además, y por sobre todo, por la manera como se modifican continuamente, por efecto de las **luchas de clases**. Las clases, y las relaciones de explotación entre ellas, no se dan en una configuración estructural sino como resultado de ciertos procesos, notablemente de las propias lucha de clases[27]. Los conceptos mediante los cuales se delimitan las situaciones en las cuales se presentan estas luchas, tienen un sentido necesario para proveerlas, pero no pueden pretender inscribir siempre en sus propios términos, como algo también necesario, los resultados de las mismas. Ello implica otro nivel de tematización de la explotación capitalista, al cual dedicaré la sección siguiente del articulo. Sin embargo, para precisar el alcance del ejercicio formal emprendido en esta sección, vale la pena avanzar que lo que sigue forzará aún más radical revaluación de la explotación, a la luz de experiencias, que si bien se aprecian son una óptica construida con el contexto conflictivo discutido hasta ahora, siempre aportan elementos "sorpresivos" no inscritos en la definición del punto de partida, y obligan a redefinirlo. Para ello también se recurre a conceptos que se refieren a la reconstrucción de la noción misma de explotación, más bien que a su "aplicación", que al hallazgo de sus "especificidades". Lo que se ha discutido en esta sección es también resultado de que el surgimiento del socialismo o las nuevas formas de integración de las condiciones de supervivencia obrera a los circuitos de reproducción del capital, entre otros, han forzado una reconsideración de la explotación capitalista que

---

[26] Marx no distingue suficientemente la producción de la fuerza de trabajo de la de otras mercancías productivas. En aquella no hay minimización de costos; y el consumo individual, si bien reproduce capacidad laboral, no sólo se rige por ella. En tales circunstancias pueden producirse redistribuciones, y por lo tanto desigualdades y "explotación capitalista" (en el sentido más amplio utilizado acá) que no sólo se rigen por las condiciones capitalistas de producción de mercancías, sino también por las que atañen al consumo y las condiciones de existencia de la fuerza laboral que no son comprensibles reduciéndolas a las primeras. Es posible construir valoraciones centradas en el trabajo, pero que también toman en cuanta estas dimensiones, con las cuales se aprecia la "explotación" como apropiación de plusvalor, y que no están limitadas por los supuestos de la teoría del valor-trabajo incorporado, ni restringidas a la exclusiva creación del plusvalor en el proceso inmediato de producción. Véase, H. Hollander, Op. Cit., p. 867.

[27] Las luchas de clases presuponen antagonismos y conflictos de interés entre ellas, pero no es cierto lo contrario. Esos conflictos de interés podrían no llegar al nivel de las luchas si alguna estrategia distributiva pacífica fuese la que da más resultados en términos de los intereses asumidos, en cierto modo.

muestran más claramente su carácter relativo y normativo, su dependencia no sólo de las condiciones inmediatas de producción, sino también de una reproducción de capacidad laboral que tiene puntos de apoyo no capitalistas, etc.

Antes de abordar ese otro nivel de tematización, hay que revaluar también la explotación frente a otros conceptos que casi siempre se le unen dentro de la problemática de "emancipación humana" respecto a los límites que su propio desarrollo va creando. La explotación se asocia con formas diversas de "opresión", "subordinación", y ello ha producido una **tentación reduccionista:** apreciar la subordinación de la mujer, la opresión nacional, y otros semejantes, sólo como variantes o "formas específicas" de la explotación concebida como antes, a partir de la apropiación y la alienación del trabajo y sus productos[28]. Para realizar semejante operación, habría que reconstruir aún más el concepto de "explotación", planteando dimensiones de inequidad y contemplando "alternativas" que ciertamente no se hallan dentro de la noción discutida hasta ahora. Los diferentes componentes del proyecto emancipatorio y de liberación humana han de ser reconocidos, articulados y hasta jerarquizados, en manera que una posición central de la explotación, en determinada situación, no implique reducir la subordinación de género, por ejemplo, a la explotación clasista. Esta es una consecuencia irremediable de la construcción crítica del conocimiento. Así, una problemática como de la opresión y subordinación de la mujer involucra un cuestionamiento muy básico a la formulación naturalista y universalizante de leyes sociales, tiene su propio marco histórico que no es sólo el del capitalismo, y dentro de éste tiene determinaciones que no son directamente reducibles a la explotación capitalista, a pesar de que se articule y refuerce con ella. La noción de "explotación" también ha de cambiarse por el contexto pluralista que le impone todo proyecto emancipatorio básico, amplio y democrático.

IV. Revaluación de la "explotación" a la luz del desarrollo capitalista

La noción de explotación se ha de construir y renovar también de acuerdo con la experiencia del desarrollo capitalista y la lucha de clases. En esta sección, en lugar de pretender una reconstrucción sistémica del concepto desde esa perspectiva, me limito a reseñar dos innovaciones conceptuales que me permiten ilustrar tanto la necesidad, como algunos procedimientos y consecuencias de la reconstrucción crítica de la "explotación capitalista". La primera de estas tematizaciones resulta de nuevas interpretaciones del desarrollo capitalista en las potencias avanzadas del "centro", surgidas en respuesta a la "crisis" actual; y que han puesto de nuevo en el centro de la discusión la cuestión de la "explotación", relegada en interpretaciones marxistas anteriores a un plano secundario, o reconocida sólo nominalmente como la principal, en tanto las innovaciones se concentraban en problemas como el del "monopolio"[29]. La segunda reflexiona sobre la explotación capitalista a partir de las condi-

[28] Las luchas de clases presuponen antagonismos y conflictos de interés entre ellas, pero no es cierto lo contrario. Esos conflictos de interés podrían no llegar al nivel de las luchas si alguna estrategia distributiva pacífica fuese la que da más resultados en términos de los intereses asumidos, en cierto modo.

ciones de los países dependientes, semindustrializados y de nivel "medio" de desarrollo, como suele caracterizarse la Colombia actual[30].

Las crisis, como las fluctuaciones cíclicas, obedecen a contradicciones básicas de la organización económica capitalista: no deben, por lo tanto ser apreciadas como un simple encadenamiento de coyunturas, ni como rupturas accidentales de las regularidades económicas. Pero tampoco pueden ser apreciadas sólo como resultado de "contradicciones" capitalistas básicas, ya que en ellas intervienen factores institucionales y se combinan aspectos diversos del régimen capitalista en formas que son históricamente particulares. A lo largo de las oscilaciones cíclicas permanece constante un régimen de acumulación: una manera de articularse las relaciones de explotación con las de competencia entre capitales, con un sistema monetario, y con una forma especial de coherencia y de relaciones de dominación entre naciones, y por lo tanto unos mecanismos de ajuste económico a través del mercado, llamados de **regulación**. Las fluctuaciones cíclicas, su automaticidad y su dependencia respecto a las políticas estatales son específicas a cada régimen de acumulación. Por el contrario, en una crisis se descompone el régimen anterior de acumulación y es sustituido por uno nuevo, que tiene también un modo novedoso de regulación y diferente tipo de oscilaciones cíclicas. En una crisis, las luchas sociales, políticas y de clase (hasta en el terreno de las propias teorías interpretativas de la economía) producen una reestructuración básica del marco institucional y del régimen de acumulación, o abren paso a una potencial superación del capitalismo. No se identifica así la crisis con algún derrumbe total y / o automático, sino con la apertura de nuevas opciones y espacios de lucha muy fundamentales, y con la injerencia de factores y eventos externos al propio régimen de acumulación. Las crisis no son repeticiones periódicas de las anteriores, sino que expresan el fracaso de las instituciones y del régimen que habían permitido salir de la crisis precedente.

La intensificación de la acumulación mediante la mecanización de los procesos productivos, la creación del sistema fabril y su equivalente en otras ramas de actividad económica, aumentó la capacidad de producción masiva, dentro de unos limites ya bien reconocidos, como el implicado por la tendencia decreciente de la tasa de ganancias. Sin embargo, de acuerdo con esta misma contradicción, pero con determinaciones históricas adicionales, ello implicó el que **antes** que se llegase a las situaciones más extremas de restricción de la producción y la acumulación, tuvieran lugar limitaciones muy profundas a la **realización**: la demanda social efectiva no evolucionó a la par que la capacidad productiva, y ello fue la causa principal de la crisis de los años **treinta.**

---

[29] Estas interpretaciones han sido desarrolladas por una escuela, conocida como de "la Regulación". Una breve reseña y referencias se encuentran en un artículo de B. Coriat en Le Monde Diplomatique, noviembre de 1982. Véase en especial: M. Aglietta. Regulación y Crisis del Capitalismo. Siglo XX. 1979, y U. Ayala "La Crisis Actual" por publicarse en Desarrollo y Sociedad, en 1984.

[30] En este aspecto me apoyo en lo discutido en U. Ayala. "El empleo en las grandes ciudades colombianas". Documento CEDE 065, 1981, y en "La movilidad de la fuerza de trabajo urbana" por publicarse en le No. 12 de Desarrollo y Sociedad, 1983.

En las potencias capitalistas se encontró en la segunda posguerra una salida a esa crisis mediante la configuración de un sistema de **consumo masivo,** integrado a la acumulación intensificada por la mecanización, y a la monopolización de la producción y las finanzas que ya venían acentuándose antes y habían ocasionado la crisis anterior. La generalización y consolidación de la concertación global y las negociaciones colectivas, del salario mínimo y el seguro contra el desempleo, el aumento de los componentes indirectos del salario y el desarrollo de la seguridad social, la configuración de nuevas jerarquías salariales, fueron cambios del régimen salarial y de explotación que facilitaron este consumo de masas. Ello implicó un cambio hacia un papel estatal mucho más activo e interventor de los mecanismos de regulación. Todas estas medidas facilitaron un crecimiento estable de la producción, al aumentar la correspondencia entre el desarrollo de la capacidad productiva y la demanda social. Los cambios estructurales fueron acompañados por innovaciones correspondientes en el manejo de la coyuntura, con lo cual también se redujeron las fluctuaciones cíclicas. El crecimiento de las potencias capitalistas desde la posguerra hasta los años setenta se basó así en el desarrollo de sus mercados internos, y en unos acuerdos nacionales, en los cuales desempeñaron un papel decisivo las conquistas de los trabajadores y el movimiento sindical.

Ello implicó una gran expansión del comercio y el flujo de capitales entre esas potencias, así como la configuración de todo un nuevo sistema monetario y financiero internacional, bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Por primera vez en la historia del capitalismo, la expansión del capital en el centro no supuso de manera crucial la resolución de problemas de realización mediante reparticiones del espacio geopolítico periférico. El imperialismo no desapareció sino cambió de forma: se volcó a la periferia en busca de formas más directas de valorización del capital, complementarias del proceso de expansión centrado en las potencias.

La nueva crisis de los años setenta surge de la configuración que dio salida a la de los años treinta. El régimen salarial y el consumo masivo restringieron en últimas la elevación de la tasa de explotación. Se aumentó fantásticamente la monopolización de la economía, y se subordinó al Estado en forma muy directa al sostenimiento de condiciones no rentables pero indispensables de la reproducción social, llevándolo a "crisis fiscales" que han estrangulado la posibilidad de seguir utilizándolo en tal forma. La monopolización y las instituciones que facilitaron el consumo de masas corresponden al desarrollo de fuerzas productivas mecanizadas, y por lo tanto han restringido la incorporación de toda una nueva generación de fuerzas productivas que se basa más bien en el control automático de la producción según un principio de "información", y en una reorganización consecuente del trabajo. El crecimiento de la posguerra aprovechó, profundizó y amplió tendencias internacionalizantes e interdependientes entre economías nacionales, que socava los acuerdos nacionales básicos, ya que una fracción cada vez mayor de la reproducción se realiza fuera de cada nación, que alteran incontrolablemente la competencia con el surgir de los monopolios transnacionales, que minan el principio hegemónico de coherencia de la relaciones entre potencias y de dominación de la periferia. La crisis del centro acelera la de la relaciones de **dependencia** -que ya eran afectadas por las luchas de liberación nacional de la posguerra- y provoca intentos por reafir-

marlas o reestructurarlas, por transferir los costos de la crisis a la periferia, para así crear bases para alguna recuperación temporal de la potencias, o en últimas, redistribuir y relocalizar el centro capitalista.

Lo que ha ocurrido en estos últimos años constituye una crisis ante todo porque las bases para cualquier eventual salida capitalista son exteriores y conflictivas con el régimen institucional y los mecanismos de regulación aún vigentes en las potencias capitalistas, y convierten la crisis en un asunto global, que abre muy significativos espacios para luchas de clases populares y de liberación. Se combinan las luchas en torno al régimen salarial y de bienestar dentro de cada espacio nacional con los surgidos de los cambios técnicos y en las formas de producción, con intentos conflictivos por restaurar la coherencia entre las economías capitalistas, y por configurar nuevas formas de dependencia, con nuevos tipos de luchas de liberación nacional, con el movimiento antiarmamentista y con la competencia entre los campos socialista y capitalista.

La elaboración de esta caracterización de la crisis actual contiene reformulaciones del concepto de explotación capitalista, que son las que más interesa destacar. Nótese en *primer* lugar la necesidad de las mismas, señalada por el hecho de que algunas simplificaciones necesarias para la construcción original del concepto de explotación capitalista, ya no serían tan justificables en la actualidad, tal y como ocurre con lo que ocurre con el trabajo improductivo y el doméstico. Así mismo, factores históricamente decisivos, tal y como ocurre con el tipo de desarrollo de las fuerzas productivas, con la integración de las condiciones de existencia obrera en la reproducción del capital, con el alcance de las formas transnacionales de dominación directa de clase y las articulaciones entre las economías nacionales. Las luchas sociales, de clases y de liberación nacional, femenina y similares, han aportado elementos cualitativos nuevos, que fuerzan la recomposición del campo de prioridades prácticas, y por lo tanto de los mismos conceptos que parecerían "más fundamentales". No pueden serlo por "naturaleza", dentro de una noción crítica de explotación. No se trata así sólo de que los nuevos componentes aportados por la historia sólo añadan "especificidades" o lleven "distorsiones" respecto a un concepto inmutable de explotación.

En segundo lugar, se ha requerido sumar al concepto de modo de producción el de **régimen de acumulación,** para interpretar al menos el cambio experimentado contemporáneamente en el capitalismo avanzado y sus dos últimas crisis[31]. Y ligado a ello, se reconocen tanto periodos de desarrollo dentro de marcos institucionales inalterados por el alcance de los conflictos sociales, como períodos (que pueden ser muy largos) de recomposición cualitativa activada por luchas de mayor alcance, que si bien tienen un raíz y centro en las luchas de clases, no se limitan a ellas puesto que en la recomposición (o posible caída) capitalista entran en juego nuevos elementos, no incluidos en el régimen de acumulación

[31] Sospecho que este concepto está muy ligado al ámbito "nacional" en el cual se han dado los mecanismos claves de dominación de clase en las potencias capitalistas. Una transformación radical en esta dirección, y contextos sociales como lo de países dependientes, requerían revaluación del concepto, u otro my diferente.

en crisis. Los regímenes de acumulación periodizan la historia de desarrollo capitalista central, principalmente de acuerdo con los cambios en la **explotación**, contemplada ya no sólo de acuerdo con las condiciones inmediatas de producción, sino también considerando las de reproducción que siempre involucran elementos no inmediatamente sometidos a la lógica capitalista. Por su puesto, en relación con ello también se contemplan los cambios en las formas de competencia, en el régimen monetario, en las consideraciones de inserción en la división internacional del trabajo; pero estas **no** se ven aisladamente de la explotación, ni mucho menos llegan a caracterizar por sí solas nuevas fases del desarrollo capitalista.

Para reforzar el argumento a favor de una crítica de la concepción original de explotación capitalista, me refiero además a un problema particular planteado por el desarrollo capitalista actual en países como Colombia. Un aspecto central de la interpretación sobre el "subdesarrollo" contemporáneo y la evolución hacia niveles superiores de desarrollo ha sido planteado por el "dualismo"[32]: la modernización superimpone una estructura avanzada sobre otra "tradicional", que gradualmente se elimina. Este proceso puede bloquearse o dilatarse de acuerdo con factores "externos", como la "dependencia" respecto a potencias más desarrolladas, o por condiciones desfavorables en los mercados internacionales, por el grado de retraso en la inserción en la estructura económica y social mundial. Pero también pueden producirse limitaciones por causas "internas" como la presencia de un gran excedente de mano de obra, políticas que restringen su incorporación al sector "moderno", proteccionismo que ignora las ventajas comparativas, o ausencia de protección suficiente para lograr impulsos iniciales requeridos para industrialización, etc. así se ha llegado hasta la formulación de un concepto correspondiente de "**explotación**": las potencias capitalistas, las imperfecciones de mercados internacionales, los retardos en la incorporación al sistema moderno mundial, pueden implicar explotación de los países, dependientes, pequeños, y de desarrollo retrasado; y dentro de cada país, las burguesías locales y las controladas por intereses foráneos, los monopolios, el Estado, los sindicatos y trabajadores de los sectores modernos también pueden restringir la integración de los sectores marginados y tradicionales al sector "moderno", y sobre ello se basa la "explotación" interna. La vía más comúnmente considerada para la realización de esa "explotación" es el mercado: internacional y/o nacional.

Las respuestas "marxistas" a esta argumentación han sido muy frecuentemente, la de traducirla a términos "marxistas" y con la perspectiva de clase correspondiente, o la de rechazarla reiterando las concepciones clásicas sobre la explotación y el desarrollo capitalista interpretando las particularidades como resultado de desfases en la inserción dentro del sistema capitalista, o la de señalar "distorsiones" del desarrollo capitalista inducidas por la dependencia al imperialismo. Tienen en común, precisamente,

---

[32] He incluido deliberadamente posiciones "dualistas" que son irreconocibles entre ellas, pero obedecen a una lógica y a una noción de conocimiento compartida. Dentro de ellas hay posiciones que traducen esta argumentación por completo al lenguaje "marxista".

la ausencia de cuestionamiento sobre la explotación capitalista, que les lleva, según el caso, a aceptar la noción neoclásica y de mercado, o a reiterar la concepción marxista original sin renovarla. Ha sido precisamente el volver a considerar la explotación capitalista como un **problema,** y no como un supuesto, lo que ha permitido una respuesta genuina al "dualismo", que no se atrinchera en la reiteración de antiguas formulas y conceptos.

Ilustraré este tipo de reconstrucción crítica de la explotación capitalista en nuestro medio, refiriéndome al procedimiento y resultado de unas investigaciones en las cuales he participado. Ha imperado un señalamiento de los problemas de "pobreza" urbana como resultantes de la supervivencia de sectores "tradicionales" o "informales" de activación económica, y una explicación de esa supervivencia como causada por un excedente de población y mano de obra urbana que no es incorporable al sector moderno por los altos salarios allí logrados por los sindicatos, por la protección estatal, y por los monopolios, o alguna alianza de los tres. En respuesta a esta argumentación, mediante investigaciones empíricas recientes en las grandes ciudades colombianas se ha llegado a un resultado contrario al dualismo y a su formulación del problema del subempleo y la pobreza urbana. Para ello, se contempló el empleo **simultáneamente** con las condiciones de supervivencia familiar de los trabajadores y con las otras condiciones de reproducción de su capacidad laboral. Ello obedeció precisamente a una perspectiva que contempla la posibilidad de que la explotación sea un proceso en le cual se refuerzan mutuamente determinados aspectos del uso y contratación de la fuerza de trabajo, con otros relativos a sus condiciones de reproducción; y que en ello podría desempeñar un papel importante la manera como sobreviven las formas precapitalistas de actividad económica[33].

Efectivamente, se ha llegado a mostrar como, en el contexto actual de las grandes ciudades colombianas, la supervivencia de formas precapitalistas ya se debe principal y simultáneamente a su aporte de bienes y servicios para la producción capitalista y la reproducción de su fuerza de trabajo, y al hecho de que la mayor parte de los trabajadores de esas formas sobrevive en hogares que también contienen trabajadores del sector capitalista y formas intermedias, y así contribuyen al sostenimiento de la fuerza de trabajo **para el capital** y de un régimen salarial especial. Ello hace parte de un mecanismo más general que utiliza las formas de reproducción de fuerza de trabajo como fundamento para sostener hasta en el interior del mismo régimen salarial del sector capitalista, diferenciaciones entre trabajadores de acuerdo con su posición en la reproducción, y así se logran mayores niveles de explotación y discriminaciones salariales que los sustentan. La participación laboral "extensiva" de los niños trabajadores, de gran parte de las mujeres, los jóvenes y los estudiantes, se ha incrementado en función de su colaboración al sostenimiento de fuerza de trabajo de los propios sectores capitalistas, aún cuando aquellos laboren la mayoría de las veces en los precapitalistas, y cuando lo hacen en la actividad mo-

[33] Véanse, por ejemplo, los Planes de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" (1974-1978) y "Plan de Integración Nacional" (1978-82). Ver U. Ayala, "El empleo en las grandes ciudades colombianas", capítulo 2, Tomo I, CEDE, 1981.

derna, sólo logran posiciones y salarios discriminados. Así se configura un régimen de explotación caracterizable como de "bajos" salarios, más que por su nivel, por el hecho de apoyarse en formas no-capitalistas y discriminaciones para limitar los aumentos salariales[34]. Contra las tesis dualistas, no son las condiciones de supervivencia en los sectores modernos, ni sobreviven los primeros porque sean artificialmente altos los salarios en los segundos, sino que ya es el **salario** pagado por el capital lo que regula la existencia de las formas precapitalistas, y son lo bajos salarios los que sostienen.

Al problematizar la explotación capitalista es cuando se puede llegar a una nueva perspectiva sobre la supervivencia de las formas precapitalistas. Son continuamente regeneradas dentro de la reproducción de este tipo de explotación. Las diferenciaciones dentro de la fuerza de trabajo de los propios sectores capitalistas no son accidentales, ni "distorsiones"; son parte también de ese mismo régimen de explotación[35]. Heterogeneidad productiva y de la fuerza laboral tienen una unidad, y no meramente funcional, sino que involucran a las formas precapitalistas y las clases trabajadoras correspondientes dentro de los antagonismos y luchas de clases capital / trabajo (asalariado).

La perspectiva de desarrollo capitalista no parece ser la de la visión dualista, que la ve como una integración de los sectores atrasados a la estructura moderna señalada precisamente por la desaparición del excedente de mano de obra refugiado en sectores tradicionales. Más bien parecería que ese excedente ya ha sido absorbido, pero sin desaparición, sino con regeneración de las formas precapitalistas en función de su integración a la reproducción de fuerza de trabajo para los sectores capitalistas. Aún más, el mecanismo de reproducción del "atraso" es muy "moderno" y tienen continuidad con el que ya va produciendo estratificaciones secundarias de la fuerza de trabajo, heterogeneización del proletariado como forma muy "actual" de explotación.

V. "Conclusiones" como puntos de partida para un "debate"

A partir de una concepción del conocimiento como proceso de construcción social, parte de una confrontación de ideas e intereses, he planteado que el concepto de **explotación** ha de ser contínuamente reconstruido, considerado como un problema y no como un supuesto incuestionado. Esta concepción critica de la "explotación capitalista" no sólo lo es respecto a las que niegan y las que la localizan en trabas al libre inter-

---

[34] El capitalismo avanzado logra reducir el costo relativo de la mano de obra mediante aumentos en la productividad del trabajo directo o indirectamente utilizado en la producción de bienes - salario, con lo cual bien puede llegar a elevar el salario real, aún cuando la capacidad laboral cueste menos al capital, y así hasta llegar a aumentar simultáneamente las ganancias y los salarios reales y el nivel de vida obrero. Sin embargo, y por otra parte, el tipo de desarrollo productivo mecanizante tiende también a disminuir la tasa de ganancia, y así frena la acumulación de capital. A pesar de tener mucho mayor nivel de explotación, este no sería un régimen de salarios "bajos" como el caracterizado en el texto. En una economía con "bajos" salarios, sí hay desarrollo de la productividad, pero este se orienta a las exportaciones, o es accidental - ligado a la importación de tecnología, y por la desarticulación del sistema productivo y el alto grado de monopolio , no llega a reducir el costo relativo de los bienes-salario.

[35] En los países capitalistas avanzados, el régimen de consumo masivo también ha cambiado la naturaleza de la proletarización, al establecer toda suerte de segmentaciones y diferenciaciones ligadas a su régimen salarial característico.

cambio, sino ante todo respecto a sí misma. La revaluación de la noción de explotación no sólo implica actualizarla, hallar sus especificidades y sus aplicaciones sino ante todo **reconstruirla**.

La "explotación" es una noción siempre necesaria y construida relativamente, por contraste con alternativas y de acuerdo con preferencias y visiones del orden social. No es posible reducirla a un concepto puramente explicativo, como tampoco es sólo normativo, puesto que inspira una práctica social, y como concepto es también parte del proceso social real.

La historia ha asociado "progreso" y su superación de diversas formas de explotación; pero no siempre, y menos en un sentido predeterminado que sirviese de explicación general del desarrollo social. Es necesario acudir a la disciplina histórica para construir el conjunto de alternativas con la cuales se concibe la explotación en un contexto dado (los relevantes hoy serían el "capitalista" y el "socialista"), pero ello no autoriza, ni demanda, ni implica convertirlas en elementos de una sucesión determinista explicada por el principio de superación de la explotación de clases.

La explotación como relación entre clases sociales no agota todas las posibilidades de dominación, opresión y desigualdad social. La unidad para la superación de estas trabas al desarrollo social, no implica reducirlas a variantes o resultados de esa explotación, ni todas las luchas a la lucha de clases. El papel que éstas desempeñan es históricamente específico, y no universal, y por ello demanda reconstrucción total dentro de los diferentes contextos de transformación social. La reconstrucción actual del concepto de explotación capitalista tiene un punto en la consideración de existencia y reproducción de las clases trabajadoras dentro de la reproducción del capital, y no sólo en los países donde se han agotado los apoyos precapitalistas a la reproducción, sino también en los contextos en los cuales la subordinación de esas formas precapitalistas se ordena en turno a la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada para el capital. La explotación capitalista no debe ser referida sólo a las condiciones de producción y del mercado de trabajo, sino también, y en relación con ello, a las condiciones de reproducción de capacidad laboral que siempre involucran aspectos no interpretables sólo con la lógica del capital. Esta articulación es así mismo un lugar privilegiado para comprender/transformar la relación entre la explotación clasista y otras formas de dominación y opresión.

Una "crisis" como la actual ofrece una perspectiva privilegiada para la comprensión del papel de la lucha de clases y otras luchas sociales y políticas en la configuración de los antagonismos, las instituciones y los procesos económicos mismos. Fuerza la consideración explícita de la explotación como eje de la apreciación de las transformaciones sociales, por sobre las interpretaciones que en épocas "normales" o en crisis anteriores han desplazado el interés teórico en otras direcciones. Presenta la dificultad de involucrar **nuevas** formas cualitativas, imprescindibles dentro de los términos en los cuales se explica bien la lógica de funcionamiento de los períodos normales de regulación. La compresión de la crisis actual plantea con urgencia adicional la consideración de las condiciones reproductivas dentro de la comprensión de la explotación capitalista, puesto que el régimen en crisis había creado articulaciones que ahora se encuentran en juego.

Comentarios "Crítica de la explotación capitalista"

Salomón Kalmanovitz K[1]

En la crítica a la noción de explotación, Ulpiano Ayala manifestó las carencias de la teoría marxista para guiarlo en sus trabajos empíricos sobre empleo, desempleo y sus vínculos con formas pre-capitalistas de producción. En particular observaba que había un soporte material a los bajos salarios en la provisión de bienes de consumo producidos bajo estas formas primarias y, por lo tanto, sustentaban la explotación por encima y en forma distinta de lo que informaba la noción ortodoxa marxista de explotación: el trabajo produciendo un excedente por encima de su costo de producción o, en términos de valor, la jornada de trabajo dividida entre el trabajo necesario (valor) para reproducir al obrero y el plusvalor que apropiaba el capitalista.

Decía Ulpiano "reseño y comento cambios sociales y aportes conceptuales que están demandando y apoyando la renovación -crítica y constructiva- de la noción de explotación arraigada en Marx. Tienen en común el surgir de transformaciones en el modo de integración de las condiciones de existencia de los trabajadores a la propia producción y reproducción capitalista". (ps. 114-115, énfasis en el original) Aunque ya revisaba el marxismo en términos intelectuales, pretendía que el movimiento político lo escuchara porque mantenía la actitud crítica que demandaban los marxistas y quería mejorar la noción teórica heredada o por lo menos dar a conocer que se estaban reelaborando sus conceptos fundamentales.

Ulpiano estaba leyendo a Hollander y a Roemer quienes elaboraban un aparato analítico para tratar con rigor los supuestos de la teoría económica marxista, lo que probablemente le causó desazón, pero no los explicita en su artículo conociendo que los argumentos tan complejos no serían discutidos racionalmente en el radicalizado medio político colombiano o en el atrasado medio académico. Roemer en especial cuestionó la noción de Marx aduciendo que se debía especificar con relación a qué situación se generaba la explotación. Elster lo describe así: "John Roemer en *Valor, explotacion y clase*[2] muestra que en los modos de explotación del feudalismo, el capitalismo y el socialismo... un grupo de individuos es explotado (de acuerdo con esta teoría) si pudieran retirarse de la sociedad de acuerdo con ciertas reglas de desafiliación y mejoraran su situación. Diferentes formas de explotación corresponden a diferentes reglas de retiro. Se puede afirmar entonces que los siervos eran explotados porque hubieran podido estar mejor si se hubieran podido retirar del sistema feudal con sus tierras. Los trabajadores serían explotados por el capitalista puesto que les iría mejor si se retiraran con su participación per cápita de

[1] Codirector, Banco de la República.

[2] México : Fondo de Cultura Económica, 1989.

los activos intangibles, es decir con sus habilidades y talentos[3]". Se podría argumentar que los trabajadores podrían organizar una cooperativa y repartir alícuotamente las utilidades entre todos los participantes en ella y estarían mejor que con los salarios que recibían sometidos a la propiedad de un capitalista.

Ulpiano destaca que la especificidad de la explotación capitalista frente a modos de producción anteriores es que el intercambio de fuerza de trabajo por salario es voluntario... "en la compraventa mercantil de trabajo, Marx halló inequidades que se basan en la apropiación unilateral de excedente por los capitalistas: estos sólo contratan trabajadores si ello les es rentable, y los trabajadores no pueden sobrevivir sin alquilarse ya que carecen de medios de producir (y así subsistir)... así mismo (Marx) identificó las consecuencias contradictorias que a su vez dan origen a condiciones en las cuales los trabajadores y las mayorías reconocen su identidad y a posibilidades de superación de tal régimen social" (p.117).

Marx supuso que la naturaleza humana era maleable y que podía superar sus determinaciones biológicas por un creciente auto-conocimiento, tal cómo sucedía en la dialéctica hegeliana con el desarrollo humano. La conciencia de clase llevaría a la acción de clase que terminaría por derrocar al capitalismo. Pero el hombre es una especie que defiende su espacio vital y de reproducción, lo que lo impulsa a actuar de manera egoísta, como lo señaló Darwin en su momento para todas las especies. Marx creyó que él había logrado en economía lo que Darwin había hecho en biología y se cuenta que le envió *El Capital* al biólogo con ese mensaje, que se quedó sin respuesta. La razón es que Darwin no aceptaba que la especie humana tuviera algún fin y que por el contrario los cambios y mutaciones en las especies, incluyendo a la humana, eran procesos estocásticos, gobernados por la casualidad y la incertidumbre.

Lo cierto es que no hay una buena razón para que los hombres actúen colectivamente o de manera cooperativa para liberarse de sus amarras o persiguiendo su interés. Es el problema del oportunista que Mancur Olson destacó en su *Lógica de la acción colectiva* que impide que las organizaciones logren el apoyo explícito y el financiamiento de sus beneficiados, a menos que cuenten con medios coercitivos como el piquete y / o legales (retención en la fuente) para obtener las cuotas que garanticen su cabildeo. Douglas North destaca que Marx no pudo pensar adecuadamente este problema y lo resuelve de manera idealista. En la historia del siglo XX, las revoluciones socialistas fueron propiciadas por crisis sociales o guerras en las que pequeñas organizaciones disciplinadas, formadas por militantes fanáticos y también altruistas, capturaban el poder de manera estratégica y erigían estados sobre la base de partidos únicos. Aunque estas corrientes pragmáticas y realistas como las que integraban Olson y North eran bastante conocidas en los países anglosajones, en Colombia se conocían poco y hubieran sido consideradas anatemas de haber sido propuestas en los ochenta del siglo pasado.

Frente a la posición de Olson sobre la acción colectiva hay que decir que funciona como él

---

[3] Jon Elster, "Marxism, Functionalism and Game Theory", Theory and Society, 11, 1982.

dice en condiciones normales. Sin embargo, hay períodos de la historia en que se presentan oleadas de intensos sentimientos colectivos que dan pie a movimientos sociales importantes. En los años sesenta en Estados Unidos, se dieron movimientos pacifistas y pro-igualdad social que se globalizaron con el Mayo del 68 francés y europeo. En Colombia, ellos se expresaron en el movimiento estudiantil y campesino de los años setenta que galvanizó a nuestra generación. Eso nos radicalizó e hizo volver los ojos a Marx que llegó por vías ortodoxas, estructuralistas y empiristas. Recuerdo en un debate académico con Mauricio Carrizosa, un egresado de la Universidad de Chicago, en el que defendí posiciones marxistas de manera afiebrada que el público celebraba ruidosamente, al tiempo que rechazaba con pitos la visión económica neoclásica, él me dijo que eso sería inconcebible en un medio académico norteamericano, dominado por la ortodoxia; sin embargo, en Colombia no tenía la menor legitimidad. Yo me sentí superior y le dije algo así como "es que aquí ganamos nosotros". Era pues un ambiente que nos arrastraba a muchos y Ulpiano, que había sido militante comunista, no se podía quedar por fuera.

Ulpiano argumentaba que el concepto de explotación era puro, abstrayendo condiciones específicas como la presencia del trabajo doméstico no pago en los hogares, limitado a la esfera nacional, abstrayendo también condiciones de la circulación y de la demanda. Menos aún alcanzó Marx a divisar "espeficidades del desarrollo capitalista periférico, correspondientes a etapas posteriores del propio sistema capitalista global". (p. 118) Por ello se hace necesario actualizar y reconceptualizar el concepto de explotación de Marx, lo que implica "reformar sus aspectos más básicos".

Ulpiano liga esta necesidad de revisar el concepto de explotación a fondo con su adaptación en los países socialistas con conceptos como la heterogeneidad de las formas de producción y su articulación con la dependencia, el colonialismo y la liberación nacional. Es más, se han dados fracasos y distorsiones en los países socialistas que tienen que ver con formas de explotación no-capitalistas o, para interpretarlo a mi manera, los medios de producción eran controlados por una burocracia de partido que tenía un acceso desproporcionado a la plusvalía socialista[4]. La noción de explotación, insistía Ulpiano, estaba articulada al conocimiento como problema político. "El apoyo a formas ideales y autoritarias de conocimiento se liga a formas de acción política que se autolimitan y distorsionan muy gravemente, por más que se arraiguen inicialmente en intereses amplios y populares, y así culminan en formas autoritarias y exclusivistas". (p. 119) Creyendo mucho en el valor de la discusión, Ulpiano insiste que su carencia conduce a malas políticas que simplemente se acumulan, y que se hacen imposibles de corregir.

El mismo concepto de valor-trabajo debería ser revaluado insiste Ulpiano. Marx no consideró, entre otras, la producción conjunta en la que

[4] Mancur Olson explicaría en su "Poder y prosperidad" el colapso del socialismo no tanto por la apropiación del excedente por la burocracia sino, al contrario, por su pérdida del control de ese excedente que comenzó primero a disminuir en tanto se mejoraban las condiciones de los trabajadores y se relajaba su disciplina mantenida hasta entonces con el terror y a ser repartido de manera creciente entre más individuos que hacían trueques con insumos y productos que robaban de sus sitios de trabajo.

surgen dos o más productos y que resulta en invalidar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia que en Marx se basa en la idea de que sólo el trabajo vivo produce plusvalor y por lo tanto el aumento del trabajo muerto (maquinaria y más materias primas por empleado) en la composición del capital va a generar proporcionalmente menos plusvalor que es la base de la ganancia.

De alguna manera, Ulpiano defiende la disciplina de la economía potenciada por la formalización matemática. La economía neoclásica opera con "fundamentos restringidos al intercambio, pero encaminadas a lograr políticas útiles, y así se "valida" ". Supuestos simples, puede agregarse, conducen a aumentar la capacidad de la disciplina de ser formalizada, a posibilitar que sus modelos planteen hipótesis que pueden ser validadas o falseadas por medio de métodos estadísticos sofisticados. El marxismo podría hacer lo mismo pero tendría que abandonar planteamientos especulativos como el de la lucha de clases como motor de la historia dirigiéndose irremediablemente hacia el comunismo. Uno podría decir lo mismo de Francis Fukuyama: si la historia va hacia la economía de mercado y la democracia liberal eso es simplemente una especulación que podrá validarse solo después del holocausto nuclear. En todo caso, Ulpiano Ayala estaba revisando toda su posición que lo devolvería eventualmente a los trabajos basados en la teoría económica neoclásica.

En la misma noción de explotación que siempre favorece a la burguesía hay una actitud funcionalista que ha sido desmenuzada por Elster. Él aduce que Marx como historiador está lejos de la trampa funcional porque plantea contradicciones y luchas que no llevan a resultados claros ni que beneficien siempre a alguna clase o que incluso se generan situaciones caóticas en la que todos los actores pierden, lo que llama "contrafinalidad". Sin embargo, en muchos análisis de marxistas y estructuralistas aparecen acciones que benefician a la burguesía y que suponen su actuación para lograr esos beneficios o sea la realidad está gobernada por la "finalidad". Hay fines sin sujetos: la superestructura garantiza las condiciones de explotación y son generadas por las bases materiales dadas por la producción, incorporados en "el capital".

Dentro de esta veta funcionalista, Marx afirma con relación al propio concepto de explotación que "en tanto que es la coerción del capital la que obliga a la gran masa de la sociedad a producir (esta plusvalía) por encima de sus necesidades inmediatas, el capital crea la cultura y ejercita una función histórica y social". (Manuscritos) El capital (el agregado de cientos de miles de capitales en muchos sectores y ramas de la economía) se ve entonces como un sujeto histórico dotado de voluntad que actúa para hacer lo que necesita y más le conviene. Creo que toda la generación de intelectuales colombianos surgidas en los setenta y ochentas fuimos y somos todavía víctimas de esta forma de pensar que asocia los presuntos beneficios de una acción con su ejecución consciente o inconsciente por el beneficiado. Las posiciones de Fernando Rojas y Victor Manuel Moncayo en la que recurrían a la escuela de la lógica del capital y al estructuralismo marxista de Luis Althusser eran radicalmente funcionalistas y mecánicas.

En este primer número de la revista de la Universidad de los Andes, *Texto y Contexto* de 1984 donde Ulpiano publica el ensayo que comento aparecen cuatro artículos con relación a

Bolívar y tres más sobre Marx. Alejandro Sanz de Santamaría enfatiza el lado multidisciplinario de Marx, Francisco Leal introduce la discusión de Pou-lantzas, Gramsci y los de la lógica del capital so-bre clase y Estado, Ulpiano Ayala, como se vio, sobre el concepto de explotación y Luis Enrique Orozco escribe sobre cristianismo y marxismo. Eso mostraba una afiliación moderada a Marx. Entre tanto, en la Universidad Nacional se mantenía la Fé en el marxismo un tanto más ortodoxo que en los Andes, como lo muestra la revista *Cuadernos de Economía* lidiando con la "solución" al problema de la transformación y el seminario organizado por la Universidad del Valle al cual fue invitado Anwar Shaikh. Este es un teórico con buen manejo de la formalización matemática que se precia todavía de mantenerse cercano a las fuentes primarias marxistas y que fue el último eslabón que nos mantuvo unidos al marxismo, por el rigor virtuoso que exhibía.

Pero ya el radicalismo marxista se debilitaba crecientemente: también vino al mismo seminario Edward Nell quien es un neoricardiano que nos incentivaba a estudiar *La producción de mercancías por medio de mercancías* de Piero Sraffa. Con Fernando Tenjo y mi persona en la maestría de economía de la UN estudiamos a Kalecky que ya era una síntesis marxista-keynesiana y por sobre todo a postkeynesianos como Hyman Minsky al que invitamos a la universidad en 1988. No hacía 10 años que un estudiante del MOIR había propuesto que sólo se estudiara el librito rojo de Mao en todos los cursos de la Facultad. Se enseñaba Marx I y Marx II. Después estos se cambiaron a Economía Política I y II, que incluía a economistas clásicos como Smith, Ricardo y Mill. En los noventa, abrimos mucho más la facultad a la teoría neoclásica y se intensificó la carga de matemáticas y econometría.

No quiero dejar esta nota dando la sensación de que es una autocrítica, que nos equivocamos y lo sentimos mucho. Por el contrario, fuimos privilegiados al participar de una agitación monumental que era global y nacional, que desarrolló nuestros intelectos a fondo y nos impuso altas metas, una de las cuales fue la modernización de la vetusta estructura académica colombiana y otra la consolidación de las tradiciones de investigar y publicar en el país, tan débiles hasta los años setenta. Sin ese impulso, muchos no hubiéramos participado activamente en el espacio de lo público, de la política fundada en ideas altruistas que después sería apropiada por la insurgencia pero ya carente del velo legitimador de las ideologías que producimos los intelectuales de la generación a la que perteneció Ulpiano Ayala.

Bibliografía

Elster, Jon. (1982), "Marxism, Funtionalism, and Game Theory: The Case for Methodological Individualism", *Theory and Society* 11

Fukuyama, Francis (1994), *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, Madrid.

Leal, Francisco (1984), "Intereses de clase einstituciones del Estado", *Texto y Contexto*, No 1, Universidad de los Andes, Bogotá.

Marx, Carlos (1995), *Manuscritos : economia y filosofia*, Alianza Editorial, Madrid

Moncayo, Victor Manuel y Fernando Rojas (1980), *Estado y economia: crisis permanente del estado capitalista* Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogota ; Caracas

North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*, FCE, México.

Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, Noriega Editores, Editorial Limusa Mexico.

Olson, Mancur (2000), *Poder y prosperidad: la superacion de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Siglo Veintiuno de Espana Editores, Madrid.

Orozco, Luis Enrique (1984) "Marxismo y cristianismo en la práctica de los cristianos latinoamericanos", *Texto y Contexto*, No 1, Universidad de los Andes, Bogotá.

John Roemer (1989), *Valor, explotacion y clase*, FCE, México.

Sanz de Santamaría, Alejandro (1984), "Filosofía y economía: dos dimensiones inseparables en el pensamiento marxista", *Texto y Contexto*, No 1, Universidad de los Andes, Bogotá.

Shaikh, Anwar (1990), *Valor, acumulacion y crisis: ensayos de economia politica*, Tercer Mundo Editores, Bogota.

Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia

Ulpiano Ayala O.[1†]

Abstract

This paper analyzes poverty and labor markets in rural Colombia during 1988, and examines their evolution in the period comprising 1978 to 1988 based on Rural Household Surveys. Results show a growing concentration of the rural population in small towns that leads to a lesser participation in agricultural activities and to a transformation of the rural labor offer. The study finds these variations in the rural labor market are associated with a greater participation of the salary as a source of household income, a better income distribution and a reduction in extreme poverty. Nonetheless, the decline in extreme poverty in rural areas is mostly explained by changes in household composition. Poor improvements in rural education and slow investment in physical and social infrastructure in rural areas delay reductions in total poverty.

Resumen

Esta investigación analiza la pobreza rural en Colombia y la situación del mercado laboral rural durante 1988 y examina su evolución durante el periodo comprendido entre 1978 y 1988 con base en las Encuestas de Hogares Rurales. El estudio encuentra una creciente concentración de la población rural en los centros de población lo cual conlleva a una menor vinculación laboral a la actividad agropecuaria y a una transformación de las condiciones de la oferta laboral rural. Los resultados demuestran que estos cambios en el mercado laboral incrementan la importancia relativa del salario como fuente de ingresos, mejoran la distribución del ingreso rural y contribuyen a la disminución de la pobreza absoluta. No obstante, la disminución en la pobreza absoluta obedece más a cambios en la estructura del hogar que a las transformaciones en el mercado laboral. Las insuficientes mejoras en la educación rural y la lenta inversión en infraestructura física y social en el área rural retrasan las disminuciones en la pobreza no absoluta.

Palabras claves: *Pobreza, mercado laboral, distribución de ingresos*
Keywords: *Poverty, labor markets, income distribution*

---

[1] Informe presentado al PREALC/OIT en el marco de proyecto regional RLA/88/038. Este trabajo se fundamenta en el realizado por el autor para la Misión de Estudios Agropecuarios del gobierno colombiano: Ayala (1989). Se ha beneficiado de comentarios de Jesús Bejarano y Emilio Klein.

I. Introducción

Este documento presenta información y análisis sobre la situación de pobreza rural en Colombia hacia el final del año 1988 y sobre su evolución desde 1978, sobre los cambios en el empleo y el mercado de trabajo rural en ese mismo plazo, y sobre la situación laboral detallada en 1988. Se fundamenta en un proceso especial de encuestas de hogares rurales realizadas en estas dos fechas que representan un momento previo a la recesión de la economía colombiana entre 1981 y 1984, y otra posterior a la misma, tras la recuperación iniciada en 1985.

El enfoque es cuantitativo y agregado, pero con especial apreciación de la heterogeneidad rural, atendiendo a la concentración en pequeños núcleos y cabeceras municipales y a la dispersión en áreas de baja densidad, a las diferenciaciones regionales según tipos de producción y relaciones sociales de producción, y a la presencia de unidades campesinas agropecuarias o de tipo no agropecuario detentadas por las familias residentes en el campo. Se distingue entre la pobreza extrema y la que no es de ese tipo, y se le mide con criterios alternativos de insatisfacción de necesidades básicas e insuficiencia de ingresos.

El trabajo contempla ante todo procesos de largo plazo y de cambio estructural y que han permitido en este periodo una modernización y mejora global del bienestar rural, aún en medio y tras el episodio recesivo de la primera mitad de esta década. Pero muestra también aún grandes carencias y muy lento ritmo de superación de las mismas, que han de ser materia de políticas especiales y activas para pagar una significativa deuda social rural. Se detecta un proceso de aglomeración espacial residencial dentro del sector rural, asociado con diversificación del empleo fuera de la actividad agropecuaria, que transforma las condiciones de oferta laboral y produce una mayor integración de los mercados laborales rurales, una virtual desaparición del desempleo estructural tradicional y hasta una posible disminución de tipo estacional, en un contexto con elevada y creciente participación laboral. Son indicios de disminución del dualismo tradicional, que también se acompañan de aumento salarial real, y en esta época de los años 80, de probable disminución de los ingresos de las explotaciones agropecuarias campesinas y familiares tras el aumento que tuvieron en los 70. El aumento relativo de la importancia de los salarios como fuente de ingreso mejora la distribución del ingreso y también contribuye a la disminución de la pobreza absoluta, pero esto quizá se debe aun más a la disminución de las familias por emigración y por menor fecundidad. El descenso de la pobreza se concentra en la de tipo más extremo, y se mantienen las barreras para superar la que no es extrema.

La medición de los ingresos en las encuestas que utiliza este trabajo se efectúa principalmente por captación de los de tipo "laboral": por salarios, pero también "ganancias" de trabajadores por cuenta propia y patronos. No se miden directamente los ingresos y gastos de explotación de los negocios detentados por las familias, sino que parte indeterminada de estos ingresos netos se capta a través de aquellas "ganancias" laborales. El registro de los ingresos "no laborales" se especializa en rentas, transferencias y pensiones, y no garantiza siquiera la adecuada medición de estos tipos. La muestra es de hogares residentes en "lo rural", y por lo tanto excluye los que derivan de ingresos de esta zona

pero no residen allí, y aun las cada vez más frecuentes remuneraciones de trabajadores del campo residentes en áreas urbanas. No hay registro de la estacionalidad del empleo y los ingresos. Se presenta así un posible sesgo sistemático que no sólo sobrevaloraría la pobreza y la desigualdad, sino que también lo haría selectivamente clasificando en demasía en la pobreza a los que obtienen esas ganancias o tienen negocios familiares y campesinos, o tienen ingresos muy variables en el tiempo.

II. El sector rural colombiano: población, empleo y mercado de trabajo, 1978-1988

La encuesta de hogares rurales de 1988[2] no sólo incluyó a los que residen fuera de cabeceras municipales sino también a los que viven en las cabeceras de menos de diez mil habitantes (censo 1985) o aún en las mayores pero que tienen mas del 50 por ciento de población fuera de cabecera o más del 50 por ciento de la ocupación en actividad agropecuaria. En lo que sigue, el universo rural de referencia comprende entonces a los que viven en cabeceras "rurales" y en el "resto", población dispersa o nucleada en centros que no son cabeceras y que tradicionalmente es lo que se ha entendido como rural. Se ha distinguido en el "resto", la población dispersa de la nucleada en los pequeños centros no cabeceras. Se han observado diferencias macrorregionales por contraste entre grandes zonas: Atlántica, Oriental, Central y Pacífica que, a pesar de obedecer ante todo a criterios geográfico-administrativos, presentan además contrastes útiles en cuanto a tipos predominantes de producción.

En el Cuadro 1 se resumen los principales indicadores para cada una de las zonas componentes de lo rural: áreas dispersas, núcleos no cabeceras y cabeceras municipales, y para cada una de las cuatro regiones[3] en 1988. El universo rural de interés tiene 13.050.00 personas: 55,6 por ciento reside en áreas dispersas y 44 por ciento ya está nucleado. Se muestra así un avanzado proceso de aglomeración residencial de la población rural. Lo que se observa es también indicio de actividad económica que aprovecha economías de aglomeración, en especial asociada con diversificación del empleo fuera de la actividad agropecuaria, y posiblemente en relación con ésta. Semejante distribución espacial presenta ventajas hasta ahora poco reconocidas en Colombia para una política de desarrollo social que aproveche e impulse la nucleación de población rural.

Las regiones tienen un cierto equilibrio pero también notables diferencias en cuanto a la distribución de población en zonas dentro de ellas: mientras en la Atlántica el área dispersa tiene un 34 por ciento de la población, en la oriental tiene el 75 por ciento y las otras dos se acercan a la dis-

---

[2] Encuesta efectiva a 6.963 hogares, 33.752 personas, 12.743 ocupados y 683 desempleados, con unas 3.550 explotaciones familiares agropecuarias y 1.490 negocios no agropecuarios. Indaga no solo por las tradicionales cuestiones demográficas, de fuerza de trabajo, ocupación y desempleo, sino también por condiciones de servicios y vivienda, fecundidad, trabajo infantil no doméstico, empleos múltiples, labores no domésticas y productivas de los "inactivos", ingresos no laborales y características de negocios familiares, preguntas sobre la cuales no hay antecedentes en 1978. (Véase DANE, 1989a).

[3] Se excluyen los territorios nacionales, principalmente Amazonia y Orinoquia, con unos 400.000 habitantes.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS Y REGIONES DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO 1988

Caracteristicas	Total rural Nacional	Áreas dispersas	Núcleos no cabeceras	Cabeceras municipales	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
Población total	13.049.877	7.261.278	2.587.615	3.200.984	3.109.143	3.460.100	3.925.473	2.555.261
% de la población rural	100,0	55,6	19,8	24,5	23,8	26,5	30,1	19,6
Hogares	2.627.247	1.419.777	522.371	685.099	580.803	717.437	788.341	540.666
% de los hogares rurales	100,0	54,0	19,9	26,1	22,1	27,3	30,0	20,6
Población en edad de trabajar	9.563.299	5.264.896	1.901.591	2.396.812	2.199.619	2.546.871	2.943.902	1.872.907
% de la PET rural	100,0	55,0	19,9	25,1	23,0	26,6	30,8	19,6
Población económicamente activa	5.183.180	2.986.390	970.074	1.226.716	1.104.683	1.473.947	1.572.809	984.716
% de la PEA rural	100,0	57,6	18,7	23,7	21,3	28,4	30,3	19,9
Ocupados	4.945.682	2.898.933	906.926	1.139.823	1.044.706	1.412.081	1.503.179	55,1
% de los ocupados rurales	100,0	58,6	18,3	23,0	21,1	28,6	30,4	52,6
Tasa de participación	54,2	56,7	51,0	51,2	50,2	57,9	53,4	4,6
Tasa de ocupación	51,7	55,1	47,7	47,6	47,5	55,5	51,1	3,4
% Mujeres en ocupados	25,0	23,0	22,6	32,1	21,3	28,1	21,3	40,1
% Obreros y empleados en ocupados	44,4	40,1	49,0	51,1	41,9	34,3	55,0	45,3
% Patronos y cuenta propia	38,2	38,0	38,1	38,7	42,7	40,8	31,4	40,1
% Trabajos familiares	14,8	20,0	9,4	5,8	12,8	22,2	11,1	11,7
% Agricultura en ocupados	61,3	77,6	52,5	26,8	58,2	64,1	65,6	54
% Manufactura	7,1	5,3	8,6	10,6	7,3	6,6	5,2	10,7
% Comercio, restaurantes y hoteles	11,8	6,2	15	23,7	15,1	11,3	11,3	9,8
% Servicios	11,2	5,2	14,2	24,2	11,6	10,4	11,2	11,8
% Ocupados con dos trabajos	14,4	18	12,1	7	10,5	20,5	11,3	14,4
Tasa de desempleo abierto	4,6	2,9	6,5	7,1	5,4	4,1	4,4	30,1
Educación media (años)	3,4	2,8	3,4	4,6	2,9	3,4	3,6	45,3
Desocupados o inactivos con actividad no doméstica laboral	1.178.763	861.950	202.741	114.572	259.852	44.783	252.899	221.229
Como % de la PET	12,3	16,4	10,7	4,8	11,8	17,5	8,6	11,8
% Ocupados con seguro médico	11,7	7,7	13,5	18,5	10,5	10,4	12,8	12,9
Ingreso Laboral medio ($/mes)	22.863	19.956	24.668	27.718	22.213	20.302	25.054	23.225
Tamaño promedio hogar (sin doméstico personal ni trabajo)	4,93	5,07	4,93	4,63	5,33	4,77	4,94	4,7

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales del DANE de 1988.

Cuadro 1 *(Continuación)*

CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS Y REGIONES DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO 1988

Caracteristicas	Total rural Nacional	Áreas dispersas	Núcleos no cabeceras	Cabeceras municipales	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
% Hogares jefe mujer	17,7	14	35,6	25,3	16,6	16,1	17,5	21,3
% Hogares trabajador sólo asalariado	40	37,1	44	43,2	37,9	30,7	47,6	43,5
% Hogares trabajador sólo independiente	41,1	45,3	39,4	33	44	49,7	32,5	39,1
% Hogares con asalaridos e independientes	18,1	17	16	21,9	17,4	18,5	19,2	16,6
Promedio ocupados por hogar	1,85	2	1,62	0,62	1,77	1,93	1,87	1,8
Promedio personas/ocupadas hogar	2,67	2,53	2,87	2,85	3	2,48	2,64	2,62
% Hogares con explotaciónagropecuaria	51,5	70	42,2	20,2	41,1	66,8	46,7	49,4
% Hogares con tierra propia	39,3	53,4	33,2	14,8	27	49,7	37,9	41,2
% Hogares con negocio no agropecuario	21,4	17,6	23,2	27,7	24,5	26	17,3	17,8
% Hogares sin expl. ni negocio	36,9	24,4	44,6	57	43	23	42,2	41,1
% Explotación agropecuaria para mercado	84,3	85	80,8	85	80,8	83,7	89,2	81,6
% Hogares con tierra que tiene:								
menos de 2.5 há	56,4	56,9	59,9	57,4	51,8	57,3	52,7	64,2
más de 10 há	11,9	11,5	12,6	11,8	21,2	9,8	12,6	6,8
% Hogares en vivienda sin sanitario	35,5	46,6	35	13	60,4	42,7	17,5	25,6
% Hogares en vivienda sin acueducto	49,9	84	46,8	21	55,1	58,5	41,6	45,1
Ingreso medio pero cápita del hogar ($/mes)	9.273	7 783	9 595	12 038	8 281	8 295	10 483	9 845
% Hogares locales ubicados en los quintiles de la distribución ing. per cápita rural								
Quintil 1	21,9	25,6	20	15,8	23,8	31,9	12,5	20,6
Quintil 2	21	23,2	20	17,3	25,3	20,3	19,7	19,3
Quintil 3	20,5	20,6	22,3	19	21,3	18,3	21,2	21,6
Quintil 4	19,3	24	18,3	22,2	16,4	14,9	24,6	20,4
Quintil 5	17,3	16,4	19,4	25,7	13,2	14,7	22	18,2
Desigualdad distr. Ing. de los hogares Gini	0,465	0,461	0,465	0,461	0,458	0,503	0,424	0,475
Participación salarial/ingresos totales	59,2	58,7	62,8	57,6	56,1	55,4	64,4	57,8
Participación ganancias/ingresos totales	31	33,3	27,9	29,8	36,4	34	25,6	31,6
Ingresos no laborales/ingresos totales	9,8	8	9,3	12,7	7,5	10,6	10	10,6
Distribución población regional								
Dispersa	55,6	-	-	-	34,1	74,7	56,3	55,1
Núcleos	19,8	-	-	-	35,7	6	15,7	25,9
Cabeceras	24,6	-	-	-	30,2	19,3	28	19

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales del DANE de 1988.

tribución media con 55,6 por ciento en lo disperso, 34,5 por ciento en cabeceras y 19.8 por ciento en otros núcleos. La heterogeneidad regional se debe quizás en mayor grado a las diferencias climáticas y geográficas y a la composición de la producción y las relaciones sociales de la producción, las regiones tienen gran diversidad interna, pero además alguna característica central: destacable en la Atlántica por acceso a la tierra y mayor latifundio, y peores condiciones para el empleo asalariado; en la Oriental por mayor minifundio y el menor mercado de trabajo asalariado; en la Central (donde se concentra el café) tanto por una producción campesina (o aun pequeño-capitalista) rentable como por un avanzado mercado laboral asalariado. La zona Pacífica es demasiado heterogénea internamente, ya que incluye tanto regiones parecidas a la Oriental (Cauca y Nariño) como a la Central (Valle -campesino), o casi urbanas (Valle) y aun semiselváticas (Chocó)[4].

Hecho caso de las variaciones regionales, se podrá apreciar que muy pocos indicadores son aproximadamente uniformes entre las zonas dispersas, nucleadas o de cabeceras. La mayoría tiene variación continua en el espectro que va de los disperso a la cabecera y lo urbano; pero es también común la discontinuidad que separa las áreas dispersas de la nucleadas (cabeceras o no), que hace desaconsejable la apreciación tradicional de lo rural como "resto". Menos común es la diferencia que enfrentan las cabeceras **versus** el resto; y aun son significativos los casos en que lo que se singulariza es la situación de los pequeños núcleos. Así es que la tradicional exclusión de la cabeceras del universo rural, omite parte importante de los trabajadores e ingresos (aun laborales) generados en el campo y hasta parte de las explotaciones ubicadas en éste, por lo cual las políticas y estrategias contra la pobreza requieren tanto ampliar como desagregar el universo rural.

El mercado de trabajo rural se caracteriza por alta participación laboral y baja tasa de desempleo abierto, que son aún más marcados en la propias zonas dispersas de lo rural. Cabe mencionar además que también se indagó a desocupados e inactivos por actividades no domésticas de apoyo a los negocios familiares, y de ello resultó un aumento sustancial de la fuerza laboral -especialmente por contribución de mujeres "inactivas"- que eleva la participación laboral femenina de 28,6 a 47,2 por ciento, y su tasa de desempleo baja de 9,4 a 4,2 por ciento[5]. Este desempleo es ya ante todo estacional y friccional, y parece que la primera de estas causas está disminuyendo por aumentos en la continuidad de los procesos de cultivos claves (como el café), y por la posibilidad de intercambios de manos de obra entre unidades empleadoras.

---

[4] La región Atlántica tiene la fuerza laboral con la menor educación y menor participación femenina, menor posesión de fincas y de tierra, el menor pluriempleo e intercambio de mano de obra entre unidades tipo diverso, los mayores hogares o las más alta dependencia de hogares respecto a ingresos independientes, la peor provisión de servicios públicos, la mayor pobreza crítica y total, sobre todo medida por NBI. La Oriental tiene la mayor participación laboral, menor desempleo, menor asalaramiento, mayor participación de ramas productivas, el mayor grado de pluriempleo y de explotaciones agropecuarias familiares así como de propiedad de la tierra, la mayor proporción de trabajadores familiares y alta dependencia de ingresos independientes, los más frecuentes negocios no agropecuarios, relativa inferior provisión de servicios públicos, entre los más bajos ingresos per capita y la mayor desigualdad, la segunda mayor pobreza. La región Central tiene la mayor educación y servicios, la mayor orientación de mercado de las unidades agropecuarias, las mejores remuneraciones laborales, la distribución más equitativa, la segunda menor pobreza y mas altos precios de bienes de consumo.

La estructura ocupacional tiene un 44,4 por ciento de asalariados; pero ello varía en un 11 por ciento entre zonas dispersas y cabeceras, y en un 13,1 por ciento entre regiones (41,9 por ciento en la Atlántica a 55 por ciento en la Central); es uniforme en torno al 38 por ciento entre patronos y cuenta propia (sólo 31 por ciento en la región Central), y tienen una alta proporción relativa de trabajadores familiares, especialmente en las zonas dispersas (20 por ciento).

Muy importante es la diversificación del empleo fuera de la actividad agropecuario, ya que ésta tiene ahora sólo un 61,3 por ciento del empleo, 77,6 por ciento en lo disperso. En ello se destacan las actividades comerciales y de servicios (11 a 12 por ciento) y en menor grado la manufactura (siete por ciento); pero con gran variación según la zona rural y entre regiones, presentándose muy significativamente dentro de las propias áreas dispersas.

La diversificación sectorial de la demanda y la localización de la oferta en núcleos compatibles con el mantenimiento de la pequeña producción campesina, que tiene disponibilidad de mano de obra por sobre sus requerimientos propios, conducen a un frecuente intercambio de trabajo entre unidades de diverso tipo, que se ha registrado como empleo simultáneo en dos o más sitios. Un 14 por ciento de los ocupados se encuentra en tal condición: 18 por ciento en las áreas dispersas, y 20 por ciento en la región Oriental donde hay más minifundios y variedad de unidades empleadoras. Mediante estas combinaciones se completa un empleo "normal", ya que la jornada de los que tienen múltiples empleos es mayor que la de los que tienen uno solo. En el 40 por ciento de las oportunidades se presenta un cambio de rama de actividad, y en el 35 por ciento un cambio de posición ocupacional, siendo igualmente probables los cambios desde o hacia la agricultura, o desde o hacia las posiciones independientes. Este parece ser el principal mecanismo de ajuste de los mercados laborales rurales; produce su integración y se facilita por la diversificación sectorial de la demanda, la persistencia campesina y la configuración de núcleos cercanos de población[6].

La participación laboral es extensiva a varios miembros del hogar, y tiende a diversificarse entre empleos de diversos sectores, intensidades, niveles de remuneración y sobre todo entre oportunidades asalariadas o independientes o trabajo familiar o empleo doméstico. El promedio de ocupados por hogar es de 1,85 (en familias que ya solo tienen 4,03 miembros), y se eleva aún más si se tienen en cuenta a los inactivos y desocupados con actividad no doméstica. Los

---

[5] El 89,6% de los casos tiene lugar en la actividad agropecuaria y 4,5% en el comercio. El 78% de los que tienen estas actividades es femenino, y en un 96% de estas circunstancias se trata de mujeres inactivas. Como consecuencia de la alta participación laboral femenina, el trabajo infantil no doméstico es menor que el urbano: sólo un 27,3% de los menores de 6 a 9 años lo realiza. Las mujeres representan 54% del desempleo abierto convencional, y un 28% busca en el comercio y 53% en los servicios mientras esas ramas sólo tienen el 24 y 26% de la oportunidades. En la agricultura sólo busca el 6% del empleo femenino.

[6] El contraste entre las distribuciones de posiciones ocupacionales principales y secundarias arroja un porcentaje de variación que es del 25% en todo lo rural, 19% para las mujeres, 5% en la región Atlántica y 33 % en la Central: indicadores del nivel al cual tienen lugar este intercambio y que es más frecuente entre los hombre y en la regiones con pequeña producción simultánea con desarrollo del mercado asalariado.

hogares con sólo asalariados son un 36% y con asalariados y ayudantes familiares otro cuatro por ciento, en tanto que con sólo independientes (cuenta propia y patrones) o con mezcla de éstos y ayudantes hay un 38 por ciento, presentándose un 22 por ciento que combina fuentes asalariadas y no asalariadas de ingreso laboral. Esta extensión y diversificación de la participación obedecería además a las condiciones -nivel y fluctuaciones- de los diversos tipos de remuneración, y se realiza en función del mantenimiento de un ingreso familiar. Ha sido un medio decisivo de protección contra la disminución de los ingresos por trabajo independiente o negocios familiares que han tenido lugar en esta década.

El otro rasgo notable de la estructura rural es la abundante persistencia de explotaciones agropecuarias y la aparición de negocios no agropecuarios de base familiar. Un 51,1 por ciento de los hogares tiene alguna explotación agropecuaria y un 21,1 por ciento un negocio no agropecuario, coincidiendo los dos en un 11 por ciento de casos.

La variación regional de la existencia de negocios familiares es grande, ya que la frecuencia de las explotaciones agropecuarias de los hogares es de 41,1 por ciento en la región Atlántica (donde la propiedad es menos frecuente) hasta 66,8 por ciento en la Oriental (donde la propiedad de la tierra llega a la mitad de los hogares). Predomina en las unidades agropecuarias la orientación de mercado ya que un 84 por ciento vende y 16 por ciento produce solo para autoconsumo[7]. Así mismo, entre las formas de tenencia de la tierra la más común es la propiedad: 76 por ciento, mientras la aparcería está presente en el nueve por ciento de los casos y el arriendo en el seis por ciento. Un 27 por ciento de estas explotaciones contrata mano de obra fuera del hogar, pero el empleo total promedio apenas llega a 2,5 y es inferior a cinco personas en un 91 por ciento, la extensión de tierra explotada es inferior a 2,5 hectáreas en un 56 por ciento de las explotaciones y superior a las diez hectáreas en un 56 por ciento de la explotaciones y superior a las diez hectáreas en el 12 por ciento de los casos[8].

Los negocios no agropecuarios de los hogares se presentan en un 74 por ciento en la propia vivienda, 28 por ciento en la manufactura, 63 por ciento en el comercio y seis por ciento en los servicios. Son más frecuentes en las regiones Atlántica y Oriental que en las otras dos. Emplean mano de obra externa al hogar sólo en un ocho por ciento de los casos, y su tamaño es inferior a cinco personas en el 99 por ciento.

Los ingresos derivados de estas actividades, explotaciones agropecuarias y negocios no agropecuarios de las familias, no han sido captados directamente, sino a través de "ganancias" de ti-

---

[7] Pero sólo un 16% de las familias con explotación agropecuaria produce exclusivamente para el mercado. La región con mayor dedicación a la producción sólo para consumo es la Atlántica (19%) y con mayor orientación al mercado es la Central (89,2%, 37% exclusivo).

[8] Cabe recordar que por tratarse de una muestra de hogares no es representativa de un universo de explotaciones, y por esto las de mayor tamaño no son captadas. También debe mencionarse que las preguntas sobre empleo en la encuesta de hogares rurales de 1988 no se cruzan con las relativas a las explotaciones y negocios familiares, impidiéndose así un análisis del empleo en éstas. No hay así manera directa de establecer cuál es la proporción de empleo "campesino" en el total.

po laboral por ser reportadas individualmente y como ocupados, y quizá en forma parcial. La parte así apreciada representa un 31 por ciento de los ingresos de los hogares, y se compara con un 59 por ciento para los salarios y diez por ciento para ingresos por rentas, transferencias y pensiones. La participación de los salarios en los ingresos totales de los hogares varía entre 57,6 por ciento en las cabeceras y 62,8 por ciento en los núcleos, y 55,4 por ciento en la región Oriental y 64,4 por ciento en la Central.

El ingreso laboral medio monetario es 90 por ciento del salario mínimo legal colombiano, y posiblemente se acerque bastante a éste al valorar el pago en especie recibido por un 43 por ciento de los asalariados. Pero la distribución presenta gran concentración en niveles bajos: 55 por ciento de los salarios y 87 por ciento de las ganancias de trabajadores por cuenta propia y patrones se encuentran hasta ese salario mínimo. Por otra parte, los salarios promedios son superiores en un 55 por ciento a las ganancias medias. La remuneración laboral media es superior en un 39 por ciento en las cabeceras a la de las áreas dispersas, y 23 por ciento superior en la región Central a la de la Oriental. Las mujeres ganan en promedio un 69 por ciento de lo que perciben los hombres como remuneración laboral.

El ingreso per cápita medio de los hogares rurales es un 36 por ciento del salario mínimo, un 55,5 por ciento superior en las cabeceras que en las áreas dispersas y 27 por ciento superior en la región Central que en la Atlántica. El 20 por ciento más pudiente de los hogares detenta el 40 por ciento del ingreso rural, en tanto el 40 por ciento más pobre tiene sólo el 17,4 por ciento de ese ingreso. Los ingresos medios de los quintiles extremos de la distribución de ingreso per cápita de los hogares difieren siete veces, y esa distribución presenta un coeficiente Gini de 0,465. La desigualdad no varía mucho entre zonas componentes de lo rural, pero si entre regiones: de Gini 0,424 en la Central a 0,503 en la Oriental. Dentro de la distribución global rural, es clara una mayor ubicación de la población de las cabeceras en lo quintiles superiores, así como de los que viven en las zonas Central y Pacífica.

Otras características relevantes de lo rural se aprecian mejor a través de sus cambios en el tiempo. Para ello, en los Cuadros 2 y 3 se contrastan las situaciones existentes en 1978 y en 1988, pero sólo para el área rural llamada "resto", que no incluye las cabeceras municipales ni distingue entre las zonas dispersas y nucleadas[9]. Mientras la población rural en este periodo crece al 0,85 por ciento anual, la población en edad de trabajar lo hace al 1,53 por ciento anual, la población económicamente activa al 2,70 por ciento y el empleo al 2,62 por ciento. Con ello, la participación laboral convencional ha crecido del 49,2% al 55,2% y el desempleo abierto permanece en muy bajo nivel. La tasa de ocupación también se ha elevado en 5,4 por ciento. El aumento de la tasa de participación ha sido de 10,5 por ciento en la región Oriental y de cinco a ocho puntos en las otras, en

[9] Se emplea además la encuesta de hogares del DANE de junio de 1978, que no consideraba esas cabeceras municipales, y carece de las preguntas especiales de la de 1988 citadas en la nota 2) y que han permitido la caracterización detallada anteriormente presentada. No se han hecho ahora proyecciones de población consistentes para la comparación entre las dos encuestas, y por eso se restringen los contrastes basados en magnitudes absolutas. Para la metodología y resultados principales de la encuesta de 1978, DANE (1979).

Cuadro 2

COMPARACIONES DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR RURAL -SIN CABECERAS- SEGÚN REGIONES ENTRE 1978 Y 1988

	Nacional (resto)		Atlántica		Oriental		Central		Pacífica		
Características	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**observaciones**
Población total	9.046.198	9.848.893	2.001.100	2.172.241	2.606.404	2.782.544	2.462.102	2.821.933	1.976.590	2.072.175	Crecimiento al 0,85% anual
PET	6.157.206	7.166.487	1.288.586	1.537.761	1.806.753	2.036.305	1.698.002	2.072.635	1.364.374	1.519.785	Crece al 1,53% anual
PEA	3.029.966	3.956.464	588.505	776.340	865.713	1.189.056	825.312	1.150.220	750.436	840.656	Crece al 2,62% anual
Ocupados	2.937.429	3.805.859	570.179	743.639	842.508	1.143.979	803.678	1.112.348	721.055	805.701	
PET / población %	68,1	72,76	64,4	70,8	69,3	73,2	69,0	73,4	69,0	73,3	
Tasa ocupación %	47,7	53,1	44,2	48,4	46,6	56,2	47,3	53,7	52,8	53,0	
Tasa participación%	49,2	55,2	45,7	50,5	47,9	58,4	48,6	55,5	55.0	55,3	
Tasa desempleo%	3,05	3,8	3,11	4,21	2,68	3,79	2,57	3,29	3,91	4,16	1978 incluye desempleo "oculto"
%Mujeres en ocupados	16,3	22,9	10,2	18,7	15,9	26,0	13,5	18,3	24,6	28,6	
%Mujeres en desocupados	55,2	53,7	58,3	46,5	37,2	54,3	65,9	57,7	59,6	56,1	1978 incluye desempleo "oculto"
% Ocupados según posición ocupac.											
Obrero	38,6	34,9	42,2	33,5	36,6	24,4	36,5	46,1	40,5	35,4	
Empleado	6,3	7,5	7,7	7,5	7,0	7,2	6,3	7,4	4,3	8,2	
Doméstico	0,7	2,1	0,4	2,0	1,3	1,8	0,6	2,1	0,5	2,3	
Cuenta propia	29,0	32,5	28,3	40,3	25,2	32,8	28,8	23,9	34,4	36,8	
Patrón	6,4	5,5	6,0	1,2	9,7	8,3	6,1	6,8	3,0	4,0	
Trabajo familiar	18,9	17,4	15,3	15,4	20,2	25,5	21,6	13,5	17,2	13,3	
% Ocupados según rama											
Agropecuaria	82,1	71,6	79,4	69,6	82,2	74,0	81,1	78,1	84,5	61,2	35,6% asalariados en 1978 y 38% en 1998
Minería	1,5	2,4	-	1,1	1,1	1,0	1,9	0,5	2,7	8,1	
Manufactura	5,5	6,1	4,2	5,2	6,6	6,0	5,1	3,7	5,5	10,3	
Servicios públicos	0,1	0,2	-	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	-	0,1	
Construcción	1,2	1,7	-	0,7	1,5	2,3	1,3	1,4	0,5	2,3	
Comercio	3,5	8,3	6,6	10,8	2,2	8,2	3,5	6,9	2,5	8,0	
Transporte	1,2	2,1	2,2	3,1	1,1	1,9	1,4	1,8	0,3	2,0	
Finanzas	0,2	0,2	-	0,2	0,6	0,1	0,1	0,5	0,1	0,0	
Servicios	4,5	7,3	6,0	9,0	4,3	6,3	4,4	6,8	3,7	-	
%Ocupados con ingresos positivos											
Salarios activs. principales	45,7	40,3	50,2	38,2	42,7	28,9	43,8	51,5	47,7	43,0	
Ganancias actvs. principales	29,3	28,5	28,2	34,7	23,0	29,4	30,4	21,5	36,3	31,4	
Ingresos laborales activ. principales	75,0	68,9	78,4	73,0	65,7	58,4	74,3	73,0	84	74,4	
Ingresos no laborales.	3,0	7,2	3,2	5,7	2,2	8,0	3,5	7,4	3,2	7,1	1988 incluye no ocupados
Ingresos totales	75,2	73,9	78,9	77,7	65,8	64,1	74,5	78,7	84,0	77,6	1988 incluye no ocupados
Ingresos promedios ($/mes dic-88)											
Salarios principales	15.454	23.088	16.509	23.598	14.107	20.357	18.315	24.026	13.035	23.725	Actual. Con IPC
Ganancias principales	20.427	14.237	26.772	14.580	12.624	11.383	30.810	17.490	12.592	14.611	
Laborales principales	17.396	19.419	20.202	19.307	13.583	15.832	23.434	22.103	12.858	19.883	
No laborales	13.607	19.061	18.210	15.834	6.457	13.560	15.099	20.165	13.930	28.634	
Totales	17.896	21.391	20.830	20.663	13.777	17.669	24.087	23.763	13.406	23.108	
Variación ingresos promedios reales											
Salarios		+49,4		+42,9		+44,3		+31,1		+82,0	Crecen 4,1% anual
Ganancias		-30,3		-45,6		-9,9		-43,2		+16,0	Caen 3,5% anual
Laborales		+11,6		-4,5		+16,5		-5,7		+54,6	Crecen 1,1% anual
No laborales		+40,1		-13,0		+11,0		+33,5		+105,5	Crecen 3,4% anual
Totales		+19,5		-0,9		+28,2		-1,3		+72,3	Crecen 1,8% anual

Fuente: Encuestas de Hogares Rurales de 1978 y 1988 DANE.

Cuadro 3
COMPARACIÓN DEL SECTOR RURAL SIN CABECERAS EN 1978 Y 1988

Características	1978	1988	Observaciones
% Población según grupos de edad			
0 a 4 años	15,5	13,4	Descenso absoluto de 5,7%
5 a 9 años	16,5	13,8	Descenso absoluto de 8,5%
10 a 19 años	26,0	24,2	Descenso absoluto de 14%
Parentesco con jefe de hogar			
Jefe	17,1	19,7	
Esposa	13,0	14,9	
Hijo soltero	53,9	50,2	
Hijo casado	1,7	1,9	
Pariente	12,1	11,9	
No pariente	1,9	0,7	
No miembro de hogar	0,3	0,7	
Educación media de los mayores de 4 años (años)	2,11	2,97	
Promedio educación de la PEA	2,37	-	
Promedio de la PET	-	3,42	
% Asalariados y domésticos			
Pagados bajo salario mínimo	46,6	51,4	
Pagados salario mínimo	12,5	23	
Con pago en especie	48,1	43	
Salario medio hombres ($/mes88)	16.115	23.752	Crece 47,4%
Salario medio mujeres	11.600	19.422	72% y 81% del de hombres
Ganancia media hombres	22.725	15.830	Cae 30,3%
Ganancia media mujeres	10.624	9.363	46,7% y 59,1% del de hombres
Ingreso laboral medio hombres	18.630	20.690	Crece 11,1%
Ingreso laboral medio mujeres	11.156	14.071	59,9% y 68% del de hombres
Ingreso total hombres	19.170	23.261	Crece 21,3%
Ingreso total mujeres	11.463	15.035	59,8% y 64,6 del de hombres

Fuente: Encuestas de Hogares Rurales, DANE 1978 y 1988.

tanto la propia tasa de ocupación se ha elevado en 9,6 por ciento en la región Oriental y de cuatro a seis puntos en el resto. La exclusión de las cabeceras de lo rural puede sobrevalorar algo el aumento en la participación laboral, pero éste es de todas maneras muy significativo para un periodo en el cual se ha experimentado una recesión.

Si bien la población en edad de trabajar (PET) aún crece, se aprecia que el número absoluto de personas menores de nueve años ya comienza a descender por efecto de la transición demográfica. Por esta causa, y por la emigración, el tamaño medio del hogar rural ha caído de 5.83 a 5,07 en estos diez años, acercándose ya a niveles "urbanos". Aumentan los hogares unipersonales y sin compañero del jefe, y disminuye la participación de los hijos casados y los parientes, que son los que protagonizan principalmente la extensión más allá del núcleo.

Por contraste con el avance educativo urbano y aún rural de la década pasada, el avance educativo desde 1978 ha sido mediocre y persiste un bajo nivel educativo. La educación media sólo ha aumentado 0,86 años, y la de la PET rural aún está en 3,42 años. El analfabetismo entre los mayores de cinco aún estaba en 1988 en el 25,1 por ciento (36 por ciento en la región Atlántica), y es algo mayor entre las cohortes de 10 a 19 años que entre las de 20 y 29 años, lo que indicaría hasta un retroceso en este aspecto. Sólo un 67 por ciento de los que tienen cinco a 12 años asiste a la escuela, y la asistencia escolar de los ocupados de diez a 19 años baja a 27 por ciento. Aún un 22 por ciento de los mayores de cinco años carece de toda educación formal, y el 60 por ciento sólo alcanza la primaria[10].

En lo que atañe al empleo, cabe señalar primero una mayor participación femenina, que asciende de 16,3 a 22,9 por ciento, pero relativamente más en las zonas menos desarrolladas: Atlántica y Oriental. Los asalariados no domésticos bajan su participación en el empleo de 44,9 a 42,4 por ciento, pero ello resulta de un desempeño regional diverso en el cual el asalaramiento cae notablemente en las zonas Atlántica y Oriental y crece significativamente en la Central. Es probable que se subestime la tendencia al asalaramiento al excluir los que residen en las cabeceras municipales.

Los trabajadores por cuenta propia aumentan su participación de 29 a 32 por ciento, en tanto decae la de los patrones de 6,4 a 5,5 por ciento y la de los trabajadores familiares de 18,9 a 17,4 por ciento. Pero de nuevo estos agregados ocultan comportamientos regionales muy variados que en general enfrentan el asalaramiento y aumento de patrones en la regiones Central y Pacífica, con el de cuentas propias y trabajadores familiares en las regiones Atlántica y Oriental.

Aún en la parte rural que excluye cabeceras se presenta y avanza una notable diversificación del empleo fuera de la agricultura, la cual baja su participación en la ocupación total de 82,1 a 71,6 por ciento entre 1978 y 1988; este proceso es especialmente marcado en las regiones Atlántica y Pacífica, y muy leve en la Central. Se presentan ante todo aumentos en los servicios (4,5 a 7,3 por ciento) y comercio (3,5 a 8,3 por ciento), ya que los cambios son menores en manufactura (0,6 por ciento), minería (0,9 por ciento) y construcción (0,5 por ciento). Esta diversificación parece así ser complementaria a la agricultura. Estas comparaciones no tomarían, sin embargo, en cuenta la posible relocalización de los trabajadores, y ello podría subestimar la diversificación fuera de la agricultura.

No hay evidencia directa sobre la evolución de la relación entre nucleación de la población, empleos múltiples simultáneos y persistencia de las explotaciones agropecuarias familiares y avance de los negocios no agropecuarios familiares, que permitiese apreciar cabalmente las causalidades, y en qué medida ello obedeciese a modernización jalonada desde la agricultura más desarrollada y la industria o las exportaciones , o a respuesta a la pobreza, posibilitada por mejoras viales y de infraestructura física y de servicios sociales. Sí se puede observar que hay alguna modesta mayor frecuencia de hogares

[10] Los datos de las últimas 3 porciones se refieren a todo el conjunto rural -con cabeceras- en 1988.

relativamente más jóvenes entre los que tienen ocupados con empleo no agrícola, negocios no agropecuarios, pluriempleo y localización nucleada, a pesar de que para ello tienen desventaja resultante de que su tamaño y estructura de parentesco no facilitan la extensión de la participación laboral, que es condición favorable para estos procesos. Ello permite sospechar que el proceso de interés no ha sido permanente, y que avanza en el tiempo en consonancia con los aumentos de participación laboral y diversificación del empleo sí observados.

El último aspecto de especial interés de la evolución del conjunto rural llamado "resto" es el cambio en los ingresos de las personas, especialmente en los salarios y las "ganancias" laborales. Recuérdese que éstas muy posiblemente subestiman los ingresos por labores independientes o de negocios detentados por los miembros de las familias. No se cuenta con un deflactor intertemporal adecuado y, por lo tanto, las conclusiones dependen del que se usa como aproximación, en este caso del índice de precios al consumidor obrero urbano. A pesar de ello, parece plausible inferir una mejora salarial real y una caída sensible en las "ganancias", posiblemente como resultado de empeoramiento de los ingresos de los pequeños productores agropecuarios rurales[11]. Los precios reales a productores campesinos subieron hasta 1975; en 1978 eran ya 28,5 por ciento inferiores, pero en ese año hubo una cosecha notable. Estos mismos precios se recuperan algo (15 por ciento) hasta 1981, pero desde entonces han bajado hasta ser en 1988 sólo un 46.6 por ciento de los de 1975. A pesar de una mejora en rendimientos y evolución relativamente favorable de costos, los ingresos reales promedios por unidad de superficie cultivada han decaído en 36 por ciento entre 1982 y 1988, y han disminuido las rentabilidades y las áreas cultivadas[12].

Utilizando el citado deflactor, los salarios promedio reportados en las encuestas de hogares han crecido al 4,1 por ciento, en tanto las ganancias medias han caído al 3,5 por ciento anual. Los ingresos no laborales -posiblemente las rentas- han aumentado al 3,4 por ciento anual y, en consecuencia, los ingresos totales por ocupado aumentaron al 1,8 por ciento anual entre 1978 y 1988. En algunos períodos y en ciertas regiones ello puede haber sido compensado por aumentos de precios de los bienes de consumo superiores al IPC urbano.

Las diferencias de ingresos laborales tanto salariales como de ganancias aumentan entre las regiones, y disminuyen las diferencias entre los ingresos de los hombres y aquellos de las mujeres. Las regiones Atlántica y Central son las que concentran el estancamiento (o aún caída) de los ingresos totales, mientras la Oriental y Pacífica presentan posibles mejoras netas.

---

[11] Se ha tenido cuidado de contrastar universos similares; excluyendo de lo rural a las cabeceras, y de los salarios y ganancias las obtenidas en empleos secundarios, así como contando los ingresos no laborales de los no ocupados, ya que todos éstos, si bien son apreciados y entran en el resto de cuentas para 1988, no lo fueron en 1978.

[12] Ayala (1990) y Muñoz (1990). El índice de precios reales a productor se basa en una canasta compuesta por productos (papa, yuca, plátano, panela y hortalizas) que representan 85% del volumen de producción campesina. Entre 1980 y 1984 el área de producción de alimentos campesinos decayó al 2,2%, la producción al 0,3% y el valor al 8.8% anual, y entre 1985 y 1988 crecieron, respectivamente, al 2,9%, 3,5% y 5,9% anual.

III. Los ingresos de los hogares y su distribución y composición

El Cuadro 4 muestra la distribución de los ingresos totales y sus componentes, de acuerdo con los quintiles de la distribución de ingresos per cápita de los hogares en 1988. Los ingresos medios del 20 por ciento más pudiente son siete veces mayores que los del 20 por ciento mas pobre. El primero de esos grupos percibe el 39,6 por ciento de los salarios y 41,5 por ciento de las ganancias. El 20 por ciento más pobre sólo obtiene el cinco por ciento de los ingresos totales, 5,2 por ciento de los laborales, 2,8 de los salarios y 9,9 por ciento de las ganancias. Dentro del 60 por ciento mas pobre hay también gran desigualdad, ya que el tercio más pudiente casi triplica los ingresos medios del más pobre, tiene una participación tres veces mayor en los ingresos totales y seis veces mayor en los salarios. Al excluir los ingresos rurales detentados por los hogares urbanos y al medir insuficientemente los ingresos no laborales y de los negocios de los hogares, se subvalora la desigualdad total de los ingresos del campo. Pero, de todas maneras es muy significativa y muestra grandes desigualdades aun dentro de los hogares entre pobres y no pobres y dentro de los pobres con resultados que conforman las apreciaciones anteriores una vez que se toma en cuenta el tamaño relativo de las poblaciones en cada uno de estos grupos.

Además de la distribución de los ingresos totales y sus componentes entre grupos de diverso nivel de la vida, interesan las variaciones en la composición de los mismo dentro de cada grupo mostrados en el Cuadro 5. En él se aprecia el predominio (66 por ciento) de los salarios como fuente de ingreso de los hogares, excepto en el 20 por ciento más pobre o entre la pobreza crítica medida por ingresos. Las deficiencias en la medición de los ingresos no salariales pueden, sin embargo, tender a clasificar entre los más pobres a una porción exagerada de los que dependen principalmente de las ganancias de explotaciones agropecuarias o negocios no agropecua-

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN EL SECTOR RURAL COLOMBIANO, 1988

Grupo	Salarios totales	Ganancias totales	Ingresos laborales principales	Ingresos laborales secundarios	Ingresos laborales totales	Ingresos no laborales	Ingresos totales	Valor quintil $/mes pers.
Quintil distribución per cápita								
1	2,8	9,9	5,3	4,6	5,2	3,1	5,0	3.333
2	12,2	14,4	13	12,6	13,0	7,6	12,4	5.972
3	20,5	16,0	19,5	13,4	18,9	10,4	18,1	9.600
4	28,6	18,2	25,6	18,3	25,0	23,1	24,8	16.667
5	36,0	41,5	36,6	51,1	37,9	55,8	39,6	-
Hogares pobres según ingresos								
Pobreza crítica	8,1	17,2	11,3	10,7	11,2	7,5	10,9	4.045[a]
Pobreza no crítica	30,4	23,2	28,5	21,9	27,9	14	26,6	8.615[a]
No pobres	61,5	59,6	60,2	67,5	60,8	78,5	62,5	

[a] Promedio.
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE 1988.

Cuadro 5
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO

Grupos	Salarios	Ganancias	Laborales principales	Laborales secundarios	Laborales	No laborales
	Ingreso laboral	Ingreso laboral	Ingreso laboral	Ingreso total	Total	Total
Quintil de la distribución per cápita						
1	34,9	65,1	92,3	7,7	93,9	6,1
2	61,7	38,3	91,6	8,4	94	6
3	70,9	29,1	93,9	6,1	94,4	5,6
4	75	25	93,7	6,3	90,9	9,1
5	62,4	37,6	88,3	11,7	86,3	13,7
Hogares pobres según NBI						
Pobreza crítica	66,9	33,1	87,1	12,9	95,2	4,9
Pobreza no crítica	68,6	31,4	91,8	8,2	89,6	10,4
No pobres	63,6	36,4	93,1	6,9	88,4	11,6
Hogares pobres según ingreso						
Pobreza crítica	43,4	52,6	91,8	8,2	93,3	6,7
Pobreza no crítica	71,4	28,6	93,2	6,8	94,9	5,1
No pobres	66,3	33,7	90,4	9,6	87,8	12,2
Todos los hogares	65,6	34,4	91,4	8,7	90,2	9,8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE 1988.

rios de los hogares, o aún de ingreso "independiente" como contratista de labores para terceros. Sin embargo, la brecha entre participaciones de salarios y ganancias, y la evidencia sobre la caída relativa en los niveles medios de estas últimas permiten sostener el argumento del predominio global de los salarios como sustento de los ingresos de los hogares rurales[13]. El peso relativo de los salarios, "ganancias", y no laborales en 1988, parece compatible además con la experiencia latinoamericana en zonas con mercados de trabajo desarrollados, en los cuales los salarios representan entre 50 y 65 por ciento del total si predominan las unidades campesinas de tamaño menor a las cinco hectáreas (De Janvry, Sadoulet y Wilcox, 1986, pág 72).

Los salarios aumentan su participación en los ingresos laborales y totales pero hasta un limite, que acá coincide con el cuarto quintil de la distribución de ingresos per cápita de los hogares, a partir del cual vuelve a aumentar la

[13] El Cuadro 6 presenta la composición de los hogares de acuerdo con la composición de posiciones de los ocupados y el tipo de negocios detentados, para calificar el predominio de los salarios. Tiene lugar siempre que haya asalariados, cuando no se accede a la tierra o en cantidad inferior a 2.5 hectáreas (75% de los hogares); y en general sólo se exceptúa un 34 % de los hogares donde pesan más las ganancias, de los cuales 26% es pobre y aún en tal caso el pero de los salarios es superior al 40% en 2/3 de las oportunidades.

Cuadro 6

COMPOSICIÓN DEL INGRESO DENTRO DE GRUPOS DE HOGARES SEGÚN COMBINACIONES DE POSICIONES OCUPACIONALES Y DE NEGOCIOS SEGÚN ACCESO A TIERRA Y NIVEL DE POBREZA, 1988

Grupos	Salarios Laborales	Ganancias Laborales	Laborales principales Laborales	Laborales secundarios Total	Laborales Total	Proporción de de hogares
Combinación posiciones activ. principales						
Sólo asalariados	95,7	4,3	94,5	89,1	10,9	35,9
Sólo independientes	4,1	95,9	85,3	85,9	14,1	23,2
Sólo domésticos	83,1	16,8	77,8	60,6	39,4	0,7
Asalariados e independientes	66,2	33,7	94,5	95,3	4,7	21,7
Asalariados y domésticos	90,6	9,4	89,6	95,6	4,4	4
Independientes y domésticos	9,4	90,6	76,6	89,4	10,6	14,5
Tierra						
Ninguno	78,7	21,2	97,2	91,4	8,6	44,8
Hasta 2.5 hectáreas	62,1	37,9	83,8	89,4	10,6	30,8
2.5 a 10 hectáreas	38,3	61,7	83,5	90,8	9,2	17,4
10 a 100 hectáreas	36,2	63,8	88,6	86,3	13,7	6,5
Mas de 100 hectáreas	46	54	83	65,6	34,3	0,4
Negocios						
Ninguno	88,7	11,3	98,1	91,1	8,9	34
Sólo agropecuario	54,9	45,1	86,5	89,9	10,1	44,4
Agropecuario y otro negocio	33,3	66,6	77,1	85,7	14,3	10,7
Otro negocio	45,2	54,8	94,1	92,4	7,6	10,8
Pobreza crítica (por ingreso)						
Ninguno	78,9	21,1	98,1	88	12	7,2
Sólo agropecuario	42,3	57,7	90,2	95,6	4,4	15,5
Agropecuario y otro	25,5	74,5	83,5	92,7	7,3	3,9
Otro negocio	27	73	94	96	4	3,7
Pobreza no crítica						
Ninguno	90	10	98	94,3	5,7	12
Sólo agropecuario	64	36	89,5	95,8	4,2	11
Agropecuario y otro	44,9	55,1	84,7	95,3	4,7	3
Otro negocio	52,5	47,8	97,4	93	7	2,8
No pobres						
Ninguno	89,2	10,8	98,2	90,1	9,8	17,5
Sólo agropecuario	53,6	46,4	83,6	85,3	14,7	15,1
Agropecuario y otro	29,3	70,7	71,8	80,2	19,8	3,1
Otro negocio	45,9	54,1	93	91,7	8,3	5,2
Total	65,6	34,4	91,4	90,2	11,8	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE 1988.

participación de las ganancias, en coincidencia con los modestos salarios logrables con tan baja calificación.

Los ingresos de actividades laborales secundarias representan un nueve por ciento de los totales, y los no laborales (rentas, transferencias, pensiones) un 11,6 por ciento, en este último caso en forma claramente creciente con el nivel de ingreso total de los hogares. Aún entre los más pobres estos dos tipos de ingreso colaboran con un 13,8 por ciento de los ingresos totales, y por lo tanto han de ser materia tanto de medición corriente como de políticas para superar la pobreza.

El Cuadro 7 presenta los índices Gini de la desigualdad en las distribuciones de ingresos de los hogares rurales, para todo el conjunto y por regiones para 1988, y para el "resto" son cabeceras en 1978 y 1988. Los ingresos distribuidos más equivalentemente son los salarios, y los más desiguales son los no laborales, pero también resultan muy inequitativas las ganancias y aún los ingresos de los trabajos secundarios. Las distribuciones de los ingresos totales de los hogares residentes en las partes componentes rurales son aproximadamente similares en cuanto a desigualdad, pero ello encubre variaciones en las desigualdades que son significativas entre los componentes, y sobre todo oculta ponderaciones variables según zonas.

La mayor desigualdad total tiene lugar en la región Oriental, de acuerdo con el mayor peso relativo que en ella tienen las ganancias, y también a que éstas son las más inequitativamente distribuidas entre las regiones, así como a la mayor desigualdad en los propios salarios. Por contraste con lo anterior, la región Central tiene la menor desigualdad total, así como en las ganancias y en los salarios. La región Atlántica tiene relativas bajas desigualdades en salarios y ganancias, pero la más alta inequidad en ingresos no laborales, quizá por rentas.

La desigualdad total ha decrecido entre 1978 y 1988 en el "resto natural", en grado aún mayor

Cuadro 7

ÍNDICES GINI DE LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES RURALES 1978 Y 1988

Año	Región	Salarios	Ganancias	Ingresos laborales principales	Ingresos laborales	Ingresos laborales secundarios	Ingresos no laborales	Ingresos laborales
1988	Nacional	0,394	0,55	0,463	0,546	0,458	0,579	0,465
1988	Atlántica	0,371	0,517	0,461	0,371	0,445	0,599	0,458
1988	Oriental	425	0,584	0,501	0,581	0,501	0,558	0,503
1988	Central	0,373	0,527	0,425	0,527	0,419	0,562	0,424
1988	Pácifica	0,407	0,551	0,454	0,637	0,462	0,596	0,475
1988	Cabeceras minicipales	0,376	0,559	0,441	0,569	0,444	0,547	0,461
1988	Nucleos no cabeceras	0,396	0,549	0,473	0,451	0,421	0,55	0,465
1988	Areas dispersas	0,391	0,536	0,374	0,555	0,386	0,621	0,461
1988	Resto (sin cabeceras)	0,397	0,54	0,408	0,537	0,457	0,598	0,464
1978	Resto	0,387	0,585	0,482	-	-	0,641	0,486

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales de 1978 y 1988 DANE.

que el mostrado en el Cuadro 7, ya que los ingresos incluidos en el cálculo del índice Gini para 1988 tienen componentes excluidos en el de 1978 que son los relativamente peor distribuidos: ingresos no laborales de no ocupados e ingresos laborales de actividades secundarias. En igual dirección de subestimación del descenso en desigualdad actuaría la exclusión de la cabeceras del conjunto rural. En esta disminución de la desigualdad inciden las de las ganancias y en los ingresos no laborales ya que la desigualdad de la distribución de los salarios aumentó en este período, así como su participación en los ingresos totales. La desigualdad de las ganancias disminuyó por una caída sensible en su nivel, presentada en el Cuadro 8, que muestra la evolución de la estructura de componentes de ingresos y los niveles de medios entre 1978 y 1988, para el sector rural, sin cabeceras.

Los salarios aumentaron en estos diez años su participación en los ingresos laborales de los hogares en 15,1 por ciento y las ganancias decayeron en igual proporción. Esto es lo que más ha contribuido a la disminución de la desigualdad. Los ingresos no laborales aumentaron su participación en los totales en 5,7 por ciento. Actualizando los niveles promedios de remuneraciones con el IPC de obreros urbanos se observa un crecimiento salarial real promedio de 1,3 por ciento anual y una caída de las ganancias de 4,3 por ciento anual. Los ingresos no laborales medios crecen al 4,2 por ciento. El aumento de los ingresos totales por hogar no es significativo, pero en términos per cápita sí lo es, por disminución sensible del tamaño de los hogares y en este último caso crece al 2,3 por ciento anual. Sin embargo, el aumento salarial se concentra en los no pobres, y el sostenimiento de los ingresos

Cuadro 8

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES RURALES SIN CABECERAS Y DE SU COMPOSICIÓN SEGÚN POBREZA ENTRE 1978 Y 1988

	Pobreza crítica		Pobreza no crítica		No pobres		Total	
	1978	1988	1978	1988	1978	1988	1978	1988
Participaciones de los componentes en el total								
Salarios/laborales	58,2	46,9	65,5	75,0	65,5	70,7	53,9	69,0
Ganancias/laborales	41,8	53,1	34,5	25,0	34,5	29,3	46,1	31,0
Laborales/totales	99,0	95,2	97,0	95,8	97,4	88,1	97,0	91,3
No laborales/totales	1,0	4,8	3,0	4,2	2,6	11,9	3,0	8,7
Ingresos promedios por hogar ($88/mes)								
Salarios	14.381	13.067	29.432	29.055	39.436	51.150	24.216	33.651
Ganancias	10.028	8.085	25.272	14.667	69.376	28.617	24.426	15.820
Laborales	13.600	11.426	33.957	29.763	54.257	47.651	27.264	29.722
No laborales	3.837	5.459	10.230	11.938	30.222	35.786	14.019	21.338
Totales	13.704	11.409	34.107	30.076	57.163	45.631	28.070	29.808
Per Cápita	2.066	1.988	5.890	5.716	12.317	10.549	4.678	5.883

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales del DANE, 1978 y 1988.

totales promedios se debe a los ingresos no laborales, ya que dentro de los laborales el desplome de las ganancias contrarresta el aumento salarial.

IV. La pobreza absoluta rural: mediciones alternativas, evolución, perfil de los pobres y relaciones con la desigualdad

La teoría del bienestar aconsejaría identificar la pobreza por referencia a un nivel de gasto (o de consumo) por adulto equivalente del hogar. La inexistencia de la información requerida para ello en el sector rural lleva a utilizar medios aproximados: insatisfacción de ciertas necesidades básicas, o ingreso per cápita insuficiente para cubrir algún conjunto de necesidades básicas. Las debilidades presentes en la información sobre satisfacción directa de las necesidades básicas[14], y la ya comentada sobre las mediciones de ingresos de los hogares conducen a una aproximación que recurre simultáneamente a los dos criterios, para establecer unos límites dentro de los cuales se calcula la pobreza y se aprecia su incidencia sobre hogares y sobre personas[15].

Los ingresos según los cuales se clasifica un hogar como pobre en el extremo crítico, o pobre pero no crítico, se han calculado a partir de límites de gastos establecidos por el DANE para apreciar los diversos tipos de pobreza en áreas urbanas. Acá se le ha hecho ajustes que reconocen las divergencias entre declaraciones de ingresos en encuestas orientadas a la fuerza de trabajo y gastos observados en encuestas de ingresos y gastos, y para tomar en cuenta plausibles diferencias en los patrones de gastos urbanos y rurales, así como el autoconsumo. Para medir la pobreza urbana, en 1985 se elaboró primero una canasta normativa de alimentos que satisfacen requerimientos nutricionales mínimos y que tiene un costo que delimita la pobreza más crítica; y luego bajo el supuesto de que las carencias de alimentos son proporcionales a las de otros bienes y servicios, se encuentra la línea de gastos que delimita la pobreza total por persona y en cada ciudad, a partir de la información sobre el costo de los alimentos nutricionalmente necesarios y de la relación entre gastos de alimentos y gasto total en los hogares de más bajos ingresos. Para aproximar la condición rural se selecciona la ciudad más pequeña y representativa de cada región: Montería en la Atlántica, Cúcuta en la Oriental, Manizales en la Central y Pasto en la Pacífica. Se ajusta el gasto mínimo por un factor que toma en cuenta la subdeclaración de ingresos frente al gasto, y por otro, que toma en cuenta el que los alimentos pesan más en la canasta rural que en la urbana[16], y luego se obtiene el ingreso mínimo para clasificar pobreza **total**, mediante la relación gasto total / gasto

---

[14] La encuesta de hogares rurales de 1988 incluyó cuestiones orientadas a medir pobreza por NBI en manera congruente con la información censal del 85, ya que ésta fue la utilizada para el principal estudio desagregado sobre el tema. Por ello, no incluye datos deseables sobre nutrición y salud, gastos y otros más aproximados al ideal de mínimos de consumo. En Colombia no hay hasta el momento estudios completos de gastos o de consumo en el sector rural; sólo hay una aproximación al consumo de alimentos, vivienda y energía, para 1981.

[15] Las medidas alternativas de pobreza rural se seleccionaron además para permitir comparaciones con la pobreza urbana apreciada en otros estudios. (Véase DANE, 1989b tomo 1; y DANE 1988).

alimentos de los pobres de la ciudad seleccionada en la región. Por último las líneas de pobreza crítica y total así estimadas para 1985, se actualizan a 1988 y 1978 con base en el IPC de obreros urbanos, con los resultados resumidos en la parte A del cuadro 9.

La parte B del mismo cuadro presenta la metodología utilizada para clasificar los hogares de acuerdo con su pobreza según el criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en 1988. Se indaga si el hogar cumple cada unos de cinco requisitos mínimos respecto a calidad de construcción de vivienda, acceso a servicios públicos de agua y sanitario, cuartos por habitante, dependencia económica y asistencia de niños de seis a 12 años a la escuela. El incumplimiento de por lo menos uno de estos requisitos clasifica al hogar como pobre NBI, y si deja de cumplir dos o mas de ellos se considera en situación de pobreza crítica.

Por supuesto, los dos criterios no tienen por qué clasificar en un mismo grupo de pobreza a cada hogar. Mas bien pueden considerarse complementarios.

El de NBI posiblemente refleje mejor una combinación de insuficiencias estructurales y en atención pública, en tanto el de ingresos se refiera mejor a condiciones corrientes y capacidad privada de los hogares. La clasificación según ingresos se construye sin información directa de gasto rural y se basa en información de ingresos subvalorados y sesgados contra los perceptores de ganancias. Y la clasificación NBI omite referencia a necesidades tan importantes como las de nutrición y salud, y se centra en condiciones de vivienda y dependencia que tienen referentes más bien urbanos. El Cuadro 10 presenta el contraste entre los dos criterios, mostrando que coinciden en un 62,5 por ciento de los casos. Los que no son pobres según NBI pero sí lo son según ingresos son un 19,7 por ciento, y se beneficiaran más de políticas sectoriales, de empleo e ingresos. En tanto, los que no son pobres por ingresos, pero sí según NBI, son 17,8 por ciento, y se beneficiarían más del gasto público en infraestructura y servicios. Los otros pobres requieren combinación de las dos políticas.

La clasificación de hogares y de personas pobres según los dos criterios alternativos, y para todo el sector rural colombiano y sus zonas y regiones en 1988, se presenta en el Cuadro 11. Las personas se clasifican como pobres según sus hogares lo sean. A pesar que la clasificación primaria sea hecha sobre hogares, conviene más medir la pobreza en términos de personas, para tomar en cuenta las diferencias en tamaños de hogar entre pobres y no pobres.

La pobreza alcanza al 65,2 por ciento de la población rural cuando se la mide según ingresos y al 62,6 por ciento según NBI. La pobreza extrema o crítica cubre respectivamente al 34,8 por ciento al 35,7 por ciento de esa población. La pobreza tiene mucha más incidencia sobre población residente en áreas dispersas, y esa brecha es aún mayor cuando se clasifica según NBI: 80 por

[16] En el promedio de las 4 ciudades los ingresos detectados en la encuesta de ingresos y gastos de 1985 son un 89,5% de los gastos totales. La encuesta de hogares de 1971 permite ver cuál es la relación entre gasto en alimentos y gasto total en ciudades y zonas rurales, y de ahí se infiere un factor de ajuste para medir ingresos rurales mínimos de 1/(0,6).

Cuadro 9
CRITERIOS PARA CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES POBRES

A. Según ingresos

Línea de ingreso mínimo por persona por hogar ($/mes del año correspondiente)	Pobreza crítica		Pobreza total	
	1978	1988	1978	1988
Región Atlántica	574	4.627	1.159	9.346
Región Oriental	465	3.733	1.029	8.294
Región Central	533	4.293	1.172	9.445
Región Pácifica	433	3.494	884	7.127

Nota: $1 de 1978 = $8.061 de 1988, según IPC obreros urbanos.

B. Según ingresos

Criterio	En cabeceras	En resto
Hogares en vivienda con características físicas inadecuadas	**Alguna de:** a. Piso de tierra b. Paredes de tela o desechos	**Alguna de:** a. Piso de tierra b. Paredes de bahareque, caña guadua, tela o desechos.
Hogares en vivienda sin servicios básicos	**Alguna de:** a. Sin sanitario b. Agua de río, carrotanque o lluvia	**Alguna de:** a. Sin sanitario b. Agua de río, pozo, lluvia.
Hogares en hacinamiento	En viviendas donde la relaión personas/cuarto es más de tres.	
Hogares con alta dependencia económica	Más de 3 personas por ocupado y jefe con menos de 3 años aprobados de primaria	
Hogares con ausentismo escolar	Con por lo menos un niño mayor de 6 años y menor de 13, parientes del jefe que no asista a la escuela.	
Hogares con pobreza crítica.	Se presentan más de 2 de los indicadores	
Hogares pobres NBI	Se presenta uno o más de los indicadores.	

ciento. La medición de la pobreza critica es aún más sensible a la localización de los hogares dentro de las zonas rurales: baja del 43,4 por ciento en la dispersa al 17,6 por ciento en las cabeceras según NBI, y del 38,6 por ciento disperso al 28,3 por ciento cabeceras según ingresos.

La pobreza total y la pobreza crítica, según los dos criterios, alcanzan su máximo en la región Atlántica. Aún cuando ya no con tanta unanimidad de criterios (pero por márgenes pequeños) podría decirse que el ordenamiento descendente de pobreza, y de nuevo tanto en po-

Cuadro 10

CONTRASTE DE LOS CRITERIOS PARA CLASIFICAR HOGARES SEGÚN POBREZA DISTRIBUCIÓN CONJUNTA DE LOS HOGARES. POBREZA SEGÚN INGRESOS

Pobreza NBI	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	Pobres	No pobres	Total
Pobreza crítica	13,21	8,92	22,13	7,53	29,66
Pobreza no crítica	8,8	8,39	17,19	10,27	27,46
Pobres	22,01	17,31	39,32	17,78	57,12
No pobres	8,27	11,45	19,72	23,16	42,88
Total	30,28	28,75	59,04	40,96	100

Cuadro 11

PROPORCIÓN DE PERSONAS Y DE HOGARES POBRES EN EL SECTOR RURAL COLOMBIANO SEGÚN CRITERIOS DE MEDICIÓN, ZONAS Y REGIONES EN 1998

		Zonas			Regiones			
Criterio y tipo de pobreza (Por personas y por hogares)	Total rural nacional	Áreas dispersas	Núcleos no cabeceras	Cabeceras municipales	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
Según necesidades insatisfechas								
Personas								
Pobreza crítica	35,7	43,4	36,3	17,6	57	28,3	28,9	30,1
Pobreza no crítica	26,9	36,8	29,6	21,4	21,8	26,4	29,3	30,2
Pobreza total	62,6	80,2	65,9	39	78,8	54,7	58,2	60,3
No pobres	47,4	19,8	34,1	61	21,2	45,3	41,8	39,7
Hogares								
Pobreza crítica	29,7	37,6	30,1	13	51,4	24,1	22,5	24,2
Pobreza no crítica	27,7	30,6	30,7	19,2	23,9	26,1	29,2	31,1
Pobreza total	57,4	68,2	60,8	32,2	75,3	50,2	51,7	55,3
No pobres	42,6	31,8	39,2	67,8	24,7	49,8	48,3	44,7
Según ingresos								
Personas								
Pobreza crítica	34,8	38,6	32,2	28,3	45,3	41,4	25,7	27,4
Pobreza no crítica	30,4	30,7	32,1	28,3	30,5	26,8	34,6	28,7
Pobreza total	65,2	69,3	64,3	56,6	75,8	68,2	60,3	56,1
No pobres	34,8	30,7	35,7	43,4	24,2	31,8	39,7	43,9
Hogares								
Pobreza crítica	30,2	33,8	28,6	24,2	39,8	36,3	22,2	23,8
Pobreza no crítica	28,8	29,9	30,1	25,4	30	25,2	32,8	26,2
Pobreza total	59	63,7	58,7	49,6	69,8	61,5	56	50
No pobres	41	36,3	41,3	50,4	30,2	38,5	44	50
Población según zonas y regiones	100	55,6	19,8	24,5	23,8	26,5	30,1	19,6
Hogares según zonas y regiones	100	54,6	19,9	26,1	22,1	27,3	30	20,6

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales DANE 1988.

breza total como crítica, se presenta en las regiones Oriental, Pacífica y Central.

Con respecto al estándar de pobreza medida por ingresos, la medida NBI muestra mayores divergencias entre zonas y entre regiones; y en especial en lo que se refiere a la pobreza más crítica, al parecer por acentuación de la importancia de las condiciones de infraestructura física y de vivienda y en manera muy asociada con el grado de urbanización, y en ello cuentan las deficiencias regionales especiales como ocurre en la regiones Atlántica y parte de la Pacífica.

Pero la medición de la pobreza por ingresos sobrestima la de los grupos cuyo ingreso está subdeclarado: patronos o cuenta propia, y de los hogares con explotaciones agropecuarias o negocios de otro tipo.

El Cuadro 12 muestra las proporciones de personas pobres según los dos criterios de clasificación, por NBI y por ingresos, y de acuerdo con las características de los hogares que pueden sesgar la medición de la pobreza por ingresos.

Con respecto a la pobreza medida por NBI, la medición de la pobreza crítica según ingresos presenta sustanciales proporciones menores de hogares que sólo tienen trabajadores asalariados, o sin negocios o con grandes extensiones de tierra o con participaciones (aún bajas) de salarios en los ingresos laborales, o con participaciones aún altas pero incompletas de ganancias en el ingreso laboral. Por el contrario, se aumenta la participación de la pobreza crítica de los hogares más dependientes de trabajadores independientes (o con mezcla de domésticos y ayudantes), con negocios no agropecuarios o si se les combinan con explotaciones agropecuarias, sin salarios o con participación completa de las ganancias en los ingresos laborales. La mezcla de salarios con ganancias de independientes reduce la brecha entre las clasificaciones. Estas difieren sensiblemente sólo cuando no hay acceso a la tierra, o cuando se dispone de más de 100 hectáreas. Así es que las mayores divergencias tienen lugar ante la dependencia completa de las ganancias y ausencia de salarios, o cuando hay negocios no agropecuarios, o bastante acceso a tierra. La pequeña producción agropecuaria parece combinarse con salarios en forma frecuentemente dominada por éstos, que son los que determinan ahora principalmente el nivel de pobreza.

Algo similar ocurre con respecto a la inclusión o exclusión dentro de la pobreza no crítica, según presencia de salarios, ausencia de negocios o acceso a tierra por sobre las diez a 100 hectáreas. Pero la magnitud de las divergencias entre criterios es en este caso mucho menor. Ello se debería a que el nivel medio de los salarios es aún bajo, y si bien impide la pobreza crítica, no permite siempre superar la pobreza total. De los salarios mínimos o superiores a ellos es que depende el cruce de la línea de la pobreza total, en tanto que del empleo asalariado depende la superación de la pobreza crítica. Esta afirmación no debe, sin embargo, llevar a desconocer la importancia de unas buenas ganancias campesinas o de negocios no agropecuarios, o del acceso a tierra por sobre diez hectáreas, así como de una mejora general (como la de los años 70) en los ingresos de los productores campesinos, ya que cuando estas buenas ganancias tienen lugar, ello también contribuye a la superación de la pobreza (y más la de la no crítica que la de la externa).

Cuadro 12

PROPORCIÓN DE PERSONAS POBRES EN EL SECTOR RURAL SEGÚN CRITERIOS DE MEDICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES QUE INCIDEN EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Características	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas			Pobreza según ingresos insuficients			% población en hogares con estas características
	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	Pobreza total	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	Pobreza total	
Total	35,7	27,0	62,7	34,9	30,4	65,3	100
Combinación posiciones ocupación de los ocupados							
Sólo asalariados	32,7	26,3	59,0	22,0	32,7	54,7	35,9
Sólo independientes	36,2	25,9	62,1	49,9	19,6	69,5	23,2
Sólo domésticos y ayudantes	21,4	48,4	69,8	41,6	13,7	55,3	0,7
Asalariados, independientes (y otros)	30,4	28,4	58,8	28,7	37,4	66,1	21,7
Asalariados domésticos y ayundantes	47,3	31,1	78,4	29,1	43,5	72,6	4,0
Independientes, domésticos y ayudantes	47,7	26,0	73,7	52,6	16,4	69,0	14,5
Combinación negocios							
Sin negocios	30,6	25,1	55,7	23	36,1	59,1	34,0
Sólo explotación agropecuaria	44,1	29,1	73,2	41,4	27,1	68,5	44,5
Explotación agropecuaria y otros negocios	33,2	26,8	60,0	43,1	31,0	74,1	10,7
Negocio no agropecuario	19,6	24,1	43,7	36,8	25,5	62,3	10,8
Tierra							
Sin tierra	28,0	24,9	52,9	26,3	33,5	59,8	44,8
Hasta 2.5 hectárea	45,0	28,1	73,1	43,9	29,1	73	30,8
2.5 a 10 hectárea	38,3	28,8	67,1	41,7	27,2	68,9	17,4
10 a 100 hectárea	38,6	30,6	69,2	33,8	22,9	56,7	6,5
Más de 100 hectárea	28,4	28,7	57,1	7,2	37,8	45	0,4
Salarios/ingreso laboral							
Sin salarios	37,1	26,3	63,4	48,3	16,9	65,2	40,8
Hasta 20%	38,1	18,9	57,0	16,3	24,0	40,3	1,3
20 a 40%	26,0	28,7	54,7	25,1	33,8	58,9	2,9
40 a 60%	37,7	26,0	63,7	25,6	37,4	63,0	4,7
60 a 80%	37,7	33,3	71,0	28,3	41,1	69,4	6,0
80 a 99%	31,5	29,0	60,5	17,9	42,2	60,1	6,3
100%	35,0	26,5	61,5	27,1	39,9	67,0	38,0
Ganancias/ ingreso laboral							
Sin ganancias	34,3	27,5	61,8	23,6	33,6	57,2	46,9
Hasta 20%	31,5	28,8	60,3	17,8	41,9	59,7	6,3
20 a 40%	37,1	33,1	70,2	28,0	41,7	69,7	6,1
40 a 60%	38,3	27,0	65,3	26,2	37,3	63,5	4,7
60 a 80%	25,8	27,9	53,7	25,0	33,1	58,1	2,9
80 a 99%	37,8	18,0	55,8	14,9	25,0	39,9	1,2
100%	37,9	24,8	62,7	62,4	21,2	83,6	28,4

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales del DANE 1988.

La apreciación global de la pobreza rural se completa con una evaluación de su cambio en la última década. Se difiere sólo al resto sin cabeceras y utiliza sólo el criterio de ingresos. Idealmente las necesidades cambiarían también con el tiempo y, por lo tanto, las líneas de pobreza deberían reflejar cambios en la canasta nutricional mínima y en la relación entre el gasto total y gasto en alimentos, pero no se dispone de información para ello. Por lo tanto, lo que acá se considera cambio en la pobreza, es más bien una medida de las proporciones de hogares y de población que cruzan unos niveles constantes de ingresos deflactados con el IPC obrero urbano, véase Cuadro 13.

La pobreza rural ha bajado del 84,6 por ciento de las personas entre 1978 y 1988, pero ello se ha debido ante todo a la disminución de la pobreza crítica, ya que la pobreza no crítica llega a aumentar su participación en 4,1 por ciento. La proporción de pobres extremos ha caído de 57,6 a 37 por ciento, o sea, en 20,6 por ciento: 12,2 por ciento en la región Atlántica, 15,9 por ciento en la Oriental, 24,9 por ciento en la Central y 29,7 por ciento en la Pacífica.

En la disminución de la pobreza ha jugado un papel muy importante la reducción de tamaño de los hogares rurales por emigración y también por cambio demográfico. Las familias que han experimentado mayores cambios de tamaño son las que se encuentran en pobreza crítica (de 6,63 a 5,78 por ciento), ya que a pesar del probable mayor descenso de fecundidad entre las no pobres y las pobres, pero no en grado extremo, sus tamaños han variado menos: 5,79 a 5,26 por ciento en los hogares con pobreza crítica y 4,64 a 4,30 por ciento en los no pobres (Cuadro 14). Por lo tanto, predominaría el efecto de la emigración.

Cuadro 13
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN INGRESOS EN EL SECTOR RURAL -SIN CABECERAS- ENTRE 1978 Y 1988

	%Pobreza crítica		%Pobreza no crítica		% pobreza		% no pobres	
Región	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**	**1978**	**1988**
Hogares								
Total nacional	52,1	32,4	28,0	30,6	80,1	62,3	19,9	37,7
Atlántica	53,8	41,0	28,6	25,8	82,5	71,6	17,5	28,4
Oriental	57,3	40,2	23,8	35,8	81,1	66,1	18,9	33,9
Central	44,9	23,5	33,4	27,1	78,3	59,3	21,7	40,7
Pacífica	52,8	25,5	25,9	29,9	78,7	52,6	21,3	47,4
Personas								
Total nacional	57,6	37,0	27,0	31,1	84,6	68,0	15,4	32,0
Atlántica	59,8	47,6	27,4	30,4	87,2	77,9	12,8	22,1
Oriental	61,0	45,1	23,5	27,0	84,5	72,1	15,5	27,9
Central	51,4	26,5	32,1	36,8	83,6	63,3	16,4	36,7
Pacífica	59,0	29,3	24,3	29,4	83,4	58,7	16,6	41,3

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales del DANE de junio de 1978 y noviembre de 1988.

Cuadro 14
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS RELEVANTES PARA APRECIAR LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL RESTO RURAL

	Pobreza crítica			Pobreza no crítica			No pobres			Total		
	1978	1985	1988	1978	1985	1988	1978	1985	1988	1978	1985	1988
Tamaño hogar												
Atlántica	6,98	-	6,22	6	-	5,32	4,6	-	4,18	6,07	-	5,37
Oriental	6,23	-	5,55	5,77	-	5,17	4,79	-	4,07	5,63	-	4,95
Central	7,1	-	5,87	5,96	-	5,35	4,7	-	4,7	6,05	-	5,21
Pacífica	6,38	-	5,47	5,36	-	5,15	4,45	-	4,15	5,61	-	4,76
Nacional	6,63	-	5,78	5,79	-	5,26	4,64	-	4,3	5,83	-	5,07
Tasa global de fecundidad												
Atlántica	-	5,09	-	-	4,97	-	-	3,19	-	-	4,52	-
Oriental	-	5	-	-	4,58	-	-	2,86	-	-	3,98	-
Central	-	5,24	-	-	4,9	-	-	2,9	-	-	3,93	-
Pacífica	-	4,96	-	-	4,65	-	-	2,89	-	-	3,86	-
Nacional	-	5,08		-	4,75	-	-	2,92	-	-	4,06	-
Tasa mortalidad infantil (por mil)												
Atlántica	-	52,28	-	-	51,8	-	-	39,14	-	-	47,96	-
Oriental	-	52,97	-	-	51,21	-	-	41,31	-	-	47,87	-
Central	-	62,43	-	-	62,49	-	-	44,04	-	-	55,21	-
Pacífica	-	71,38	-	-	70,8	-	-	41	-	-	60,33	-
Nacional	-	58,07	-	-	58,95	-	-	42,1	-	-	52,57	-

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, de 1978 y de 1980, DANE, para los tamaños de hogar. Censo de Población 1985 para las tasas de fecundidad y mortalidad.

Por otra parte, el contraste intertemporal de la distribución de la población entre grupos de pobreza, para iguales tamaños de hogar, no ha mostrado una constancia en esa distribución que permitiese atribuir sólo a la de esos tamaños toda la caída en pobreza (Cuadro 15). Ello indica que intervienen otros factores demográficos (como la composición de parentesco de los hogares) y, sobre todo, también los cambios relativos en la participación de los salarios y las ganancias. El aumento de la participación de los salarios en los ingresos laborales de los hogares ha compensado, no para los más pobres pero sí para una mayoría , la caída de los ingresos por negocios y laborales independientes y el descenso en su participación en los ingresos de los hogares.

Ante estos resultados y perspectivas resulta interesante entonces recurrir a otra información sobre evolución de la pobreza, aun cuando no tenga estricta comparabilidad interna ni respecto a la que se acaba de discutir, para apreciar la solidez de las tendencias ahora observadas.

El Cuadro 16 describe la pobreza según necesidades básicas insatisfechas apreciada con el Censo de Población de 1985, y con una metodología muy cercana a la empleada por el anterior análisis de la encuesta de hogares rurales de 1988. Permite, por lo tanto, comparación con las mediciones para el conjunto rural mostradas en el Cuadro 11, pero no estricto para el "resto" rural mostrado en el Cuadro 13, por estar basado en clasificaciones por ingresos. La pobreza rural

Cuadro 15

CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN TAMAÑO Y POBREZA ENTRE 1978 Y 1988

	Pobreza crítica		Pobreza no crítica		No pobres		Total	
	1978	1988	1978	1988	1978	1988	1978	1988
1	0,6	0,6	0,5	0,7	2,3	4,0	3,4	5,4
2 a 5	19,0	14,7	14,4	19,1	11,2	23,9	44,6	57,7
6 a 10	27,3	15,1	11,4	10,1	5,6	9,2	44,2	34,4
Más de 10	5,2	2,0	1,7	0,5	0,4	0,0	7,8	2,5
Total	52,1	32,4	28,0	30,5	19,5	37,1	100,0	100,0

Nota: Las entradas de la tabla correspondiente a cada año son las frecuencias de ocurrencia conjunta del tamaño y la pobreza.
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE 1978 y 1988.

Cuadro 16

POBREZA SEGÚN TIPO, ZONA Y REGIÓN DE ACUERDO CON NBI

	Cabeceras			Resto rural			Total rural		
Nacional	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	No pobres	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	No pobres	Pobreza crítica	Pobreza no crítica	No pobres
Atlántica	42,3	23,6	34,1	67,5	18,8	13,7	61,4	19,9	18,7
Oriental	13,0	21,5	65,5	41,4	31,8	26,8	35,5	29,6	34,9
Central	15,9	24,3	59,8	34,9	27,6	37,5	30,6	26,8	42,6
Pacífica	17,9	27,7	54,3	37,6	29,6	32,7	34,3	29,3	36,5
Nacional	22,1	23,9	54,0	44,4	27,2	28,4	39,6	26,5	33,9

Fuente: Cálculos con base en *"La pobreza en Colombia"*, DANE, 1989, Tomo 1.

(en términos de personas) descendió de 66,1 por ciento en 1985 a 62,6 por ciento en 1988, y la pobreza crítica de 39,6 por ciento a 35,7 por ciento. La pobreza en las cabeceras bajó de 46 a 39 por ciento y la pobreza crítica de 22,1 a 17,6 por ciento, mientras en el resto rural **aumentó** de 71,6 a 76,4 por ciento. Esta es una situación en la cual lo que se entienda por rural implica conclusiones contrarias respecto a la evolución de la pobreza. Es notable, sin embargo su aumento en el resto "rural", y el bajo ritmo de descenso en el total, de 1,17 por ciento por año **versus** el 1,78 por ciento apreciado entre 1978 y 1988 con la metodología de ingresos.

Se podrá observar que la pobreza crítica también decrece en cada una de las regiones entre 1985 y 1988: 4,4 por ciento en la Atlántica, 7,2 por ciento en la Oriental, 1,7 por ciento en la Central y 4,2 por ciento en la Pacífica; mientras la pobreza total decae su participación en la población de todas las regiones menos la central. Una apreciación de más largo plazo puede hacerse para la evolución de la pobreza por NBI en el "resto"

rural comparando los resultados de los censos de 1973 y 1985. Durante este período la población pobre total bajó su participación en la total de 87,9 a 72,6 por ciento, y la que se encuentra en pobreza crítica de 67,8 a 44,4 por ciento. Según esto, el ritmo de disminución de la pobreza total ha descendido de 1,27 por ciento por año entre 1973 y 1985 al 1,17 por ciento entre 1985 y 1988. Así se confirma que en un plazo más largo que 1978-1988 el ritmo actual de disminución de la pobreza crítica ha descendido recientemente. Esto sería consistente con su gran dependencia respecto al cambio demográfico principalmente por emigración, y por cada vez mayor vulnerabilidad a eventos económicos de mediano y corto plazo como los de los cambios en remuneraciones y participaciones de componentes de los ingresos de los hogares.

Para apreciar la relación entre la desigualdad y la pobreza se ha descompuesto el índice del THEIL-T de la distribución de las desigualdades dentro de los grupos (pobres o no pobres) y por las desigualdades entre ello, con los resultados mostrados en el Cuadro 17.

Nótese primero que la clasificación de hogares según pobreza por NBI constituye grupos de pobreza que tienen gran desigualdad interna, y menor inequidad entre ellos. Así la contribución a la desigualdad total de las inequidades existentes dentro de los grupos es de 96 por ciento, y la desigualdad entre promedios de ingresos de los grupos de pobreza aporta sólo cuatro por ciento. La desigualdad interna de los grupos es máxima entre los clasificados en el grupo intermedio, con pobreza no crítica. La clasificación NBI es así muy independiente de la de ingresos, a pesar de la coincidencia en 62 por ciento de los casos, y refleja otras dimensiones de pobreza diferentes a la insuficiencia de ingresos, y con su propio interés.

Cuadro 17

POBREZA Y DESIGUALDAD RURAL, 1988

Unidades	Criterio pobreza	Tipo de ingresos	Grupo	Partici. en unidades	Partici. en ingreso	Theil-T grupo	Contrib. dentro grupos	Contrib. entre grupos
Hogares	NBI	Totales	Pobreza crítica	29,1	33,0	0,352		
			Pobreza no crítica	27,2	24,8	0,373		
			No pobres	43,7	52,2	0,361		
			Total	100,0	100,0	0,378	95,69	4,31
Hogares	Ingreso insuficiente	Totales	Pobreza crítica	33,1	10,9	0,227		
			Pobreza no crítica	31,4	26,6	0,114		
			No pobres	35,3	62,5	0,214		
			Total	100,0	100,0	0,378	49,93	50,07
Hogares	Ingreso insuficiente	Totales	Pobres	64,5	37,5	0,246		
			No pobres	35,5	62,5	0,223		
			Total	100,0	100	0,378	60,51	39,49
Ocup.	Ingreso insuficiente	Laborales	Pobreza crítica	26,6	11,1	0,258		
			Pobreza no crítica	33,0	27,9	0,177		
			No pobres	40,4	61,0	0,231		
			Total	100,0	100,0	0,326	66,97	33,03

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE, 1988.

En cambio, la desigualdad en los ingresos totales de los hogares rurales está constituida en un 39,5 por ciento por la diferencia de ingresos entre pobres y no pobres y 60,5 por ciento por las desigualdades dentro de cada uno de estos grupos. Es algo mayor la desigualdad dentro de los pobres que dentro de los no pobres. Al diferenciar además dentro de los pobres a los que se encuentran en condición crítica y los otros pobres, es aproximadamente igual el aporte por las desigualdades dentro de los grupos al de las desigualdades entre grupos. En este caso la menor desigualdad interna corresponde a los pobres que no están en situación crítica, y la mayor a los que están en pobreza crítica. Todo esto señala entonces una gran importancia a las desigualdades dentro de los grupos, en especial los propios pobres, pero claro está, en este caso también es aproximadamente de igual importancia la distancia entre pobres y no pobres.

La desigualdad en los ingresos laborales está constituida por un aporte de 67 por ciento por las diferencias de ingresos dentro de trabajadores pertenecientes a hogares en los distintos grupos de pobreza, y en un 33 por ciento por las propias diferencias en ingresos entre éstos.

Otra aproximación a la desigualdad relacionada con la pobreza, al mismo tiempo que medida útil para políticas, es la de la insuficiencia de ingresos de los pobres, mostrada en el Cuadro 18. Contribuye a cuantificar la llamada "deuda social" con los pobres. La insuficiencia es la cantidad de ingreso requerida por cada hogar para llegar a la línea de pobreza total. Como proporción del ingreso total rural es del 42,9 por ciento, y de ello un 74,6 por ciento corresponde a los pobres en estado crítico y 25,4 por ciento a los pobres no críticos. En las diversas zonas y regiones presenta variaciones muy significativas: como proporción del ingreso regional está entre 28,0 por ciento en las cabeceras y 54,8 por ciento en las áreas dispersas, y entre 24,8 por ciento en la región Pacífica y 64,3 por ciento en la Oriental, siendo cercana a ésta la de la Oriental, 55,8 por

Cuadro 18

INSUFICIENCIA DE INGRESOS DE LOS POBRES, 1988

Influencia ingresos	Nacional rural	Areas dispersas	No cabecera	Cabecera municipal	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
Total = para superar toda la pobreza($ millones 88)	38,903	17,708	5,46	5,833	12,147	11,286	10,567	4,903
Distribución regional	100,0	45,5	14,0	15,9	31,2	29,0	27,2	12,6
% del ingreso total de la zona o región	42,9	54,8	38,8	28,9	64,3	55,8	33,3	24,8
% Correspondiente a la pobreza crítica	74,6	75,8	72,9	72,4	78,5	80,3	64,9	72,4
% Correspondiente a la pobreza no crítica	25,4	24,2	27,1	27,6	21,5	19,7	35,1	27,6

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, DANE, 1988.

ciento y también relativamente baja la de la Central 33,3 por ciento. La proporción correspondiente a la pobreza crítica está entre 64,9 por ciento en la Central y 80,3 por ciento en la Oriental.

V. Sugerencias

Para pagar la deuda social rural convendría tener en cuenta la siguientes sugerencias derivables de este estudio:

- Las políticas han de tomar en cuenta dos hechos hasta ahora poco relevantes y que ya caracterizan específicamente la actualidad del sector rural colombiano: aglomeración residencial y de actividad económica, y diversificación del empleo fuera de la agricultura y en complementación con ella. Ya hay sentadas bases para políticas que favorezcan la nucleación de población y diversificación de empleo como medios importantes para superar la pobreza.

- Las políticas han de distinguir entre una pobreza extrema que requiere una atención muy directa y focal del Estado, especializada por regiones, zonas y grupos (por definir aún con mayor precisión) y una pobreza no crítica que es susceptible de superación con instrumentos más generales, especialmente los que mejoren los salarios (productividad y educación) y los que permitan evitar caídas en los ingresos campesinos de la magnitud alcanzada en estos años 80 (productividad y comercialización).

- La mejora de la educación rural es una tarea básica y aún pendiente en el campo colombiano. Es más, parece que se requiriera cierta compensación por algún retroceso experimentado en esta década.

- La superación de la pobreza extrema es sensible al empleo asalariado y la pobreza no crítica al nivel salarial. Se requiere así la atención no sólo a este último, sino también a las condiciones que faciliten la generación del empleo no calificado. Por otra parte, hay que reconocer unos bajos salarios rurales por mejorar, pero de manera que sea duradera y sostenida y sin provocar aumentos en los precios de los bienes de consumo.

- El predominio de los salarios no debe conducir a descuidar los ingresos campesinos y de las actividades familiares no agropecuarias. La disminución de la pobreza se ha debido demasiado sólo a la emigración y reducción de fecundidad (más la primera), y menos a la mejora de ingresos, ya que se ha concentrado en los salarios (pero mediocremente por la baja productividad) y en los ingresos no laborales (posiblemente rentas).

- Por supuesto, es también notable el retraso de la infraestructura física y de servicios sociales en el sector rural. Lo que cabe anotar es que hay posibilidades interesantes en la nucleación y desplazamiento dentro de lo rural, y que ello redunda además en diversificación del empleo, generación del empleo asalariado, pluriempleo y productividad, que potencian notablemente el gasto público para superar la pobreza.

- Hay notables variaciones regionales, cuyas características están pendientes de mayor desagregación y mejor regionalización que la que ha sido posible en este estudio, pero que de todas maneras son muy importantes para ser contempladas en la formulación de políticas.

Bibliografía

Ayala, U. (1989), *Pobreza, desigualdad y mercado de trabajo en el sector rural colombiano* (Bogotá), noviembre. Preparado para la Misión de Estudios Agropecuarios del gobierno colombiano.

_____(1990), "La economía campesina en Colombia", en *Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario* (Bogotá).

DANE (1979), "Empleo y desempleo en el área rural de cuatro regiones 1978: Encuesta Nacional e Hogares" en *Boletín Mensual de Estadística* No. 332 (Bogotá, DANE), marzo.

_____(1988), "La pobreza en 13 ciudades colombianas"", en *Boletín Mensual de Estadística* No. 429 (Bogotá DANE), diciembre.

_____(1989a), "Encuesta Nacional de Hogares Rural: Resumen metodológico y de resultados" en *Boletín Mensual de Estadística No. 436* (Bogotá, DANE), julio.

_____(1989b), La pobreza en Colombia (Bogotá, DANE), tomo I.

De Janvry, A.; Sadoulet, E.; Wilcox, L. (1986), *Rural labour in Latin Ameriza*, serie Rural Employment Policy Research Programme Working Paper No. 79 (Ginegra, OIT, World Employment Programme).

Muñoz, H. (1990), "Evolución de los costos de producción del sector agrícola", en *Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario.*

Comentarios
"Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia"

José Leibovich G.[1]

El artículo de Ulpiano Ayala constituyó un trabajo pionero en el análisis empírico de la situación de ingresos y pobreza en el sector rural colombiano. Utilizando las encuestas de hogares rurales del DANE de 1978 y 1988, Ayala analizó de manera exhaustiva los principales determinantes de la generación de ingresos en el campo colombiano en esos dos años y a qué se pudieron deber los cambios observados. Con las metodologías del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y de la línea de pobreza calculó los niveles de pobreza e indigencia rural.

Las principales conclusiones del análisis de Ayala fueron las siguientes:

- Se observaron tendencias marcadas en el período de concentración poblacional en las cabeceras municipales y de diversificación del empleo con pérdida de importancia del agropecuario, lo cual facilita el diseño de políticas que ayuden a disminuir la pobreza.

- Las políticas deberían distinguir entre la pobreza extrema que requiere atención focal del Estado y la pobreza no extrema que es susceptible de superar con instrumentos más generales que ayuden a mejorar los salarios (productividad y educación) y los que permitan evitar caídas en los ingresos de los campesinos (productividad y comercialización).

- La mejora de la educación rural es una tarea básica del Estado, más aún al detectarse que en la última década tuvo retrocesos.

- La pobreza extrema es susceptible de superarse con acceso a empleo asalariado, mientras que la pobreza no extrema es sensible a mejoras en el nivel de salarios.

- Sin embargo las mejoras observadas se han explicado sobretodo por la emigración a los centros urbanos y a la reducción de la fecundidad.

Estudios posteriores sobre la situación de ingresos y pobreza en el campo han tomado como referencia obligada el estudio de Ayala, tanto en la utilización metódica de las encuestas de hogares rurales del DANE, como en el tipo de conclusiones.

Por ejemplo, en Leibovich, Rodríguez y Nupia (1997) se analizó la evolución del mercado laboral rural entre 1988 y 1995, utilizando las encuestas de hogares del DANE. Entre 1988 y 1995, se encontraron avances en el nivel educativo del sector rural, insuficientes claro está frente a las necesidades de la población del campo. En ese sentido, mantuvo vigencia la preocupación de Ayala sobre el bajo nivel educativo de la población rural. La conclusión del estudio es que la

[1] Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros.

mejora de capital humano en el campo, es la forma más eficaz de contribuir de manera estructural a superar la pobreza.

El capital humano se traduce en los mercados laborales en mayores ingresos. Ahora bien, en aquellos individuos vinculados a actividades agropecuarias, el mayor capital humano genera un círculo virtuoso en el mismo sector si hay un entorno de cambio técnico en la agricultura. De lo contrario, la educación puede ser un elemento catalizador de la migración hacia centros urbanos (cabecera o municipios de mayor tamaño), ya sea porque los muchachos desean seguir estudiando o porque migran en búsqueda de nuevas oportunidades de empleo e ingresos. En todo caso, el estudio mencionado encontró que la probabilidad de participar en el mercado laboral rural, aumenta con el nivel educativo.

Las políticas públicas en materia de educación en el sector rural deberían tener en cuenta el alto costo de oportunidad que tiene para los muchachos continuar estudios de secundaria al finalizar primaria. Este costo es alto por la combinación de una demanda en el mercado laboral rural para ese tipo de mano de obra, y a la falta de oferta educativa de nivel secundario en el sector rural generando migración de los muchachos en aquellas familias que deciden asumir el costo de oportunidad de una mayor educación (Leibovich y Magnac, 1996).

La tendencia observada por Ayala de pérdida de importancia del empleo agropecuario siguió observándose en el período analizado. Tendencia que se puede considerar favorable, por la diversificación de las fuentes de empleo e ingresos para el sector, dado que el empleo total entre 1988 y 1995 creció en el sector a una tasa promedio anual del 1,5%, pese a la apertura comercial que experimentó el sector agropecuario a partir de 1991.

En cuanto a los ingresos del sector, se detectó un ciclo de mejoría hasta 1991. En 1992 se cayeron los ingresos de manera importante debido a la crisis coyuntural de la agricultura, pero paulatinamente se mejoraron hasta llegar en 1994 a los niveles previos.

El trabajo de Jaramillo y Nupia (1998) con un análisis econométrico de series de tiempo de salarios en el sector resaltó la existencia de un mercado dual, con amplios diferenciales de salarios entre el sector servicios y el agropecuario, confirmando los hallazgos de Ayala diez años atrás. En cuanto a los salarios agrícolas, detectaron a partir de 1993 una mejora significativa llevando a cerrar la brecha con los salarios urbanos.

La evidencia econométrica de este trabajo sirvió para aclarar que los salarios agropecuarios son sensibles a la rentabilidad agrícola, la tasa de cambio real y los niveles de violencia.

El trabajo de Leibovich y Nuñez (1999) se concentró en analizar qué tanto peso pudieron tener los cambios en las dotaciones de factores a nivel de los hogares y qué tanto los cambios en los retornos a esos factores dados por el mercado, sobre la generación de ingresos rurales y, por ende, sobre la distribución de ingresos en el campo. Esta dimensión ya había sido explorada por Ayala en el trabajo comentado, aunque de manera menos sistemática y básicamente concentrado en los cambios demográficos y la migración a los centros urbanos.

Las principales conclusiones encontradas en este estudio fueron las siguientes: En primer término, los fenómenos observados de aumento en participación laboral tuvieron efectos positivos sobre la distribución de ingresos, dado que la mayor ocupación de fuerza de trabajo trajo consigo un aumento de la participación de los asalariados en la población ocupada.

En segundo lugar, los cambios en los retornos al capital humano (educación y experiencia) observados en el sector actuaron en la dirección de mejorar la distribución. Qué suceda con este factor hacia el futuro dependerá principalmente de la evolución de la productividad en el sector rural y de la evolución de acervo de educación de la población ocupada. En la medida que los cambios en productividad dependen de mayor intensidad de capital, cambio técnico y trabajadores calificados, se deteriorará la distribución, que podría ser neutralizada por aumentos significativos en el nivel educativo. Finalmente, se observó el efecto positivo de las campañas de control natal sobre los hogares rurales dando un impacto positivo sobre la distribución.

Las políticas que promuevan la educación, el cambio técnico y una mejor infraestructura se infirieron como prioritarias, dado su impacto positivo sobre el crecimiento y sobre una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, López y Valdés (1996) concluyeron que las inversiones en educación en el sector rural colombiano producen modestos crecimientos en el ingreso y por ende un análisis costo-beneficio los lleva a descartar esta política, al igual que políticas de acceso a la tierra a los pobres por costosa. Reiteran por el contrario que actividades no agrícolas generan mayores ingresos y, por ello, recomiendan políticas de combate a la pobreza centradas en desarrollar actividades no agrícolas, conclusión que ya había esbozado Ayala.

En el trabajo de Leibovich y Nuñez (2001) indagaron sobre la importancia de la posesión y/o acceso a ciertos activos como vehículo para reducir la pobreza. Además de la educación, el acceso al crédito mostró una importante influencia para reducir la pobreza, así como el acceso a la seguridad social.

Con estos breves comentarios al trabajo de Ulpiano Ayala, sobre la situación de ingresos y pobreza en el sector rural colombiano, se concluye cómo este prolífico economista colombiano, maestro y colega, abrió camino en la investigación empírica sobre las condiciones laborales y sociales en el campo colombiano utilizando de manera exhaustiva las fuentes de información disponibles para concluir en recomendaciones de política, muchas de ellas válidas en nuestros días. Sobretodo, ahora que aparecen cantos de sirena invocando a que se defienda el trabajo agrícola sin importar su costo como alternativa a la ocupación legítima del territorio, frente a los grupos violentos y al narcotráfico. La respuesta utilizando las conclusiones del trabajo de Ulpiano Ayala es que actividades no necesariamente agropecuarias pueden ser fuente de generación de ingresos y menor pobreza en el campo y que para mejorar los ingresos de los productores del campo se requieren sobretodo aumentos de productividad y mayor educación.

Bibliografía

Jaramillo, J. y O. Nupia (1998), "Salarios rurales, agricultura e integración: una evaluación de cambios recientes en el mercado laboral rural" *Documento CEDE 98-18*.

Leivobich, J. y J. Núñez (2001), "The Urban Rural Poverty Gapin Colombia" en *Portrait of the Poor*. An Assets Based Aproach (eds.) Attanasio, H. y M. Székely) BID. Washington.

Leivobich, J.; L. A. Rodríguez y J. Núñez (1997), "El empleo en el sector rural colombiano, qué ha pasado en los últimos años, qué se puede prever?" *Documento CEDE 97-08*.

Leivobich, J. y T. Magnac (1996), "Demanda de educación en las zonas rurales colombianas", *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo.

Leivobich, J. y J. Núñez (1999), "The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in Rural Colombia (1978-1988-1995)" *Documento CEDE 99-12*.

López, J. y A. Valdés (1996), "Determinants of Rural Poverty in Colombia" Mimeo, *The World Bank*.

Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia

Olga Lucía Acosta N.[1]
Ulpiano Ayala O.†

Abstract

This document describes the main aspects of the current pension system in Colombia (as prescribed by Law 100 of 1993), and it presents simulations of the fiscal costs using a parametric model of the system. The document analyses the most urgent topics to be included in any new round of reforms. It concludes that the most important tasks to be included should be: the determination of the payments by the public sector to the pension system, the adoption of a unique general system with parameters that balance costs and benefits and reduce the period of transition from the old to the new system, and the adjustments in the sectors excluded from the general system such that these sectors realize increases in payments to cover their generous benefits and, if possible, the inclusion of these sectors into the general pension system. Furthermore, the paper quantifies the potential impacts of different reform scenarios.

Resumen

Este documento describe los principales aspectos del sistema pensional que rige actualmente en Colombia (según la Ley 100 de diciembre de 1993) y presenta simulaciones con un modelo paramétrico del costo fiscal del sistema. El documento analiza los temas principales para una nueva ronda de reformas. Las más importantes tareas que tendría una nueva reforma pensional, además de la definición de financiación de pagos al sistema por parte del sector público ante los problemas fiscales, serían la adopción de un sistema único general con parámetros que guarden un mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios y con un reducido periodo de transición; y el ajuste de los sectores actualmente excluidos tendiente a generar mayores ingresos por cotizaciones para pagar sus amplios beneficios, y en lo posible, su inclusión dentro del régimen general. El documento presenta cuantificaciones de los potenciales impactos de varias alternativas de reforma.

Palabras claves: Reforma pensional, Costos fiscales.
Keywords: Pension Reform, Fiscal Costs.

---

[1] Investigadora Asociada de Fedesarrollo. El texto completo de este artículo se encuentra en la Serie "Financiamiento del Desarrollo" de la Cepal, No. 116, Santiago de Chile, noviembre de 2001.

I. Introducción

Este artículo es un fragmento de un extenso informe de investigación con el mismo título. La parte que se extracta hace un recuento detallado de la reforma pensional, de sus costos fiscales, y de las opciones de política existentes para hacer viable el sistema en el mediano plazo.

El estudio parte de la estimación de los principales costos fiscales pensionales en un escenario básico, al cual se le introducen escenarios diferentes, dictados por las modificaciones que pueden hacerse al régimen.

Con ello, se estudia el efecto de los cambios sobre las finanzas públicas y se discuten maneras posibles para reducir sus costos.

Por último, en uno de los apartes del artículo, se plantea claramente el problema de la insostenibilidad fiscal del modelo pensional vigente.

II. Estimaciones de los principales costos fiscales pensiónales

Recientemente se han hecho nuevas estimaciones detalladas de los costos del sistema pensional colombiano a cargo de la Nación (Gobierno Central) en lo que atañe a las siguientes agrupaciones: a) por cuenta de los déficits operacionales del Instituto de Seguro Social (ISS), b) déficits operacionales del Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (a través del cual se pagan las pensiones en curso de pago y de entidades a cargo del presupuesto nacional[2]), y de las Cajas Nacionales que todavía subsisten, c) los Bonos a cargo de la Nación por traslados a los fondos de pensiones, y e) el apoyo al Fondo Prestacional del Magisterio y a las Cajas que pagan pensiones a la Fuerza Pública y al personal civil correspondiente.

En estas cuentas no se han incluido todavía los costos que atañen a los entes territoriales, ni los de las garantías de pensión mínima, como tampoco los que podrían resultar de la realización de las demás garantías mencionadas en la sección anterior, sobre los cuales solo hay aproximaciones más ligeras que se discutirán en otra sección, y son de órdenes bastante inferiores.

A. Método y supuestos

Para estas estimaciones se hace uso de los resultados obtenidos con un modelo actuarial- financiero de simulación, Dnpension, el cual ha sido elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Proyecta anualmente las cuentas financieras de cada una de las agrupaciones de entidades, por edad simple y género, bajo supuestos demográficos, macroeconómicos y de evolución de la fuerza de trabajo y la afiliación al sistema pensional y cada uno de sus componentes, de fidelidad de cotizaciones al sistema pensional, incorporando también estimaciones de evolución de los perfiles salariales correspondientes a los subsistemas, entidades y género de los afiliados[3].

Se parte de un "escenario básico", que simula lo que ocurriría sin reformas a la Ley 100, proyectando las tendencias actuales. Los principa-

[2] Estas dos últimas deben pagar un seguro parcial al Fondo de Garantías para Instituciones Financieras, la entidad que administra además el seguro de depósitos en Colombia.

les supuestos de las estimaciones presentadas a continuación han sido:

- El sistema pensional mantiene su participación en la fuerza laboral, 35%, con lo cual se aislan los efectos que podría tener un aumento de cobertura, objeto de otro escenario.

- El ISS no atrae nuevos afiliados del sector privado, como ha venido ocurriendo desde la reforma del 93, y mantiene los empleados públicos ya trasladados. El crecimiento de la población afiliada por expansión de la población ocupada y afiliada al sistema pensional es entonces enteramente asumido por los fondos de pensiones, y lo mismo ocurre con el nuevo empleo público (excepto Militares y Maestros).

- Se supone un escenario pasivo para la fuerza pública, y un número constante de maestros públicos[4].

- El crecimiento económico es del 4,5% real anual en el largo plazo (desde el 2002). Los salarios siguen curvas históricas separadas para los empleados públicos y privados, que se expanden a 1% real anual en el sector privado y 0% en el público. Los fondos de pensiones, las reservas del ISS y del Fondo del Magisterio rinden un 6% real anual.

- La tasa de fidelidad que se utiliza para el ISS y las Cajas y el Magisterio es 100%, lo cual se justifica en el primer caso porque se parte de una población de cotizantes activos; y en los otros por las nulas posibilidades de evasión en el sector público. Para los fondos se supone una fidelidad del 65% constante durante el horizonte de simulación.

- Las tasas de traslados del ISS hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) decrecen del 12,5% para los de edad entre 16 y 24, hasta 1,5% para los de 35 y más, pero se aplican sólo a los que no están cobijados por el régimen de transición.

- Las curvas salariales empleadas por Dnpension discriminan entre mujeres y hombres, y cada curva detalla la evolución *en el tiempo* de los salarios de empleados públicos o privados afiliados al sistema de prima media. (Proceden de las Encuestas de Hogares-Fuerza de Trabajo del DANE, Departamento Nacional de Estadística, durante el período 1984-1999).

B. Resultados: los principales déficits fiscales pensionales, en el escenario básico

Con estos supuestos, el valor presente neto, con una tasa de descuento del 4,5% anual, del déficit

---

[3] El proyecto de desarrollo y uso del modelo Dnpensión estuvo la mayor parte del tiempo bajo la responsabilidad de Juan Carlos Parra y ha involucrado a otros funcionarios técnicos de la Dirección de Estudios Económicos. Ahora se encuentra a cargo de Javier Hernando Osorio, de la misma División. Ha contado con la asesoría de Ulpiano Ayala, coautor de este artículo, y con aportes de Mauricio Perfetti, Juan Ricardo Ortega, Andrés Escobar y Gabriel Piraquive. Una exposición detallada del modelo y los resultados obtenidos hasta el momento, de los cuales se hace uso en esta sección, se encuentra en el artículo de J.C. Parra, (2001a).

[4] Es decir, un maestro se invalida o muere, es reemplazado por otro de 22 años, y del primer grado profesional del escalafón. El gasto público en las Fuerzas Armadas y personal civil mantiene su proporción del PIB.

operacional a cargo de la Nación alcanza un valor equivalente a 192,36 % del PIB del 2000, cuya trayectoria describe el Gráfico 1.

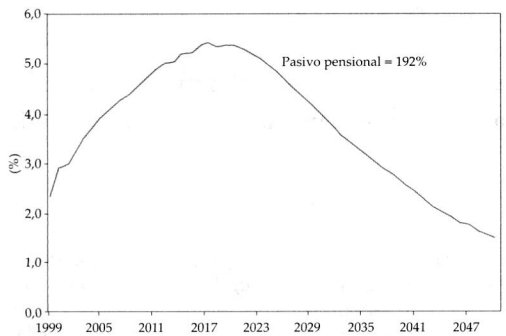
Se cuenta como déficit para la Nación el *déficit operacional* de las diversas entidades y también el del ISS, pese a que este será cubierto por esta entidad hasta el 2007 con las reservas de que dispone actualmente. Como estas reservas se encuentran financiando al Gobierno Nacional, forman parte de las necesidades globales de financiación, que es lo que interesa acá como *déficit fiscal*, que no es simplemente el déficit a cargo del presupuesto nacional.

El flujo asciende desde un 3% del PIB de 2001, hasta cerca de un 5,5% del PIB hacia el año 2019, es decir que se doblaría respecto al del año 2000, para luego decrecer porque la población se cierra, al no suponer nuevos afiliados al ISS, ni más empleados públicos en las Cajas, y al suponer solo reemplazos en el Magisterio y las Fuerzas Armadas, en forma que no alcanzaría a compensar los efectos de los pensionados. Este escenario base supone que el sistema general se sustituye a la larga por el de Ahorro Individual, y que este no tiene costos fiscales aparte de los de pensión mínima.

La composición del valor presente de este déficit, por entidades o sectores, se detalla en el Cuadro 1, y su trayectoria en el Gráfico 2.

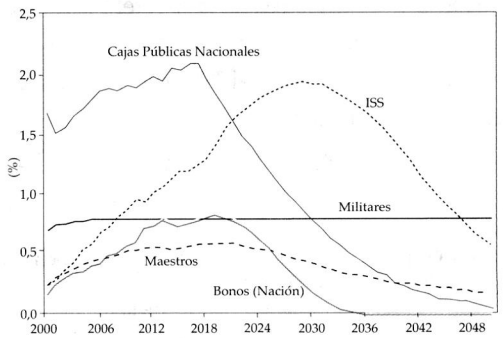
Para examinar los resultados de la composición del déficit a cargo de la Nación conviene aclarar el contenido y supuestos de algunos rubros. El denominado "Cajas Públicas Nacionales" involucra tanto las pensiones en curso de pago asumidas por el Presupuesto Nacional (vía Fopep y otros), como los déficits en que incurrirían las diversas Cajas del orden Nacional, si continuaran operando (administrando afiliados y pensionados) separadamente del ISS: y todo ello por cuenta del régimen de Prima Me-

Gráfico 1
DÉFICIT OPERACIONAL A CARGO DE LA NACIÓN (En % del PIB de 2000)



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo Dnpension-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001a.

Gráfico 2
COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT OPERACIONAL (En % del PIB)



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo Dnpension-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001a.

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN EN EL DÉFICIT A CARGO DE LA NACIÓN

Entidad/rubro	Déficit: valor presente como % del PIB de 2000	Participaciones	Afiliados cotizantes en el 2000/100 miles	Pensionados en el 2000/100 miles
ISS	61,45	31,9	2.433,0	433,7
Cajas públicas nacionales	55,46	28,8	141,6	227,8
Bonos pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17,14	8,9	n.a.	n.a.
Fondo del Magisterio (FOMAG)	19,48	10,1	221,8	44,0
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38,83	20,2	183,4	77,9
Total SGP y exceptuadas	192,36	100,0	3.396,0	891,0

Fuente: J.C. Parra, 2001a.

dia. En realidad, estas Cajas deberán liquidarse gradualmente, pero sus déficits recaerán sobre la Nación.

El rubro Cajas Nacionales se separa además de los que estarán a cargo del Presupuesto Nacional, pero corresponden a los regímenes exceptuados. El Fondo del Magisterio comenzará en el 2001 a requerir traslados directos del Presupuesto Nacional, e irá absorbiendo maestros que ahora no están a cargo de la Nación, y sus déficits se proyectan suponiendo un número constante de 300,000 afiliados. El pago del Presupuesto General para pensiones correspondientes a las Fuerzas Armadas se ha proyectado al nivel actual de participación actual en el PIB, 0,8% del PIB, por falta de especificación de un escenario de desarrollo militar y de seguridad.

Los déficits causados por el sector público (Cajas más exceptuados) ascenderán de un nivel de 2,7% del PIB en el 2000 hasta un máximo de 3,5% del PIB en el 2017, un incremento de 0,8% del PIB y de 30% en el flujo, principalmente a instancias de lo acontece en las Cajas, aunque en ese período también se doblará el déficit causado por el Fondo del Magisterio. Dentro del hórizonte analizado, estos déficits contribuirán casi en 60% del total estudiado, a cargo de la Nación.

El déficit operacional del ISS se produce por no ajustar las cotizaciones y por la emigración de afiliados a los fondos de pensiones. Los aportes presupuestales al ISS se desencadenan a partir del 2007, cuando se agotan sus reservas, y alcanzan su máximo hacia 2029, del orden de 2% del PIB. El déficit fiscal del ISS decaerá desde entonces hasta llegar a cerca del 0,5% del PIB hacia 2050. Su contribución al total será del 29%.

Los bonos pensionales que emite el gobierno central constituyen la deuda reconocida a los trasladados a las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y constituyen una parte minoritaria de los costos de transición, que llega a un máximo de 0,8% del PIB, para descender luego drásticamente, contribuyendo apenas un 9%.

La suma de los déficits generados por el ISS y los bonos pensionales puede verse como la explicitación de deuda por el traslado de afiliados a los fondos de pensiones del Sistema de Ahorro Individual, y equivalen a un 78,6% del PIB del 2000, o 41% del total a cargo de la Nación que es

objeto de este análisis[5]. Ello sería el costo de la transición (parcial) al sistema de ahorro individual. Mientras tanto, y como los empleados públicos no se trasladan al sistema de Ahorro - a éste solo se incorporan nuevos- el déficit por cuenta de los empleados públicos en el régimen de prima media es del 113,8% del PIB restante, ó 59% del total bajo estudio.

Según estas cuentas, la parte principal del déficit se debe al sector público y la retención de afiliados de este tipo en el régimen pensional de prima media y en los regímenes exceptuados, con la complicación adicional de ser la parte de la deuda que madura más prontamente. Los déficits explicitados por el cambio de sistema al de Ahorro Individual son la parte menor (41%) y que madura más tarde. Los costos de transición hacia el sistema de capitalización individual por cuenta de los empleados del sector privado se harán notar apenas en unos años, disparándose a partir del momento de agotamiento de las reservas del ISS en el 2007. Pero no llegarán a ser mayores que los de la ausencia o insignificancia de reforma para los empleados públicos, sino hasta cuando ya casi comience a tener lugar el efecto de liberar el fisco de las pensiones porque éstas se alcanzan principalmente por el sistema de capitalización individual.

El Cuadro 1 asocia los déficits con los afiliados cotizantes y con los pensionados en 2000, según componentes del déficit fiscal pensional. Sirve para mostrar además la mayor desproporción de los déficits públicos frente a los privados en términos per cápita que en valores y porcentajes del PIB, debidos a las diferencias en ingresos laborales y en pensiones. El pago de los déficits fiscales de acuerdo con el régimen vigente podría ser muy inequitativo, pero ello dependería de la forma como se financie. Las actuales exenciones tributarias a las pensiones ciertamente aumentarían la regresividad.

Del déficit agregado de 192,4% del PIB, un 55% está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado, o sea que es inmodificable. Dicha fracción es todavía más alta en el sector público, donde puede llegar perfectamente a un 65%, o sea un porcentaje de valor presente de PIB de 74%. La fracción inmodificable aumenta con la demora en realizar nuevos ajustes, y por lo tanto también aumentan los costos fiscales y las inequidades.

C. Los demás costos fiscales pensiónales: órdenes de magnitud

Estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para el pasivo a cargo de las entidades territoriales, por cuenta de sus empleados públicos, y por pensiones, cuotas partes y bonos pensiónales, llegaban en 1999 a los $50,6 billones, equivalentes a un 34% del PIB del momento. Pero entre una tercera parte y la mitad de ello podría estar constituido por bonos que ingresarían al ISS y los fondos de pensiones, quizá muy principalmente al primero (ver Restrepo, 2000). Ello implica que los déficits fiscales territoriales podrían contribuir en términos netos un 15% adicional del PIB del 2000 al déficit fiscal consolidado del país.

[5] Las cuentas del ISS y bonos pensionales también incluyen déficits por cuenta de servicios públicos y trabajadores oficiales, traslados o afiliados a esa entidad. Pero ello no sería más de un 10% de las suma de esas cuentas, 78,6% del PIB.

Empresas para-estatales como la nacional de telecomunicaciones, Telecom, algunas grandes empresas de servicios públicos locales (Acueducto de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, y otras), y empresas comerciales del Estado, que tenían en el pasado enteramente a su cargo las pensiones de sus trabajadores, tienen pasivos pensionales, que disminuyen los activos públicos del país aproximadamente en un 5% del PIB del año 2000. Las obligaciones debidas a convenciones colectivas por cuenta de beneficios extra legales, como son los casos de Ecopetrol, y el ISS empleador, así como bastantes más de menor tamaño, podrían tener pasivos pensionales hasta por otro 5% del PIB del mismo año. Pero en principio estos déficits no deben recaer en los fiscos nacional y territoriales, y sólo gravan los valores netos de empresas que deberán pagarlos.

Las garantías para las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro no deberían hacerse exigibles sino cuando el retomo de largo plazo de las inversiones de los fondos sea suficientemente bajo, y si los perfiles de ingresos laborales son también bajos, planos o muy interrumpidos. Las garantías de pensión mínima para ahorro individual añadirían otro 7% del PIB de 2001 de costo fiscal por cuenta de la generación de transición y otro 12% por nuevos, habiendo consumido hasta otro tanto por cuenta de pensiones del sistema de prima media, que ya estarían contabilizados en los déficits correspondientes a dicho sistema. El flujo por cuenta de ahorro individual llegaría a 0,45% del PIB hacia 2055, pero después se estabilizaría cerca a 0,2% del PIB[6].

En suma, los déficits territoriales añadirían ciertamente otro 15% del PIB al déficit público pensional, y hasta del 10% del PIB si los pasivos pensionales de empresas estatales recaen en los fiscos. Y podría haber contingencias del orden de 7% del PIB por garantías de pensión mínima de la generación de transición y del orden de 0,2% del PIB por año por cuenta de nuevos en un estado estacionario.

D. El Ahorro en las cuentas individuales

Las contribuciones de los trasladados a los fondos de pensiones administrados por las AFP y las de los nuevos afiliados a los mismos se acumulan junto con sus rendimientos en las cuentas individuales, y se pagan pensiones cuando se presenten los eventos de jubilación, invalidez o muerte. El panorama del sistema pensional se completa entonces con la apreciación de lo que acontece con el Valor de los Fondos del Sistema de Ahorro Individual, como resultado de dichos procesos de acumulación y pagos de pensiones.

Para esta descripción, se acude a los resultados de otro modelo complementario que simula el comportamiento de los fondos de pensiones y

[6] Se supone un rendimiento de los fondos de 6% real anual, y se emplea una tasa de descuento de 4% anual. La fidelidad de cotización sería del 70% para cotizantes activos y 40% para inactivos. Se exigen 1.150 semanas para lograr la garantía de pensión mínima, a los 62 años para hombres y 57 para las mujeres. Se supone que los salarios crecen 1% real anual. La afiliación de nuevos seguiría el patrón actual de crecimiento del régimen de ahorro hasta el 2012, y luego crecería igual que la ocupación total. Se suponen distribuciones de nuevos por edades, rangos de salarios y salarios iniciales semejantes a las actuales. Nuevos y actuales afiliados se distribuyen y evolucionan a lo largo de varios senderos de crecimiento de salarios, según lo cual requieren (o no) la garantía de pensión mínima. El modelo ha sido desarrollado por J.C. Parra, **2001b.**

las rentas que pagan las aseguradoras en el Sistema de Ahorro Individual (Parra, 2001b).

La población inicial evoluciona año a año, de acuerdo con las probabilidades de muerte e invalidez, y por la adquisición del derecho a una pensión por vejez. La población restante envejece y acumula semanas cotizadas al régimen de acuerdo a la tasa de fidelidad que se utilice. Los afiliados que no se pensionan, cotizan al régimen de acuerdo con los salarios estimados y la carrera salarial que sigan de acuerdo a su género, antigüedad y nivel de salarios.

Los pensionados de cada año evolucionan durante todo el horizonte de simulación. Los fenómenos más importantes de esta simulación son la muerte del pensionado y el agotamiento de su cuadro de sobrevivientes y la transferencia de la modalidad de retiro programado a la de renta vitalicia. En todos los casos en los que un afiliado escoge inicialmente una pensión por la modalidad de retiro programado, se verifica año tras año si la mesada resultante es mayor a la que se obtendría bajo la modalidad de renta vitalicia. Cuando la verificación resulta negativa, la pensión pasa a la modalidad de renta vitalicia y se genera una transferencia del saldo de la cuenta a una aseguradora. También se simula el eventual agotamiento de las cuentas individuales y los correspondientes pagos por parte de la Nación en el caso de la garantía estatal de pensión mínima de vejez. La población inicial se incrementa con nuevas afiliaciones, que pueden estar relacionadas a un crecimiento porcentual anual de la población afiliada a los fondos o a un porcentaje de la población ocupada.

A los fondos privados ingresan cotizaciones, rendimientos financieros, bonos pensionales, los giros de la Nación para pensiones mínimas, y los capitales de quienes optan por retiros programados. Y sus egresos consisten en pagos de pensiones por retiro programado y por pensiones mínimas (hasta que se vuelven rentas vitalicias), giros para rentas vitalicias, devoluciones de saldos para quienes no acceden a pensiones, y saldos girados a la nación para garantías de pensiones mínimas, cuando haya lugar. En forma análoga, las aseguradoras tiene ingresos por primas, rendimientos financieros, giros de las AFP por conversiones de retiro programado a renta vitalicia, capitales por selección inicial de rentas vitalicias, y los saldos de cuentas sin sobrevivientes; y tienen gastos por pagos de pensiones de rentas vitalicias, "errores" del cálculo actuarial por excesos de longevidad y tasas de retorno de las inversiones inferiores a las utilizadas para los cálculos de las rentas vitalicias, así como lo que deben pagar para completar los capitales necesarios de invalidez y sobrevivencia. AFP y aseguradoras además incurren en gastos administrativos.

Los principales supuestos de estos cálculos han sido:

- Tasas de rendimiento real de las inversiones de los fondos que descienden gradualmente desde un 10% real en el 2001, hasta estabilizarse en 6% real desde el 2005.

- Crecimiento del PIB que llega a 4% o a 4,5% real en el 2002 y se estabiliza en ese nivel.

- Los afiliados iniciales, 3.425 millones, excluyen los que no han registrado aportes en sus cuentas, provienen en un 49% de traslados y 51% de incorporaciones de nuevos miembros de la fuerza de trabajo, y hay un 63% de

"activos" que han aportado en los últimos 6 meses y 37% inactivos que no lo han hecho. Desde el 2001 ya no se consideran más traslados desde el ISS ni las Cajas. La afiliación de nuevos replica entonces hasta el 2012 el patrón histórico inicial, y luego se mantiene como proporción constante de la población ocupada.

- Los factores actuariales se calculan suponiendo como únicos sobrevivientes cónyuges cinco años menores (mayores) para el caso de los hombres (mujeres). Para las rentas vitalicias y valor de los seguros previsionales se emplean tasa de interés del 4% real anual, y para los retiros programados la tasa de interés de largo plazo de los fondos, 6% anual.

- Se estiman sendas salariales diferentes para los trasladados y los de nueva vinculación, hay sendas salariales baja, media y alta que siguen los que inicialmente ganan hasta 1,5 salarios mínimo, entre 1,5 y 3,5 salarios mínimos y más de tres salarios mínimos.

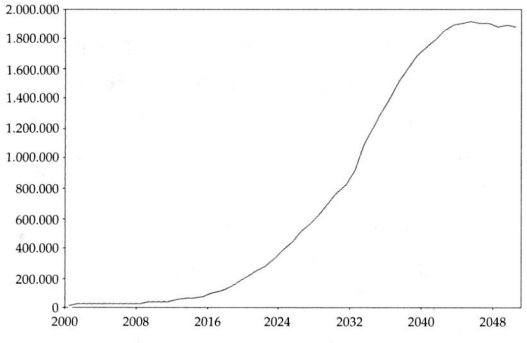
- Hay una fidelidad constante de contribuciones: 65% del tiempo para cotizantes activos y 40% para inactivos. Las jubilaciones se alcanzan a las edades de 65 y 62 años. Ochenta por ciento de las pensiones iniciales de vejez adoptan la modalidad de retiro programado, pero luego evolucionan hacia el 40%, mientras la renta vitalicia es preferida por el 80% de los pensionados por invalidez y sobrevivencia.

En los Gráficos 3 y 4 se ilustra la evolución prevista de los pensionados de los fondos de pensiones privados.

III. Las nuevas reformas

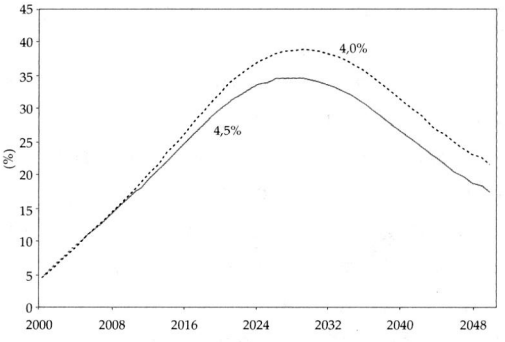
En los años recientes, particularmente desde 1996, Colombia ha experimentado un deterioro de las finanzas públicas, que se refleja en el paso de un déficit del gobierno central desde niveles inferiores al 1,2% del PIB entre 1990 y 1995, a cerca del 4% en cada uno de los años 96 y 97, 5% en 1998 y cerca al 6% en el 1999. La deuda del gobierno nacional central pasó del 12% en 1990

Gráfico 3
PENSIONADOS DE LOS FONDOS PRIVADOS



Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

Gráfico 4
VALOR DE LOS FONDOS PRIVADOS
(Como % del PIB)



Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

al 17% del PIB en 1997, pero durante 1998 y 1999 esa relación se incrementó en la significativa cifra del 5,7% cada año, y a fines del 99 ya alcanzó el 28,4% del PIB. La deuda pública total alcanza a un 35% del PIB. Hay varias causas, como las obligaciones e inflexibilidades del gasto generadas a partir de la Constitución del 91, el deterioro del crecimiento, algún efecto de aumentos en las tasas de interés, el deterioro de la base gravable, y dentro de ellas también podrían contarse las pensiones a cargo del presupuesto nacional, que no han sido fondeadas y han triplicado su participación en el PIB entre los años 1990 y 2000.

El deterioro general de las finanzas públicas y el crecimiento de las obligaciones pensionales a cargo del fisco, en parte por la transición hacia el sistema de capitalización, y en parte por crecimiento de las obligaciones no reformadas y sin transición notable de beneficios y ajuste de las pensiones reformadas del sector público, han motivado la discusión de una nueva ronda de reformas, principal pero no exclusivamente motivadas por causas fiscales.

La defensa del ISS y de los intereses que se mueven en torno a dicha institución, y la preocupación por asegurar el pago de los generosos beneficios del sector público también han estado presentes en el debate.

A continuación se exponen las medidas puntuales que ajustarían los costos del sistema pensional, particularmente los del sistema de prima media, pero también los de las pensiones mínimas y las garantías correspondientes para el Sistema de Ahorro Individual, y los del costo de las contribuciones para los seguros de invalidez y muerte, tanto por causa general como por riesgos profesionales.

A. Ajuste al régimen general de reparto, y definición de un único sistema general

En primer lugar se requiere un ajuste gradual de los beneficios garantizados en el sistema tradicional de reparto (ISS y Cajas Públicas) hasta hacer converger los numerosos regímenes a uno general, cuyo periodo de transición no se extienda más allá del final de esta década.

El Cuadro 2 presenta en la primera columna los parámetros modificables dentro del sistema de Prima Media. En la segunda columna se muestra la situación actual de dichos parámetros y la tercera columna es un ejercicio ilustrativo en el cual se presenta una alternativa de lo que se debería hacer si no se quiere generar subsidios adicionales, y por tanto un mayor déficit, por cada persona nueva que entra al Seguro Social o al sistema de Prima Media.

Podría haber muchas combinaciones, pero aquella que ejemplifica lo que parece recomendable para detener la generación de nuevos subsidios, señala que el ajuste tendría que ser muy fuerte en edades de pensionamiento: tal como subirlas de 57 a 60 años para las mujeres y de 62 a 65 para los hombres; aumentar en 30% las semanas de cotización, y hacer una escala de incremento de las cotizaciones con topes bastante inferiores a los que existen en este momento. El equilibrio financiero es muy sensible a las edades de jubilaciones o a las semanas de cotización.

También vale la pena mencionar que en la medida que se endurezcan las condiciones de pensionamiento, se reducirá el acceso de personas de menos ingresos a pensionamiento tradicional, y por lo tanto lo más probable es que

Cuadro 2
AJUSTES PARA ELIMINAR LOS SUBSIDIOS PARA CADA NUEVO AFILIADO AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA

Parámetros modificables para eliminar los subsidios para cada nuevo afiliado al sistema de prima media	Parámetros definidos en la ley 100 de 1993	Alternativas
Elevar la edad de jubilación	Las mujeres se jubilan a los 57 años y los hombres a los 62 años	Aumentar la edad de jubilación de las mujeres a 60 años y los hombres a 65 años
Aumentar las semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez	1.000 semanas de cotización	Aumentar a 1.300 semanas
Reducir la tasa de reemplazo (TR): pensión/Ingreso Base de Liquidación. (I.B.L.)	A las 1.000 semanas T.R. =65%. Cada 50 semanas adicioales aumentan 2% hasta las 1.200, y 3% entre 1.200 y 1.400, con un tope de 85% de T.R.	A las 1.300 semanas: T.R. = 50%. Cada 50 semanas adicionales aumentan 2% entre 1300 y 1500 semanas, y 2,5% entre 1500 y 1800 semanas, con un tope de 73% de T.R.
Ajustar tasas de reemplazo de pensiones de invalidez		Para que no haya incentivo a pensión de invalidez en lugar de vejez
Protección contra la pobreza	Quienes no cumplen condiciones obtienen sin embargo indemnizaciones sustitutivas y devolución de saldos o contribuciones, pero como sumas fijas	La reducción de los que alcanzarían pensión mínima por el aumento en los requisitos, implica pensar necesariamente en nuevos subsidios contra pobreza, que deberían además contemplar pagos periódicos

Fuente: Ley 100 y Modelo Dnpension.

también será necesario compensar parte de los ajustes que se están haciendo al disminuir los subsidios para la población en general con algunos nuevos subsidios contra pobreza de quienes no logren cumplir los nuevos exigentes requisitos para jubilación, pero sí hayan cotizado por largos períodos, como los que ahora se exigen para lograr pensiones mínimas subsidiadas: del orden de las 1.000 semanas.

Una característica especialmente importante del ajuste requerido, ha de ser la de que se imponga un régimen uniforme de transición de beneficios que unifique en un plazo no mayor a 5 años los distintos regímenes que persisten. Es necesario promover alguna gradualidad en la transición, para evitar las arbitrariedades que resultarían de un ajuste abrupto en las condiciones de pensionamiento de diferentes regímenes aplicados a trabajadores que se pensionarán con un año de diferencia El régimen inicial podría ser como el que rige para el ISS, y evolucionaría en unos diez años hacia un régimen sin subsidios como el ya ilustrado.

Un ejemplo de lo que podría ser una transición de beneficios de Prima Media se ilustra en la tabla siguiente, que muestra lo que se simulará luego, para dar idea del impacto de las reformas de este tipo.

Si se tiene en cuenta que los jóvenes y nuevos afiliados ya no están ingresando al ISS, pese a los beneficios garantizados y subsidiados, el ajuste de los beneficios de largo de plazo del sistema de Prima Media probablemente afectaría a pocos, y para lo que serviría más sería como referencia para la transición de beneficios. Es posible que no haya un traslado adicional hacia los fondos de pensiones, excepto por empleados públicos que por ahora disfrutan de beneficios generosos (Cuadro 3).

Cuadro 3

UNA PROPUESTA ILUSTRATIVA DE TRANSICIÓN PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Edad (abril 1/94)	Edad de pensión	Semanas	Monto de pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización					
Hombres									
50 años	60	1.000	75	3,0	1.250	90	-	-	-
48 a 49 años	61	1.050	70	3,0	1.300	85	-	-	-
46 a 47 años	62	1.100	65	2,5	1.350	77,5	2,5	1.500	85
44 a 45 años	63	1.150	60	2,5	1.400	72,5	2,5	1.600	82,5
42 a 43 años	64	1.200	55	2,0	1.450	65	2,5	1.700	77,5
41 o menos años	65	1.300	50	2,0	1.500	58	2,5	1.800	73
Mujeres									
45 años	55	1.000	75	3.0	1.250	90			
43 a 44 años	56	1.050	70	3.0	1.300	85			
41 a 42 años	57	1.100	65	2.5	1.350	77,5	2.5	1.500	85
39 a 40 años	58	1.150	60	2.5	1.400	72,5	2.5	1.600	82,5
38 a 39 años	59	1.200	55	2.0	1.450	65	2.5	1.700	77,5
36 o menos años	60	1.300	50	2.0	1.500	58	2.5	1.800	73

Fuente: Modelo Dnpensión

El régimen actual del ISS pensiona a los hombres a los 60 años y las mujeres a los 55, tras 1.000 semanas de cotización, y lo hace con un reemplazo que va del 75% a las 1.000 semanas hasta 90% a las 1.250, aumentando 3% por cada 50 semanas adicionales a las mil. El régimen más común del sector público otorga pensiones de 75% a las 1.000 semanas, pero a los 55 años, y en algunos casos a los 50 para mujeres. Lo que sería una transición gradual unificada, que afectaría a los hombres que en 2002 tengan entre 50 y 57 años y a las mujeres entre 45 y 53 años. Para que a partir de 2011 ya todos se estén pensionado con los parámetros de 65 ó 60 años de edad, 1.300 semanas de cotizaciones, y tasas de reemplazo que serían de 50% por las 1.300 primeras semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.500, y 2,5% por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.800, hasta un tope de 73% ó 20 salarios mínimos.

B. Ajustes en contribuciones

Otro ajuste posible consiste en aumentar cotizaciones. Sin embargo, en la medida que ello implique aumentar impuestos de nómina no sería recomendable en la actualidad en Colombia, debido a su efecto en el empleo y la competitividad de la economía. Más bien podría pensarse en trasladar otros impuestos de nómina actuales para financiar las pensiones de la Seguridad Social, pero habría que desmontar los programas correspondientes. Tampoco convendría tener cotizaciones diferentes entre subsistemas.

Sin embargo, ajustar cotizaciones cada vez que haya problemas fiscales y problemas de equilibrio financiero en uno de los subsistemas podría sentar un mal precedente y afectar la credibilidad de todo el sistema. Las cotizaciones ya están fijadas en un nivel que asegura el cum-

plimiento de unas metas pensionales razonables para el Sistema de Ahorro Individual, un sistema autosuficiente, y donde los subsidios se dedicarán exclusivamente para la gente más pobre.

C. El ISS

En razón al desequilibro persistente entre contribuciones y beneficios, el ISS no debería promover afiliaciones de nuevos miembros, ni traslados de otros fondos mientras no tenga lugar la nueva reforma pensional. Lo que así se logra, como ya se ha argumentado, es aumentar el déficit de largo plazo. La propaganda promocional para la afiliación al ISS- pensiones no toma en cuenta la generación de subsidios que serán difíciles de solventar.

La misión principal del ISS- pensiones debería ser asegurar y estabilizar la transición que ya está en proceso hacia un sistema basado en el Ahorro Individual, particularmente absorbiendo la opción de Prima Media para los empleados públicos, que no ha sido una tarea principal hasta ahora. El Seguro Social tiene que asegurar un buen sistema de pensiones por lo menos por 20 años más para los cerca de 2 millones de afiliados del sector privado y cerca de 500 mil a 600 mil más del sector publico, que han optado o van a optar por el régimen de Prima Media.

También cabe preguntarse sobre posibles impedimentos a la entrada de nuevos afiliados al ISS. Ello no parece necesario, y podría ser motivo de oposición a los ajustes por parte de quienes se han visto más favorecidos por los defectos de la reforma del 93: los empleados públicos con regímenes excepcionales o favorecidos, o no transparentes, y que pueden ejercer más influencia política para preservarlos. Pero por lo mismo, y en la medida que ello ocurra, puede llegar el caso para limitar el acceso de nuevos participantes, particularmente si conllevan desequilibrio financiero de largo plazo.

D. Traslados entre subsistemas

La ley 100 permite traslados entre subsistemas con tal de que tengan lugar con frecuencia superior a tres años. Ello permite afiliación inicial a los fondos y traslado al ISS en caso de que los primeros no logren el alto nivel garantizado del segundo, lo que conlleva efectos negativos sobre las reservas del ISS, o del fisco. La recomendación sería que los traslados fueran posibles solamente al comienzo de la carrera laboral pero no durante todo el tiempo. Esta es además una recomendación de urgencia, ya que si bien no se han presentado los traslados especulativos, sería difícil impedirlos o restringirlos una vez se hayan consolidado expectativas sobre los mismos.

E. Pensiones mínimas y garantías para pensiones mínimas

La ley 100 establecía que el nivel de las pensiones mínimas del sistema sería igual al salario mínimo vigente, y que su poder adquisitivo se mantendría constante mediante el procedimiento de su actualización al comienzo de cada año según el IPC del período anterior. Una sentencia de la Corte Constitucional estableció posteriormente que el ajuste se haría según la máxima variación entre la del IPC y la del salario mínimo.

Esto tiene el inconveniente de atar la determinación de los salarios mínimos a las pensiones mínimas y a las correspondientes garantías estatales. El objetivo de las pensiones y garantías mínimas es proteger contra la pobreza, algo

que sólo cuenta parcialmente dentro de una política de salarios mínimos.

Por otra parte, las pensiones mínimas de vejez se alcanzan mediante un mínimo de semanas de cotización, después de las cuales no queda incentivo para cotizar. Su nivel actual, como el del salario mínimo colombiano, son relativamente altos: representan un 55% del salario medio de cotización al ISS, encontrándose además entre las más altas de la región latinoamericana.

Una propuesta sería entonces:

- Desatar la fijación de pensiones de la de salarios mínimos. Las primeras podrían establecerse al nivel del salario mínimo del año específico de reconocimiento de la pensión y mantenerse constante en ese nivel en términos de poder adquisitivo.

- Graduar la pensión mínima de vejez y las garantías de pensión mínima de acuerdo con el número de semanas cotizadas.

Ciñéndose a los dictámenes constitucionales, en el caso en el que las pensiones mínimas deban igualar a los salarios mínimos y se requiera elevar los requisitos para las pensiones para mantener la solvencia del sistema, habrá muchos pobres que no obstante haber cotizado por periodos entre 1.000 y 1.300 semanas, no van a alcanzar las pensiones mínimas. En tal caso serán necesarios subsidios que no adopten la forma de pensión o de complemento de la misma. Podría mejorarse, por ejemplo, una figura que ya existe: la indemnización sustitutiva de la Prima Media o de los saldos devueltos de las cuentas de Ahorro Individual.

F. Regímenes exceptuados

La eventual incorporación de los maestros a un régimen general de pensiones definitivamente es conveniente, por razones laborales y de política educativa, ya que facilitaría su movilidad. Y por supuesto, también por razones de equidad, posibilitando desmontar el monopolio bilateral bajo el cual se efectúan las relaciones entre la organización de maestros y el gobierno nacional, que a su vez ha limitado el progreso de la descentralización y la autonomía escolar. Pero en ausencia de una reforma educativa, solo sería posible que ello tenga lugar para los nuevos maestros y para los que deseen optar voluntariamente por el régimen general.

Un desmonte súbito de las pensiones múltiples y su compatibilidad con los salarios, generaría una demanda de aumentos salariales que restringiría toda posibilidad de desarrollar una política de remuneraciones e incentivos que incida favorablemente en el desempeño de la educación pública, tal como se requiere ahora que se desea implantar la evaluación y mejorar la calidad. Las pensiones temporales no se podrían cambiar por bonificaciones sin que afectaran excesivamente las pensiones definitivas. Por lo tanto, habría que contemporizar por un tiempo con las pensiones múltiples y su compatibilidad con salarios, mientras se van desmontando, y debe haber ajustes que vayan acercando progresivamente este régimen al régimen de ley 100. Todos los nuevos afiliados y aquellos que lo deseen voluntariamente, se incorporarían al sistema de Ley 100. Las contribuciones deberían elevarse desde ya a un nivel por sobre el 13,5%, más el 1% de solidaridad para los que contribuyan sobre cuatro o más salarios mínimos, como corresponde a los beneficios recibidos.

En el caso de la fuerza pública, debería haber una mayor contribución de la Nación a las cotizaciones. Por su parte, las contribuciones de los afiliados deberían tener una base completa, incluyendo todos los haberes, con el fin de mejorar la relación con los beneficios recibidos. Debe haber sistemas completos de pensiones para los soldados profesionales. Se debe revisar el sistema de pensiones de muerte para los antecesores de los soldados y conscriptos muertos en combate, para que se tomen en cuenta las características individuales, en lugar de las indemnizaciones uniformes que ahora se otorgan. Esto implica en particular que no haya, a diferencia del caso de los maestros, un régimen de integración de las Fuerzas Armadas, ni siquiera en el largo plazo, al régimen de ley 100.

El caso de las Fuerzas Armadas requiere un régimen especial. Las pensiones de oficiales y suboficiales de carrera deben ser definidas por beneficios y no por contribuciones, por lo cual el régimen no debería integrarse al régimen general. Esto no implica que se excluya, sino que más bien podría convenir un sistema de cuentas individuales, fondeado parcialmente, y con subsidios complementarios para las pensiones de los grados mayores y para los casos en los cuales haya una alta relación entre los períodos de pensionamiento y contribución. Los retirados tempranamente recibirían el saldo de su cuenta de ahorro individual, para continuar cotizando y formando pensiones en el régimen general. Esto ya está incipiente en el sistema de reconocimiento de bonos de pensiones que se está aplicando en este momento, pero se mejoraría con las cuentas individuales, lo cual también contribuiría al manejo de las reservas y se restringiría la excesiva dependencia fiscal. El manejo de cuentas individuales y la administración de las inversiones podrían contratarse con administradores privados mediante licitaciones que minimicen los costos administrativos.

G. Tributación

En Colombia no se gravan las contribuciones, pero sí se exceptúan del impuesto sobre la rentas las pensiones por debajo de 50 salarios mínimos. Para financiar los déficits pensionales, y por razones de equidad y racionalidad del sistema tributario, sí se deberían gravar las pensiones, de la misma manera y forma integrada con el resto de las rentas. Más que un incentivo al ahorro, se ha creado un escape tributario.

La reforma del 93 elevó sustancialmente las cotizaciones a la Seguridad Social, y con ello las cargas sobre la nómina. Ello ha incidido sobre el empleo y el grado de formalización de la economía, particularmente porque no se acompañó con disminuciones en los impuestos sobre la nómina que financian programas que no guardan relación con los beneficios recibidos por los trabajadores. Las contribuciones para Seguridad Social se aumentaron del 16% hasta el 28% de los salarios, y con ello las cargas sobre la nómina del 37% al 46%, que están así entre las más altas de la región. Está así pendiente un racionalización y probable disminución de los impuestos sobre la nómina, y la consiguiente reestructuración y refinanciación de los programas sociales y laborales financiados con ellos.

H. Los bonos pensionales

Los bonos se idearon para que quienes se trasladen desde el sistema de reparto y se pensionen en el de Ahorro Individual completen el capital para alcanzar pensiones como las de Prima Me-

dia. Pero en la Ley 100 no se exige, para acceder al bono, que se completen las condiciones de pensionamiento, y el bono se suma a los saldos devueltos de las cuentas individuales. Como dicho bono supera a las cotizaciones efectuadas antes del traslado a los fondos, se entrega un subsidio que no incentiva cumplir condiciones de pensionamiento. Esta situación puede ser muy costosa fiscalmente. Los bonos deberían pagarse sólo cuando hay pensionamiento, y a los saldos de las cuentas de ahorro sólo se deberían sumar las cotizaciones realizadas antes del traslado a los fondos.

I. Solidaridad pensional

Los subsidios cruzados del 1% del ingreso de los que cotizan sobre cuatro o más salarios mínimos se destinan en principio a apoyar temporalmente las cotizaciones de los pobres. Pero la focalización no se ha hecho para mejorar las probabilidades de pensionamiento, sino a veces con criterio populista y de corto plazo. Se están acumulando los recursos. Los subsidios no pueden emplearse ahora para acceder al sistema de Ahorro Individual.

La ley debería precisar mejor el criterio de los subsidios, particularmente para hacerlos efectivos para completar requisitos de pensionamiento, en vez de estimular afiliaciones que probablemente no conduzcan a pensiones; y también permitir apoyo a contribuciones al Sistema de Ahorro Individual; definir mejor la temporalidad y parcialidad de los subsidios; y permitir que los superávits financien garantías de pensiones mínimas. O durante un cierto tiempo de transción, que también financien subsidios para las indemnizaciones sustitutivas y devoluciones de saldos de quienes hayan contribuido por más de 1.000 semanas pero no alcancen las 1.300.

No parece posible por ahora financiar del presupuesto nacional unas pensiones asistenciales para *todos* los pobres de más de 65 años o para los inválidos pobres, ni tan siquiera al nivel de medio salario mínimo. La ley 100 ya contempla dichas pensiones asistenciales, pero no bajo la forma de un derecho para todos los que cumplan los requisitos, sino como desarrollo de un programa que contaría además con cofinanciación de los entes territoriales. En tal forma ha operado el programa Revivir, que alcanzó hacia 1997 unos 120 mil beneficiarios, pero que se ha venido desmejorando. Valdría la pena recoger la experiencia, enmendar defectos y mejorar focalización, y también asignar sustanciales recursos de presupuesto nacional y permitir uso de las transferencias a las entidades territoriales para dicho propósito.

También es necesario elaborar un contrato con los administradores del subsidio que los premie y obligue a focalizar, aumentar transparencia y responsabilidad, y al mejor manejo de los recursos de inversión, de lo cual se carece en el momento actual.

J. Otros asuntos de la reforma

Se requieren también importantes ajustes en materia de invalidez, sobrevivencia y riesgos profesionales para reducir redundancia en contribuciones, eliminar arbitrajes entre riesgos comunes y profesionales y mejorar el sistema de calificación de invalidez y las carencias para las pensiones de invalidez y para sobrevivientes. Todos estos ajustes pueden llegar a reducir indirectamente los costos fiscales pensionales.

Los saldos de las cuentas de ahorro individual y las contribuciones acumuladas (junto

con algunos rendimientos imputados) en el de Prima Media deberían poder ser empleados para financiar parte de las pensiones de riesgos profesionales, en caso que éste sea el origen de la invalidez o muerte prematura. Actualmente se devuelven dichos saldos, y con ello se hace necesaria una mayor contribución para los riesgos profesionales. Por otra parte, el sistema de calificación de riesgos en caso de invalidez o muerte de afiliados parece estar sesgado en favor del sistema de riesgos profesionales, porque a las entidades prestadoras de servicios de salud se les facilita más el cargarlas al sistema general de pensiones. El sistema de remuneración y las responsabilidades de los miembros de las juntas de calificación de invalidez no han propiciado la eficiencia y premian el intervencionismo, y por lo tanto se ha propuesto que en primera instancia clasifiquen y califiquen las aseguradoras, y que las juntas actúen como instancias de revisión y apelación, con remuneración independiente de los casos y con responsabilidades similares a las de los funcionarios públicos.

Por otra parte, también se ha visto la necesidad de aumentar los períodos de carencia de los beneficios de invalidez y sobrevivencia, ya que los actuales facilitan la afiliación con selección adversa, y no propician suficientemente la continuidad de las contribuciones.

El Sistema de Ahorro Individual también requiere una serie de mejoras significativas con el fin de reducir los costos de administración, mejorar la competencia por rentabilidad y productos, e incrementar la trasparencia. Pero la mayoría de los ajustes a este sistema pueden hacerse por la vía de cambios regulátorias, sin necesitar modificaciones en la Ley de pensiones.

K. El impacto de las reformas sobre los costos fiscales del sistema pensional

Utilizando el modelo Dnpension de Planeación Nacional también se han hecho estimaciones del impacto fiscal de las reformas paramétricas al sistema pensional, las que modifican las edades de jubilación, períodos requeridos de cotización y las fórmulas de reemplazo, tanto en el largo plazo como durante la transición, como se han sugerido en secciones anteriores.

Las características principales de esta reforma serían entonces:

- Aumento de 1% en la tasa de cotización.
- Traslados entre subsistemas permitido solo durante los diez primeros años de afiliación.
- Los nuevos afiliados se pensionarían a los 60 ó 65 años de edad, tras 1.300 semanas de cotización, y obtendrían un reemplazo de 50% a las 1.300 semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.500, y 2,5% por cada 50 semanas entre las 1.500 y 1.800, con un tope de tasa de reemplazo del 73%.
- Ajuste de las tasas de reemplazo de las pensiones de invalidez y muerte para que sean compatibles con las de las pensiones de vejez.
- La garantía de pensión mínima se alcanzaría a los 60 ó 65 años, tras 1.300 semanas de cotización.
- El esquema de transición de beneficios presentado en el Cuadro 4.

Una reforma posible al fondo de los Maestros contendría:

Cuadro 4

DÉFICITS FISCALES PENSIONALES CON LA NUEVA REFORMA SUGERIDA EN EL TEXTO

Entidad / Rubro	Déficit en valor presente como % del PIB
ISS	31,19
Cajas Públicas Nacionales	46,73
Bonos Pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17,14
Fondo del Magisterio	12,59
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38,83
Total SGP	146,48

Fuente: J.C. Parra "Dnpensión: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Mayo de 2001.

- Aumento de las cotizaciones para pensiones del 3% al 16,5%

- La edad de jubilación pasaría gradualmente de 65 a 60 años.

- La edad para acceder a las pensiones simultáneas con trabajo se modificaría gradualmente.

No se ha estimado todavía el efecto de una reforma al régimen de las Fuerzas Armadas[7].

El Gráfico 5 y el Cuadro 4 siguientes ilustran los resultados fiscales de la reforma pensional.

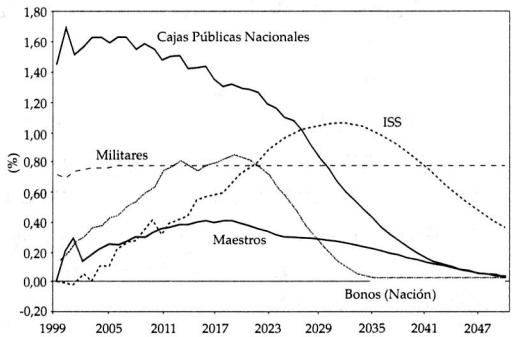
El déficit pensional agregado, y a cargo del gobierno nacional, se reduciría en 45,9% del PIB de 2000, por efecto de esta reforma: lo cual equivale a cerca a una tercera parte del déficit que se presentaría sin reforma.

El mayor efecto se produciría en el déficit del ISS, cuyo valor presente disminuiría casi a la mitad, y en un 29,5% del PIB; y que apenas llegaría a un máximo de 1,1,% del PIB en el año 2030, lo cual es también cercano a la mitad del flujo máximo alcanzado sin reforma.

El déficit de las Cajas Nacionales bajaría apenas en 8,73% del PIB, aunque la reducción se concentraría muy convenientemente en los años iniciales, en los cuales no se permitiría el crecimiento adicional del déficit por cuenta de esta parte del sector público. El ajuste en este frente se ve restringido porque ya pesan demasiado las obligaciones en curso de pago, porque hay una

Gráfico 5

DÉFICIT FISCALES PENSIONALES CON LA NUEVA REFORMA SUGERIDA EN EL TEXTO



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario con reforma Modelo Dnpensión-DEE.
Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

[7] Es posible que una reforma del régimen para las fuerzas armadas no llegue a reducir los costos fiscales, puesto que hay carencias notables para ciertos grupos como los de los conscriptos y soldados profesionales, y también porque por lo menos en unas décadas próximas se necesite un mayor pie de fuerza, o al menos uno cuyo costo crezca como la economía del país.

concentración de pensionamiento en los años más próximos y una restricción de ajustes graduales que no se pueden iniciar inmediatamente.

En sus propios términos también sería muy significativa la reducción del déficit del Fondo Prestacional del Magisterio, 6,89% del PIB que representan un 35% del déficit sin nueva reforma.

La nueva propuesta de reforma suspendería ante todo la generación de más pasivo pensional del régimen general, pero no dispone ya de mucho margen para reducir los costos de la transición, ni por supuesto, tampoco las obligaciones en curso de pago. Esto se constata con el ejercicio siguiente que ilustra las limitaciones de la reforma de beneficios.

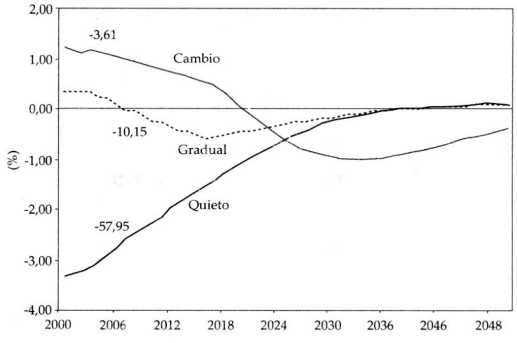
L. El margen para reformar y el alcance de la reforma

Se examina a continuación la evolución de la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y pago de pensiones, con y sin las nuevas reformas, para tres grupos de afiliados y pensionados al ISS y las Cajas Públicas:

- Los pensionados o afiliados con derecho a pensión en 2000, y los afiliados a los cuales una nueva reforma ya no podría cambiarles las reglas del juego por estar cercanos a jubilación: grupo que en la nueva propuesta de transición está constituido por quienes en ese año tenían más de 55 años los hombres y 50 las mujeres.
- Aquellos que someterían a la transición de beneficios: hombres entre 47 y 55 años y mujeres entre 41 y 49 más años en 2000.
- Los afiliados que estarían sujetos al nuevo régimen de beneficios: mujeres menores de 41 años y hombres menores de 47 años en el año 2000.

El balance anual de cada uno de estos grupos, si no se efectuara la nueva reforma, sería el mostrado en el Gráfico 6, que también presenta el valor presente de los déficits correspondientes[8]. El primer grupo, por supuesto, generaría todo el tiempo déficits porque los pensionados ya no contribuyen y los activos lo harán por muy pocos años. El segundo grupo, de transi-

Gráfico 6
DÉFICITS OPERACIONALES SEGÚN GRUPOS
Escenario con reforma



Nota: Los títulos "quieto, gradual, y cambio" se refieren respectivamente a los tres grupos señalados en los numerales del segundo párrafo de esta sección.
Fuente: J.C. Parra, 2001.

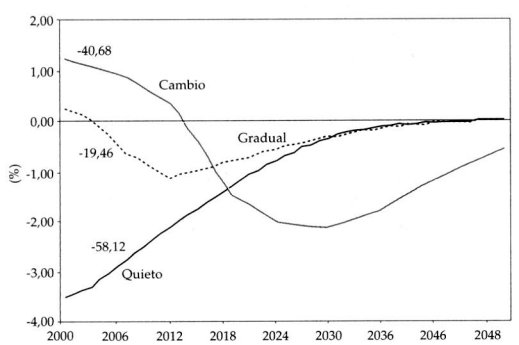
[8] Nótese que se excluyen los maestros y personal de fuerzas armadas, y que tampoco son relevantes para este ejercicio los bonos pensionales, porque se ha supuesto que no los afectaría la nueva reforma. Los déficits suman 118,6% del PIB monto que difiere ligeramente del mencionado antes para estos caso, 116,9% del PIB, porque para este ejercicio no se ha hecho una proyección de corto plazo de los déficits de las Cajas que empate con las tendencias que venían actuando antes del 2000.

ción, alcanza a generar superávits en unos pocos años iniciales, pero su balance es casi todo el tiempo negativo. Los más jóvenes acumulan superávits hasta tanto comiencen a jubilarse, pero ello no es suficiente para producir un equilibrio de largo plazo.

La nueva reforma ya no podrá afectar el déficit causado por el primer grupo, algo a los de transición, y totalmente a los que no serían sujetos de ésta. El efecto de la propuesta de reforma se muestra en el Gráfico 7, para cada uno de los grupos mencionados.

En este caso, casi se logra equilibrio de largo plazo entre cotizaciones y beneficios para el grupo al cual se aplicaría el nuevo régimen de beneficios de largo plazo. Se comprueba así que la selección de parámateros es adecuada para que produzcan ese efecto. Este grupo produce superávit hasta el año 2019, el cual se absorbe luego para pagar sus pensiones. El grupo de transición genera un déficit de largo plazo algo menor que sin reforma. Y por supuesto, no se altera signifitativamente el déficit causado por los pensionados que ya no aportan cotizaciones y por los que aportan por un breve período antes de pensionarse.

Gráfico 7
DÉFICITS OPERACIONALES SEGÚN GRUPOS
Escenario básico, sin reforma



Nota: Cotizaciones - Pensiones como % del PIB - Escenario básico. Modelo Dnpensión-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001b.

Este ejercicio muestra que casi todo el margen de maniobra para reducir los costos fiscales del sistema de Prima Media se concentra en suspender inmediatamente los desequilibrios generados en el margen por nuevos afiliados y por los que no están sujetos a la transición de beneficios. A pesar de ser indispensable, el ajuste de beneficios para la generación de transición rinde un beneficio pequeño en términos de disminución del costo fiscal, aunque ello bien puede estar subestimado al no incluir los beneficios de eliminar corrupción y controlar mejor las liquidaciones de pensiones por estar sujetas a un sólo régimen.

El impacto fiscal de la nueva reforma pensional sería apenas una reducción del valor presente del agregado a cargo de la Nación en 49% del PIB del año 2000. Si se pudieran aumentar los ingresos a través del traslado de cuatro puntos de impuestos sobre la nómina el efecto sería un 27% del PIB. Con estas medidas, y frente a un pasivo de 192% del PIB, quedaría todavía un faltante pensional del 116% del PIB por financiar, fuera de lo que produciría la reforma pensional.

M.La deuda pensional y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Cabe preguntarse si las nuevas reformas cumplen algún objetivo preciso de ajuste de los costos fiscales, aún sin entrar a cuestionar lo que puedan implicar para el bienestar y para la distribución del ingreso.

Se suele argumentar que los déficits no deben conducir a la insostenibilidad de las finanzas públicas, es decir a la violación de la restricción presupuestal intertemporal. Ante la imposición de los déficits pensionales sobre el balance del resto del sector público, la sostenibilidad exige que mediante ajustes en el mismo, bien sea por aumentos de impuestos o por reducción del gasto en otros rubros, se produzca un superávit primario (que no cuenta el pago de intereses) que compense aquellos déficits y los costos de su financiación temporal con endeudamiento.

Precisamente, algunos de los estudios sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas, hechos aún antes de la actual crisis fiscal, mostraban que los déficits pensionales tras la reforma del 93 desbordarían la capacidad de pago de deuda pública por parte de la economía colombiana[9]. Otros estudios mostraban que los costos fiscales de la transición reducirían significativamente el ahorro doméstico, pese al incremento de ahorro privado en los fondos de pensiones, bajo supuestos razonables de financiación y previsión de los ajustes fiscales[10]. Para evitar dicho impacto negativo sobre el ahorro y el crecimiento, se enfrenta un agudo dilema entre reducir los costos fiscales pensionales y los de otras actividades, como la inversión pública para infraestructura, formar capital humano, y atender a los pobres. Dichos estudios se encuentran entre los principales fundamentos para requerir y emprender ahora una nueva ronda de reformas pensionales.

Las nuevas estimaciones de los costos fiscales del sistema pensional exceden las previsiones hechas anteriormente, particularmente por cuenta de los sistemas no reformados, y por la insuficiencia del ajuste en la reforma de las pensiones del sector público.

Habría entonces que constatar si la sostenibilidad se recupera con las medidas propuestas, y en caso contrario, estimar los requisitos de superávit primario en el resto de las finanzas públicas, mediante aumentos de impuestos o reducción de otros gastos públicos.

La financiación tampoco se define exclusivamente para cumplir la restricción presupuestal o equivalentemente, para asegurar la sostenibilidad; ya que de ella dependen también los efectos macroeconómicos y distributivos de largo plazo.

La política "óptima" de financiación, la que maximizaría el bienestar ponderado de todas las generaciones, involucra alguna combina-

---

[9] Véase en particular el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997. Allí se estimaba que por efecto de la adición de los costos de la reforma del 93 (que no son todos los costos fiscales pensionales) y de los intereses correspondientes, y suponiendo un superávit primario nulo en el resto de las finanzas nacionales, el querer financiarlos llevaría a que el saldo de la deuda del gobierno nacional se incrementaría del 15% (en 1995) al 20% del PIB en el 2003,40% hacia el 2010 y 80% del PIB en el 2025, es decir se hacía explosivo. Para estabilizar la deuda en el 20% del PIB se requeriría un superávit primario en el resto de las finanzas nacionales del orden de un 4% del PIB.

[10] Ver Ayala, 1997. En este trabajo se argumenta que en el caso de la reforma colombiana del 93 y por cuenta del excesivo costo de la transición, el impacto negativo sobre el ahorro doméstico durante la transición al sistema capitalizado, no se vería compensado por los efectos positivos de la reforma pensional sobre los mercados de factores, la productividad y el ingreso y por esta vía indirecta también sobre el ahorro, como si habría sucedido en Chile según lo argumentado por Holzmann, 1996.

ción de ajuste fiscal cuyos efectos recaen en la generación de transición, y de endeudamiento para ser pagado por generaciones futuras, además de satisfacer los requisitos de sostenibilidad. La repartición de los costos entre generaciones incide además en los efectos de crecimiento en el largo plazo, ya que define cuándo se pueden hacer aumentos del ahorro y cuál es la generación que disfruta los beneficios de dicha inversión.

No se podría imponer el pago de todos los costos o parte excesiva de ellos a la generación de transición, no sólo porque ello haría la reforma inconveniente en el sentido de Pareto, sino para su propia viabilidad política.

Pero en la medida que los costos recaigan en dicha generación, se permite más crecimiento, ingreso y ahorro para las generaciones futuras, o sea que se aumenta el crecimiento en largo plazo[11], y por lo tanto hay conflicto entre la maximización del bienestar de las generaciones y la maximización del efecto crecimiento. La solución de dicho conflicto se logra sólo si la reforma tiene profundos y prontos efectos tempranos sobre el crecimiento, de manera que ello compense las pérdidas de bienestar de la generación de transición por haber asumido parte desproporcionada de los costos fiscales.

Este trabajo se ha ocupado de los costos fiscales pensionales, y de su reducción para viabilizar las reformas pensionales. Pero no se ha llegado todavía a constatar que los ajustes propuestos sean suficientes, ni a dimensionar los ajustes en el resto de las finanzas públicas que serían necesarios ante posible insuficiencia de las reformas pensionales. También hace falta diseñar la financiación: la oportunidad en el tiempo de los ajustes fiscales y de los aplazamientos mediante endeudamiento, para repartir la carga pensional entre generaciones, y con ello incidir en el crecimiento. En Colombia apenas se ha discutido el impacto de la reforma del 93 sobre la sostenibilidad, pero las nuevas reformas también requieren volver a asegurarla mediante el rediseño del sistema pensional y mediante la definición de la financiación.

[11] Los efectos de este tipo han sido estimados para el caso colombiano, y con base en las anteriores estimaciones de costos fiscales, por K. Schmidt- Hebbel, 1996.

Bibliografía

Ayala, U. (1997), "Impacto de la reforma pensional sobre el Ahorro en Colombia", publicado por Skandia en Pensiones, Ahorro y Mercado de Capitales, Bogotá.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), tomo iv, sobre Sistema Pensional y Deuda Pública, página 77 y siguientes.

Holzmann, R. (1996), "Pensión reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence for Chile", IMF Working paper WP/96/90.

K. Schmidt-Hebbel (1996), "Colombia's pensión reform: fiscal and macroeconomic implications". Banco Mundial, Octubre de 1994. Hay traducción y publicación de Asofondos.

Parra, J.C. (2001a), "Dnpension: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, mayo.

Parra, J.C. (2001b), "Simcrai: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo para Asofondos, julio.

Restrepo, J.C. (2000), "El problema Pensional Colombiano", en Debates de *Coyuntura Social* de Fedesarrollo, junio.

Comentarios
"Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia"

Mauricio Perfetti del C.[1]

Es una muestra de la importancia de Ulpiano como pensador y como persona el hecho de que aún nos siga haciendo pensar. La muerte de Ulpiano nos ha causado una profunda tristeza. Ojalá que, dentro de poco, no tengamos que lamentarnos nuevamente porque el país siga haciendo oídos sordos a su penetrante y profunda voz que, desde el más allá, continúa dándonos generosas lecciones de pensamiento riguroso, pertinente y responsable.

Puede decirse que el documento "Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia" elaborado por Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (2001) y publicado por la CEPAL, constituye una síntesis del agudo y profundo pensamiento de Ulpiano en materia pensional. Hay dos aspectos que saltan a la vista en el documento: de una parte, el artículo constituye un excelente diagnóstico del estado del Sistema General de Pensiones establecido por la Ley 100 de 1993. De otra parte, muestra la fuerza y coherencia del pensamiento de Ulpiano, comparado con algunas de sus contribuciones a los largo de los últimos 10 años en el tema pensional.

"Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia": una síntesis del pensamiento de Ulpiano y un excelente diagnóstico del Sistema General de Pensiones

Algunas de las preocupaciones recurrentes en el trabajo de Ulpiano eran los efectos del sistema pensional colombiano en materia fiscal y en el mercado laboral, así como en relación con la equidad de dicho sistema. Esas preocupaciones fueron expresadas en diversos documentos realizados desde 1992 acerca del tema pensional.

En materia fiscal, siempre le preocupó el pasivo pensional, particularmente la porción que ya no es modificable y para la cual nunca se crearon reservas. Ulpiano se refería, con intranquilidad, a esta deuda planteando que: "*...nada que se haga en el futuro, excepto incumplir a los pensionados, podrá reducirla. No resulta esta deuda de las medidas que se tomen para el futuro, sino de las imprevisiones pasadas*" (Exposición de Motivos Proyecto de Ley 152 de 1992, pp. 11) Así mismo, le preocupaban el crecimiento incontrolable del gasto público destinado al pago de dicha deuda, y el crecimiento del pasivo pensional en el largo plazo.

En el documento analizado, los autores estimaron y / o calcularon y / o establecieron los siguientes puntos: i) el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación por cuenta de pensiones, con una tasa de descuento del 4,5% anual, alcanza un valor equivalente a 192,4%

[1] Director del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales de Manizales (Crece).

del PIB del 2000. Dicho valor presente neto proviene de un flujo de déficit operacional de la Nación que aumenta desde un 3,0% del PIB en el 2001 a 5,5% del PIB en el 2019; ii) que el 55,0% del mencionado valor presente neto (es decir, un 105,8% del PIB) está en curso de pago o por pagar porque ya ha sido causado, y por lo tanto es inmodificable (ese porcentaje es mucho mayor en el caso del sector público: 65%); iii) que el 59,0% del déficit es por cuenta de los empleados públicos en el régimen de prima media, por lo cual es claro que el sector público explica la parte principal del déficit; y iv) que la carga fiscal de los próximos 20 años se debe principalmente a los costos de la transición, a la falta de reforma de los sectores exceptuados y a la falta de fondeo de las pensiones públicas.

Estas cifras, analizadas críticamente, llevan a los autores a concluir:

"*El que el sistema actual conduzca ante todo a una segmentación generacional, y las condiciones de desequilibrio financiero interno, selección adversa y riesgo moral a que está sujeto el sistema de prima media, conducen a plantear que si bien la tendencia sería a su sustitución por el Sistema de Ahorro Individual, ello tiene lugar en un plazo demasiado largo, a un costo fiscal excesivo, con posibilidades de inestabilidad, gran incertidumbre económica y regulatoria, y malos incentivos para el desarrollo del sistema de ahorro individual*" (Acosta y Ayala, pp. 31)

La anterior conclusión es, quizás, la mejor caracterización y síntesis que puede hacerse del Sistema General de Pensiones en Colombia.

Ulpiano siempre fue partidario de un Sistema de Ahorro Individual para todos los nuevos trabajadores, precisamente por esas tres preocupaciones; eso si, partidario de un Sistema de Ahorro Individual pleno sin las distorsiones e incentivos que posee el sistema actual. Desde su punto de vista, un sistema de esa naturaleza evita la generación de déficit fiscal futuro: el monto de la pensión corresponde a los aportes sumados a los rendimientos para los afiliados al régimen de ahorro individual y, por lo tanto, no genera déficit para el sistema. Esto implica que cada persona obtiene, al final de su vida laboral, una pensión que corresponde exactamente a sus aportes, sumada a los rendimientos. En este esquema, las pensiones corresponden sólo al monto que ellas alcanzan a financiar. Este sistema no depende financieramente del crecimiento de la base de cotizantes, y por lo tanto no es vulnerable a la estrecha base asalariada de afiliados, ni lo será respecto al envejecimiento de la población. El único costo fiscal que genera es el de las garantías de pensiones mínimas.

Adicionalmente, si todos los nuevos afiliados ingresan al régimen de ahorro individual, se tendrá un régimen de pensiones unificado para todos los nuevos afiliados, de tal forma que todos estarían regidos por las mismas condiciones, eliminando así los privilegios. Esto pone fin, por un lado, a las desigualdades originadas en las diferencias de los subsidios que reciben los asalariados de parte del Estado, (a mayor salario, mayor subsidio), y de otro lado, acaba con las diferencias entre los trabajadores públicos y los privados. Ambos problemas caracterizan el régimen actual de prima media.

En relación con la equidad, Ulpiano fue crítico de las desigualdades que el Sistema generaba. En sus trabajos identificó diversos orígenes de la inequidad: los diferentes regímenes de transición amparados en el artículo 36 de la Ley 100

de 1993; los regímenes privilegiados que no siguen estrictamente la Ley (*"...por ejemplo en cuanto a ser aplicables sólo a afiliados activos en el momento de la reforma, o que se han establecido con pretensiones permanentes. Tal ha sido el caso del régimen singular administrado establecido para los afiliados el Fondo del Congreso de la República"* (Acosta y Ayala, 2001, pp18)); los regímenes exceptuados por la Ley; los grupos de trabajadores que han pactado con los empleadores beneficios extralegales por encima de aquellos establecidos en las leyes, dentro de los que claramente se incluye el caso del ISS con su enorme pasivo pensional, que se financia a través de las cotizaciones (Acosta y Ayala, 2001). Algunos cálculos indican que este pasivo puede ascender a $5.0 billones y:

"la OIT, en su evaluación que hiciera del ISS en 1998, señaló el riesgo que significaba para la sostenibilidad financiera de la entidad, el generoso plan de beneficios de los empleados de la institución" (Acosta y Ayala, 2001, pp. 22).

La aguda y penetrante mente de Ulpiano sabía detectar también las importantes diferencias de matiz, lo cual hacía que sus propuestas estuvieran lejos de ser simplificaciones. Así, a pesar de los problemas señalados anteriormente, también reconocía que:

"No es entonces posible reducir todos los regímenes a uno solo común, ni en el largo plazo, como a veces se recomienda, porque hay excepciones permanentes razonables, como las de los regímenes especiales por cuenta del alto riesgo ocupacional, o como la de la asignación de retiro para oficiales y suboficiales...Los defectos de inequidad, excesos fiscales, y posibilidades de corrupción, parecen derivarse más bien de la estructura actual de la transición de beneficios, que mantiene prolongadamente una diversidad incontrolable..." (Acosta y Ayala, 2001, pp. 19)

Por otra parte, Ulpiano siempre relacionó el tema pensional con el mercado laboral. Su tesis central era que un sistema basado en impuestos a la nómina y sin reservas, determina que los recurrentes aumentos de cotización requeridos para equilibrar el sistema generen sesgo en contra del empleo formal, especialmente en un país como Colombia donde el empleo asalariado moderno es bajo. Además consideraba que el efecto anterior se reforzaba a través de aumentos en la evasión y elusión a partir de tasas de cotización muy por encima de las de equilibrio. Por esto, los autores insisten a lo largo del documento en los riesgos que implica pretender resolver los desajustes actuales del sistema "a punta" de aumentos de cotización.

La coherencia del pensamiento de Ulpiano

Aunque se supone que la coherencia es uno de requisitos mínimos del pensamiento de un buen investigador, en temas tan complejos y de tan grande magnitud como el de los sistemas pensionales, es difícil seguir sosteniendo la misma posición a lo largo de los años. Sin embargo, gran parte de la fuerza de los planteamientos de Ulpiano reside en su impresionante coherencia a través de los sucesivos estudios y documentos que produjo sobre el tema pensional. A este respecto, la mejor manera de mostrar la coherencia del pensamiento de Ulpiano consiste en comparar algunos de sus escritos anteriores:

En lo que respecta a la concepción que Ulpiano tenía del déficit pensional, los siguientes cálculos muestran la clara coherencia de su pensamiento y preocupación a lo largo de los años: *la deuda*

total ya heredada vale $9,8 billones o 30,7% del PIB de 1992, monto ya cercano a la deuda externa del país -35,0% del PIB-.("Exposición de Motivos 1992, pp 11). En el articulo que nos ocupa, el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación por cuenta de pensiones, calculado por los autores con una tasa de descuento del 4,5% anual, alcanza un valor equivalente a 192,4% del PIB del 2000, y cuyo déficit se origina por el del sector público, y a la retención de afiliados en el Régimen de Prima Media y en los regímenes exceptuados.

La misma coherencia que presenta en dichos cálculos se presenta en términos de los efectos del problema: *Si se toma en cuenta que el costo de las pensiones en un sistema autofinanciado de capitalización, es de un 12.5% de los salarios, y que aún en sistemas privados ello podría conseguirse a tasas no muy superiores a dicho costo, cabe esperar que la elevación de los aportes sobre un 15,0% abriría oportunidades para conseguir pensiones fuera del sistema público basado en reparto simple, lo cual produciría evasión por parte de los cotizantes de mayores ingresos y demandaría aún mayores tasas de reparto y más evasión: un círculo vicioso que lo haría no viables...De otro lado, semejantes tasas de cotización elevarían excesivamente el costo del trabajo, produciendo desempleo, informalización del empleo y pérdida de competitividad de la economía* (Exposición de Motivos, 1992, pp 14)... así como por lo que respecta al tratamiento de dicho problema: *Las tasas requeridas son ahora excesivamente altas, por involucrar el pago de una gran deuda heredada, que no debería asumirse con instrumentos parafiscales, sino con los de tipo fiscal, que son más idóneos, por involucrar una base mayor y por no afectar la escogencia de factores de producción...*" (Exposición de Motivos, 1992, pp 14), la cual se puede comparar con "*El debate sobre nuevas reformas se confunde y desorienta especialmente si no se cae en cuenta que solo una parte de los problemas fiscales pensionales se resuelven mediante reformas del régimen contributivo. Lo que éstas pueden hacer es reducir los costos fiscales causados en el futuro, imponer mejoras de eficiencia, y quizá también procurar algunos ingresos adicionales. Pero cerca de dos tercios de la gran carga fiscal de origen pensional ya debe ser financiada con los instrumentos y recursos de las más altas finanzas públicas: los impuestos generales, el manejo de la deuda pública, y el recorte en gastos en otros frentes...Por supuesto, la reducción de costos fiscales pensionales futuros también hace parte de las soluciones al problema del pago de la deuda heredad, particularmente para no tener que concentrar toda la carga en las generaciones actuales. Los pudientes dentro de estas generaciones ciertamente deben asumir una mayor parte de esta financiación a través del sistema tributario, especialmente los impuestos sobre la renta...*(Acosta y Ayala, 2001, pp 63). O cuando afirma que "*la ausencia de una estrategia para la financiación de los déficit pensionales, hace que se distorsionen los ajustes que el Sistema General de Pensiones requiere*" (Ayala, 2001).

Otro de los puntos fundamentales sobre los cuales Ulpiano no se canso de enfatizar en diversos documentos, tiene que ver con el origen de una parte importante de los desequilibrios financieros del sistema de reparto (antes de la Ley 100 de 1993) y del Regimen de Prima Media (después de la Ley 100 de 1993): los beneficios que se conceden no están financiados; o lo que es lo mismo, el costo real o efectivo de las pensiones en Colombia es muy elevado con respecto al costo de las pensiones que se podrian constituir en un sistema de capitalización o sistemas privados de pensiones. En otras palabras, los beneficios que se conceden actualmente reque-

ririan de recortes, sin afectar eso si derechos adquiridos, con el fin de adecuarlos a sus costos, sin afectar el empleo y el equilibrio financiero del sistema mismo.

A Ulpiano le faltó -y esto es un reclamo tardío-, escribir más sobre los temas de economía política relacionados con las pensiones. Quizás con su ayuda hubiéramos podido entender más profundamente por qué los juicios y estudios técnicos terminan pesando menos que los juicios e intereses políticos en temas tan trascendentales como el de las pensiones. Quizás Ulpiano nos hubiera ayudado a comprender mejor el problema de fondo que ha hecho que las políticas públicas en materia de pensiones sigan perpetuando inercialmente algunos de los problemas más graves del Sistema General de Pensiones en Colombia. De ahí la necesidad de comprender mejor la economía política que define finalmente lo que se presenta y aprueba en el Congreso. Entre otras cosas, porque según Valdés (1994) - en un seminario organizado por el propio Ulpiano, una de los efectos del sistema de ahorro individual de pensiones en Chile, fue permitir la despolitización de la discusión pensional, conduciéndose por los cauces de los estudios y conceptos técnicos, tal y como debe ser, y como no se cansó de proponerlo Ulpiano. Quizás el hecho de que hoy muchos estemos preocupados por insistir en llevar la discusión pensional colombiana por los áridos pero útiles caminos de la técnica, sea uno de los mayores legados de Ulpiano.

Bibliografía

Acosta, Olga Lucía; Ayala, Ulpiano (2001), "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia". *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 116, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, noviembre.

Ayala Ulpiano (2001), "Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional". *Coyuntura Social* No 25, Noviembre. Fedesarrollo, Bogotá.

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social" (Septiembre, 1992).

Valdés, S. (1994) "Evaluación de la Reforma de la Seguridad Social en Chile", trabajo presentado en el Seminario Internacional *Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad Social*. Experiencias colombiana e internacional, Bogotá, mayo.

Todos contra el desempleo*

Ulpiano Ayala O.[1]
Felipe Barrera O.[1]
Marta Luz Henao V.[1]
Hugo López C.[2]

Abstract

This document sets the foundation for a short and medium term Labor Plan. This Plan will intend to arrive to rapid results without sacrifying economic development in the long run, which is a sine qua non condition to increase labor occupation and productivity. For that matter, the document combines policies that have an influence on growth, as the success of the peace process; the ones that have an influence on contracts, labor relations and wage formation; the ones that affect education and labor training and the active programs of employment and increasing income. In addition the document tries to identify the responsibilities of the different agents that have a direct effect in the formulation of policies for employment and income generation as the government, the legislative power, workers and organized firm managers, and finally the educational system. All this without neglecting the long run interests of future generations, of not organized workers, particularly if they are poor, and over all the unemployed.

Resumen

Este documento plantea las bases para un Plan de Empleo de corto y mediano plazo que procure resultados prontos sin sacrificar el desarrollo económico de largo plazo, condición sine qua non para el aumento del empleo y la productividad laboral. Para ello se combinan políticas que inciden sobre el crecimiento, dentro de las cuales se destaca la paz; las que inciden en los contratos y relaciones laborales y de formación de salarios; las que inciden en la educación y la capacitación laboral y; los programas activos de empleo y mejora de los ingresos. Se procura identificar las responsabilidades de los diversos agentes que inciden directamente formulación de políticas para la generación de empleo e ingresos como son el gobierno, el legislativo, los trabajadores y empresarios organizados y el sistema educativo, sin descuidar los intereses de largo plazo de las generaciones futuras, de los trabajadores no organizados, particularmente si son pobres y, sobre todo, de los desempleados.

Palabras claves: crecimiento, empleo, paz, gobieno, trabajadores, empresarios.

---

* Este artículo hace parte de un trabajo realizado para la Fundación "Ideas para la Paz".

[1] Investigadores Asociados de Fedesarrollo.

[2] Director Corporación de Investigación CIDE.

I. Introducción

La solución al problema del alto nivel de desempleo en Colombia requiere adoptar políticas que consideren y busquen soluciones desde el corto hasta el largo plazo, compatibilizar las políticas dirigidas a enfrentar la diversidad de causas incidentes, negociar y coordinar acciones y aportes realizados por agentes con diversos intereses.

Los analistas coinciden, casi unánimemente, en que se requieren altos niveles de crecimiento sostenido para alcanzar niveles aceptables de empleo y para que éste sea productivo y bien remunerado. También hay coincidencia en que dicho crecimiento solo será alcanzable si hay paz. Pero para el logro de esta última es indispensable que se atiendan necesidades masivas de bienestar en el corto y mediano plazo, dado que el deterioro de la situación de empleo durante los últimos cinco años ha aumentado la pobreza de los hogares en forma considerable. Las posibilidades de mejora en el largo plazo también peligran ahora a través de las pérdidas recientes en nutrición, salud y educación de la población y de la quiebra o desvalorización de las empresas.

Por lo tanto, no se puede confiar sólo en las medidas que recuperen el crecimiento en el largo plazo. A la vez hay que procurar que las soluciones de corto y mediano plazo no sacrifiquen, sino más bien contribuyan, a dicho crecimiento.

El desempleo observado en el momento actual se debe a:

- La recesión (caída de la demanda) inducida por factores externos y por errores de política,
- A factores estructurales, como los institucionales que inciden en los contratos y la formación de salarios, y los factores sociales que inciden en la calidad y composición de la oferta laboral (como la adecuación de la educación y capacitación de los trabajadores a los puestos de trabajo) y los hechos que afectan la participación laboral (como el aumento de la participación laboral femenina),
- Limitantes para la difusión de la información necesaria para la búsqueda y consecución de empleo, que ocasionan el desempleo llamado friccional.

No hay instrumentos que puedan enfrentar a la vez todas estas causas del desempleo, y los que atacan a una de ellas pueden incidir negativamente en las demás, hechos que también están detrás de la combinación de los efectos de las políticas en el tiempo.

Considérense algunas ilustraciones de la manera como interactúan las diversas causas y efectos de las distintas políticas. Cerca de la mitad del desempleo actual obedece a la caída de la actividad económica a partir de 1996. Pero ello ha operado en parte a través de un aumento de la tasa de la participación laboral de 59% a 63% desde 1997. Por lo tanto, ahora se requiere que haya, por supuesto, una reactivación sustancial, que también debe estar acompañada de políticas de retención de jóvenes en el sistema educativo, lo que a su vez mejoraría sus perspectivas de empleo e ingreso en el largo plazo.

La caída de la demanda estuvo también acompañada en los últimos años por un aumento sustancial real de salarios mínimos, por errores de política y de previsión dentro de un marco institucional inadecuado, contribuyendo muy significativamente al desempleo de los pobres, cuyos

ingresos se redujeron por no lograr empleo asalariado y por la mayor caída de los ingresos informales. La política de salarios mínimos debe enfocarse hacia protección efectiva contra la pobreza y, por lo tanto, debe tomar en cuenta su impacto sobre el empleo de los pobres y los ingresos informales.

Las reformas de la seguridad social y laborales de comienzos de la década pasada elevaron significativamente los costos laborales y de contratación para las empresas. Estos aumentos no se compensaron con un reajuste de los impuestos a la nómina, ni se adecuaron las indemnizaciones por despido a los nuevos mecanismos de seguridad social, para que se hubieran compensado dichos aumentos de costos laborales. Tampoco se reorganizaron los programas y la financiación de la protección social para que no hubiera pérdidas en este frente. En consecuencia, con ello se afectó más bien la capacidad de generación de empleo formal. Hay que conservar y ampliar la seguridad social, pero organizándola y financiándola sin sacrificar el empleo formal.

El gobierno está poniendo en marcha la Red de Protección Social, que consta de tres programas: *Empleo en Acción* que es básicamente un programa de obras públicas para generar empleo a la mano de obra no calificada; *Familias en Acción* que otorga subsidios monetarios a las familias más pobres, condicionados a la asistencia escolar de los menores y a la atención en salud básica y; *Jóvenes en Acción* que es un programa de capacitación para jóvenes pobres desempleados, con el fin de lograr al mismo tiempo su retención temporal fuera de la fuerza laboral y la mejora de su empleabilidad (Ver anexo 1). Estas son políticas activas y de gran alcance que procuran, a la vez, efectos inmediatos y de largo plazo, y que se enfocan a los grupos más pobres y vulnerables para hacer más efectivo y viable el gasto público dirigido a estos propósitos. Las restricciones fiscales sólo permiten financiar la asistencia social que enfoque precisamente a los pobres e impida montar costosos programas permanentes.

Además de la combinación adecuada de plazos e instrumentos, una política de empleo debe unir los esfuerzos y exigir compromisos de los múltiples agentes que intervienen en el éxito y viabilidad de un plan de esta naturaleza. El gobierno debe adelantar labores indispensables de coordinación y financiación de las políticas públicas y de establecimiento y hacer cumplir las reglas del juego de los contratos, individuales y colectivos, entre los agentes principales del mercado de trabajo, que son los empresarios y trabajadores. Consumidores y trabajadores independientes e informales son también partes interesadas que no suelen tener representación directa en la formación de políticas y en el funcionamiento del mercado y las relaciones laborales internas a las empresas, por lo cual, sus intereses deben ser también atendidos por el gobierno y otros estamentos públicos. Las familias, el sistema educativo y la propia actividad laboral forman la capacidad laboral y de ello dependen su productividad e ingresos .

Un esfuerzo que pretenda resultados de corto plazo, y que sea también propicio al desarrollo de largo plazo, que considere por lo tanto el ciclo de vida de los trabajadores y tome en cuenta a las varias generaciones, y que combine distintos instrumentos empleados por muy diversos agentes, requiere entonces negociación, concertación y coordinación de los intereses y acciones de todas estas partes, aún más cuando se

trata de un proceso en el cual se pone en juego simultáneamente la paz.

En consecuencia, para enfrentar inmediatamente el desempleo se deben acoger, como punto de partida, los programas activos de protección social que ha elaborado la administración actual, que representan el primer esfuerzo sistemático de asistencia social, ante la emergencia social, creada por la recesión y el desempleo actuales. Es un esfuerzo significativo, novedoso y aún poco conocido, que se enfoca a los pobres. Sin embargo, acá se plantearán posibilidades adicionales de potenciación de dichos programas.

Al involucrar los efectos sobre el empleo de la reactivación, a la cual conducirían unas buenas políticas de ajuste fiscal y estabilización, apertura y régimen cambiario, y de estímulos y coordinación para la actividad privada, debe considerarse su potenciación por los efectos de la paz y de las reformas estructurales que ella permita. La profundización de la reforma de la seguridad social, los cambios en el régimen de transferencias, y las reformas del régimen laboral tendrán sus mejores efectos si se realizan en un ambiente de paz, y ésta se sostendrá si hay un entorno económico mejorado por dichas reformas.

Diversos estudios señalan que la paz podría contribuir hasta con un punto y medio adicional al crecimiento económico del país, pero cabría añadir que ello sería realizable sólo con una paz compatible con las reformas estructurales pendientes para el país.

Se requieren, además, propuestas de reformas laborales concertadas que incluirían también las políticas de remuneraciones en las cuales tiene injerencia el gobierno: salario mínimo, impuestos sobre la nómina y remuneraciones oficiales que inciden en los salarios calificados.

Se deben discutir políticas educativas para retener en la escuela a los jóvenes que están saliendo a buscar empleo por la crisis y expandir aún más la educación secundaria y superior, con lo cual se reduce temporalmente la oferta laboral y se mejoran luego, y permanentemente, las condiciones de empleabilidad e ingreso, particularmente de los pobres.

En especial, se identifican y proponen actividades y programas en los cuales podría tener lugar un aporte financiero empresarial como contribución a la paz por la vía del empleo y de la formación para el trabajo. Este aporte de los empresarios sería paralelo al esfuerzo que harían los trabajadores mediante la reforma laboral y salarial, al que haría la guerilla para la paz, y al que harían todos los colombianos para las reformas estructurales.

II. Requisitos para una estrategia contra el desempleo

Para contribuir a acordar un plan contra el desempleo, en las secciones siguientes se plantea un ejercicio de consideración simultánea de políticas y programas con efectos en diversos plazos, que procuran resultados prontos, sin sacrificio del desarrollo de largo plazo. Para ello se combinan las políticas que inciden sobre el crecimiento global, dentro de las cuales se destaca la paz (en las dimensiones que no atañen directamente a lo laboral); las que inciden en los contratos y las relaciones laborales y de formación de los salarios; las que inciden en la formación y la capacitación laboral y; los programas activos de empleo y mejora de ingresos.

Se procura identificar las responsabilidades de los diversos agentes que inciden directamente en la formación de las políticas: gobierno y legislativo, trabajadores y empresarios organizados, educadores y sistema educativo, sin descuidar los intereses de largo plazo de los mismos trabajadores y de las generaciones futuras, ni las de los trabajadores no asalariados y no organizados, particularmente si son pobres.

Este ejercicio contempla directamente un horizonte de cinco años durante el cual se aspira a lograr resultados que conduzcan, a la vez, a reducir los sacrificios inmediatos de la recesión y a retomar un sendero de crecimiento y empleo de largo plazo mediante acciones de corto y mediano plazo compatibles y favorables al más largo plazo.

La formulación de las bases para un eventual plan de empleo también se realiza de forma que permite examinar las contribuciones individuales de las diversas políticas y la sensibilidad de los resultados frente a supuestos y a la intensidad de ejecución de los programas. Se revela la articulación de las políticas, y lo que podría ocurrir si no se logran los acuerdos necesarios para realizarlas. Se revela, así mismo, que las políticas son fuertemente complementarias y que se requieren esfuerzos en todos los frentes y de parte de todos los agentes. No existe una solución que combine adecuadamente corto y largo plazo mediante una concentración sólo en la política macro para el crecimiento a pesar que esto sea absolutamente indispensable. Las políticas activas y de concertación laboral también son necesarias, pero resultan insuficientes en cuanto no contribuyan al crecimiento de largo plazo.

La paz incide en todos los frentes ya que a la vez que complementa el éxito y viabilidad de las políticas macro para el crecimiento, también debe lograrse mediante políticas y programas directos en las relaciones laborales, la satisfacción de necesidades inmediatas mediante políticas activas, y hasta con asegurar la expansión y continuidad de la asistencia escolar y la capacitación de los jóvenes. Un crecimiento mediocre, entre otros por falta de seguridad, no se compensa suficientemente con políticas activas y asistenciales.

También vale la pena señalar que este ejercicio incorpora información y conocimiento sobre la situación laboral para apreciar los efectos de las reformas y políticas, que son, sin embargo, bastante limitados y que no hay un modelo general que las examine en un marco integrado, o de equilibrio general. Este ejercicio puede, entonces. estar sujeto también a controversia técnica y mejora de especificación que podrían alterar algunos de los resultados, pero tiene la ventaja y el propósito de plantear el debate y la negociación en un terreno objetivo y mejorable, y que no es excluyente respecto a tipos de políticas e intereses de agentes, ni se concentra sólo en lo inmediato o en el largo plazo.

A. Metas, instrumentos y resultados esperados

En primer lugar, se exponen la situación inicial y unas metas posibles, y luego se examinan los instrumentos y su contribución al logro de dichas metas. Se comienza por los efectos vía crecimiento de las políticas macro y las reformas estructurales, a los cuales se suma también un impacto adicional en crecimiento producido por la paz. En segundo término, se consideran los programas de emergencia diseñados por el gobierno y sus efectos laborales y sobre ingresos:

Manos a la Obra - Empleo en Acción, Subsidios Condicionados - Familias en Acción, y Capacitación de Jóvenes Pobres - Jóvenes en Acción, con programas complementarios a cargo de los empresarios y añadiendo una posible reorientación de algunas actividades y recursos del SENA. En tercer lugar, se presentan los programas y efectos laborales de una posible expansión del sistema educativo en el nivel secundario y de crédito educativo para la educación superior. Por último, se examinan las políticas salariales y de reformas del régimen laboral que se someterían a concertación laboral, con atención especial a los trabajadores informales y los pobres.

En todos los campos se presentan iniciativas ilustrativas, más que propuestas definitivas, siempre que cumplan con los requisitos de no pretender soluciones exhaustivas con un solo instrumento, que enfrenten las necesidades de corto plazo sin sacrificar el desarrollo en el largo plazo, que exploten complementariedades entre programas, que se formulen en términos negociables y con participación de los agentes interesados y afectados sin dejar por fuera la consideración de los que suelen carecer de representación directa en los procesos decisorios tradicionales, como ocurre con los trabajadores informales, los desempleados, los jóvenes, los pobres, y los consumidores.

Las propuestas se elaboran para que el plan se estructure en forma anualizada ya que se trata, ante todo, del corto y mediano plazo. Se comparan las situaciones inicial y terminal y los esfuerzos y efectos promedios anuales durante el quinquenio.

El efecto empleo consiste en generación del mismo, y reducción de la oferta laboral, con las correspondientes implicaciones sobre la tasa de desempleo. Se discriminan los componentes rural y urbano de las políticas y de los resultados de las mismas.

B. Situación inicial

El plan contempla un período de ejecución de cinco años contados a partir de marzo de 2001, cuando estarían en marcha todos los programas y comenzarían a surtir efecto las políticas, sin perjuicio de que haya cambiado la situación por efectos de la reactivación en curso y de algunas medidas con efectos en ese plazo. El plazo de cinco años, hasta marzo de 2006, para la realización de un plan de empleo obedece a la viabilidad de alcanzar una meta de reducción del desempleo que sea razonable, como la que se propone acá, que es la de volver a una tasa de desempleo nacional de 10%. En un menor tiempo sólo se podría llegar a dicha tasa si el crecimiento fuera muy superior a cualquier posibilidad razonable de mediano plazo, a no ser que se implementen políticas populistas que no serían sostenibles en el mediano y largo plazo.

La situación inicial de empleo y de actividad de la población para efectos de las proyecciones se refiere a marzo de 2000, fecha a la cual se ajustaron las mediciones y estimaciones presentadas en el Cuadro 1. Se parte así de una población de 40,3 millones, 29,3 millones en las cabeceras y 11 en el resto rural, de la cual 30,9 millones está en edad de trabajar, pero sólo 18,5 millones participan en la fuerza de trabajo (59,9% de participación laboral), 15,5 millones de ocupados y 3 millones de desempleados. Ello implica una tasa de desempleo de 16,4%, pero dicha tasa alcanza 18,8% en las cabeceras y 9,5% en el resto rural. En las siete principales ciudades, que concen-

Cuadro 1
LA SITUACIÓN LABORAL INICIAL

Área	Situación en septiembre de 1999	Situación en marzo de 2000	Tasa de crecimiento 1996-1999
Siete ciudades			
Población total	14.375.385	14.525.177	2,3
Población en edad de trabajar	11.154.868	11.341.306	2,7
Tasa de participación	63,3	63,9	-
Fuerza laboral	7.056.077	7.248.551	-
Tasa de desempleo	20,1	20,2	-
Desempleados	1.415.438	1.464.958	-
Ocupados	5.640.639	5.783.593	-
Otras cabeceras			
Población total	14.616.098	14.797.813	-
Población en edad de trabajar	11.076.592	11.188.280	2,3
Tasa de participación	57,6	58,1	2,7
Fuerza laboral	6.375.352	6.504.425	-
Tasa de desempleo	17,2	17,3	-
Desempleados	1.094.758	1.124.617	-
Ocupados	15.256.186	5.379.808	-
Total cabeceras			
Población total	28.991.483	29.322.990	2,3
Población en edad de trabajar	22.231.460	22.529.586	2,7
Tasa de participación	60,4	61,0	-
Fuerza laboral	13.431.429	13.752.976	-
Tasa de desempleo	18,7	18,8	-
Desempleados	2.510.196	2.589.575	-
Ocupados	10.921.233	11.163.401	-
Resto			
Población total	11.259.934	11.021.029	-
Población en edad de trabajar	8.574.974	8.445.903	0,3
Tasa de participación	56,7	56,7	0,9
Fuerza laboral	4.859.302	4.786.160	-
Tasa de desempleo	9,5	9,5	-
Desempleados	461.823	454.872	-
Ocupados	4.397.479	4.331.288	-
Total nacional			
Población total	40.044.801	40.344.019	1,5
Población en edad de trabajar	30.655.281	30.975.489	2,1
Tasa de participación	59,4	59,9	-
Fuerza laboral	18.222.557	18.539.136	-
Tasa de desempleo	16,3	16,4	-
Desempleados	2.966.371	3.044.447	-
Ocupados	15.256.186	15.494.689	-

Fuente: cálculos de los autores con base en la ENH del DANE.

tran 49% de la población urbana, la tasa de desempleo llegó a 20,2% en Marzo de 2000.

En el Cuadro 2 se presentan las bases para las proyecciones de población, participación laboral, y los parámetros necesarios para estimar la respuesta del empleo al producto y a los salarios, así como otros supuestos relevantes para algunas de las estimaciones de los efectos de políticas que se comentará más adelante. Como se muestra, la población en edad de trabajar crecería los próximos años 2,1% anual en total del país, 2,7% en las cabeceras y 0,9% en el resto. Se supone un crecimiento de participación laboral,

Cuadro 2
SUPUESTOS

Crecimiento PET total (%)	2,5
Crecimiento PET cabeceras (%)	2,7
Incremento annual de la participación	
Cabeceras (%)	2,0
Resto (%)	2,0
Población desescolarizada en 1998 entre 12-17 años	
Cabeceras	548.216
Resto	697.112
Total	1.245.328
Incremento cobertura secundaria en 5 años	
Porcentaje de cobertura en 5 años (%)	50,0
Ganancia en participación	0,500
Cabeceras	137.054
Resto	174.278
Total	311.332
Elasticidad Empleo-PIB	0,806
Elasticidad Empleo urbano-Salario Mínimo	-0,238
Crecimiento Sal mínimo previsto	0,02
Crecimiento Sal mínimo meta	0,000
Elasticidad Empleo-Salario Calificado	-0,252
Crecimiento histórico del salario calificado	0,035
Crecimiento salario Calificado sector público	0,000
Nuevo crecimiento salario calificado medio	0,017
Impacto empleo de reducir parafiscales (2 puntos) plazo 4 años	72.000
Impacto reformas laboral plazo 4 años	161.000

Fuente: cálculos de los autores.

de acuerdo con las tendencias, pero sin el efecto reciente inducido por la caída de la demanda, de 2% anual en los próximos 5 años en las cabeceras y 1% en el área rural. El empleo responde al crecimiento del PIB con una elasticidad de 0,806. El empleo urbano responde al salario mínimo con una elasticidad de -0,238.

C. Efectos sobre el empleo

El Cuadro 3 presenta los efectos sobre el empleo de diferentes políticas de acuerdo con sus componentes y en conjunto. Siempre se distinguen los incrementos de empleo de las retenciones por reducción de la participación laboral, las que se sintetizan en el bloque de las últimas cinco filas: aporte total.

En el bloque superior de las nueve primeras filas se muestran los resultados en términos de desempleados y ocupados y la tasa de desempleo, dada las proyecciones de la población en edad de trabajar y el supuesto básico de incremento de la participación laboral, que arrojan una población económicamente activa, PEA.

El bloque intermedio detalla los efectos sobre el empleo de cada uno de los programas y políticas consideradas.

A partir de las cifras poblacionales y de empleo iniciales, de marzo de 2000 mostradas en el Cuadro 1, se llega a las cifras del bloque de columnas correspondiente a marzo de 2006 del Cuadro 3. Los cambios en las variables son expuestos en el bloque en las dos últimas columnas del mismo cuadro, donde se comparan los resultados finales y la posición inicial (penúltima columna), y los expresa en forma de promedios anuales (última columna).

Este conjunto de acciones se desarrollaría entre los años 2001 y 2006, pero entre marzo de 2000 y 2001 también hay crecimiento, que incide en el empleo y desempleo.

A partir de proyecciones de la población en edad de trabajar (PET), de la población económicamente activa (PEA), y de la tasa de participación global (TPG) presentadas en las tres primeras filas del Cuadro 3, se calcula la PEA neta de los efectos de retención de las políticas (filas tercera y cuarta del bloque superior). Ello genera una tasa de participación laboral neta, presentada en al fila 5 del bloque superior. La población ocupada, fila 8 del bloque superior, se va afectando por la generación efectiva de empleo resultante de todas las políticas y programas.

La población desempleada (fila 7) es el residuo entre la PEA neta después de los efectos retención de las políticas y programas y la población ocupada. La tasa de desempleo (fila 9) es entonces la razón entre el número de desempleados y la PEA neta.

Las políticas se estructuran para alcanzar una metas de reducción de la tasa de desempleo a 10% en marzo de 2006, resultante del desempleo rural de 4,5% y de 11,6% de desempleo en las cabeceras. Ello implicaría una disminución de 7,2 puntos porcentuales en la tasa de desempleo urbana y 5 puntos en la rural. El número de desempleados descendería de los tres millones de marzo de 2000 a 2,1 millones en el año 2006, restando 935 mil desempleados (156 mil por año), con un aumento de 2,87 millones en la PEA (487 mil por año), generando 3,6 millones de empleos (600 mil por año) y reteniendo fuera de la PEA a 200 mil personas (33.800 por año). La meta equivale a la de eliminación del componente cíclico del desempleo, y también reduciendo parte del desempleo estructural y friccional.

D. Los programas y políticas y sus efectos sobre el empleo

El ***crecimiento económico***, mejorado mediante una combinación de política macroeconómica adecuada y reformas estructurales y posibilitado por la paz, sería el motor principal de la generación de empleo y la reducción del desempleo. Se supone que la paz hace un aporte propio hasta de 1,5% anual a la tasa de crecimiento económico, que provendría de un aumento hasta de 1,6% anual del PIB urbano y 1,3% anual del PIB rural, creciendo a partir del año 2001 en forma gradual.

Las políticas macroeconómicas en un ambiente de reformas estructurales tendrían un aporte propio de crecimiento hasta de 4,7% del PIB por año, a partir de 2,9% inicial para el año 2000. El PIB urbano llegaría a crecer por cuenta de estas políticas y reformas hasta 4,4% por año, y el rural hasta 3,5% por año, a partir de tasas iniciales de 3% y 2,4%, respectivamente. El crecimiento sin paz del año 2001 debe generar 143 mil nuevos empleos, insuficiente para reducir el desempleo, que ascendería de 16,4% de marzo de 2000 (18,8% en cabeceras y 9,5% rural) a 17,6% en 2001 (20,4% urbano y 9,6% rural). A partir de entonces tendría lugar un crecimiento de 4,3% en el año 2001, 5,2% en el 2002, y 5,7% de ahí en adelante, como efecto combinado de la paz, las políticas macro y las reformas estructurales, que generarían 323 mil empleos en 2001, 460 mil en 2002, 546 mil en 2003, y llegaría a 596 mil nuevos empleos por año en 2006.

Cuadro 3

SIMULACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO DE UN CONJUNTO DE POLÍTICAS

Plan de empleo quinquenal	Marzo 2001			Marzo 2002			Marzo 2003			Marzo 2004		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Cifras iniciales (marzo 2000)												
PET	31.625.974	23.137.885	8.488.090	32.290.120	23.762.607	8.527.512	32.968.212	24.404.198	8.564.014	33.660.545	25.063.111	8.597.434
Tasa participación laboral	0,600	0,612	0,568	0,602	0,614	0,569	0,604	0,616	0,570	0,606	0,618	0,571
PEA	18.989.137	14.170.583	4.818.554	19.450.175	14.600.713	4.849.461	19.922.525	15.043.741	4.878.783	20.406.468	15.500.048	4.906.419
Efectos retención	0	0	0	196.352	161.496	34.856	235.352	200.496	34.856	265.352	230.496	34.856
PEA neta	18.989.137	14.170.583	4.818.554	19.253.823	14.439.217	4.814.606	19.687.173	14.843.245	4.843.928	20.141.116	15.269.552	4.871.564
Tasa neta participación	0,600	0,612	0,568	0,596	0,608	0,565	0,597	0,608	0,566	0,598	0,609	0,567
Desempleados	3.351.150	2.888.849	462.301	3.025.035	2.654.376	370.659	2.726.498	2.444.218	282.280	2.400.997	2.181.776	219.220
Ocupados	15.637.987	11.281.733	4.356.254	16.228.787	11.784.841	4.443.947	16.960.674	12.399.026	4.561.648	17.740.119	13.087.776	4.652.343
Tasa desempleo	17,6	20,4	9,6	15,7	18,4	7,7	13,8	16,5	5,8	11,9	14,3	4,5
	Marzo 2001-marzo 2002			Marzo 2002-marzo 2003			Marzo 2003-marzo 2004			Marzo 2004-marzo 2005		
Crecimiento PIB año en curso	4,3	*4,5*	3,6	5,2	*5,5*	4,4	5,7	*6,0*	4,8	5,7	*6,0*	4,8
Política macro	3,8	*4,0*	3,2	4,2	*4,4*	3,5	4,2	*4,4*	3,5	4,2	*4,4*	3,5
Paz	0,5	0,5	0,4	1,0	*1,1*	0,9	1,5	*1,6*	1,3	1,5	*1,6*	1,3
Aporte creimiento	323.226	255.983	67.243	459.635	362.384	97.251	545.772	431.238	114.534	572.004	455.193	116.811
Política macro	263.716	210.517	53.199	323.631	257.899	65.731	338.813	271.340	67.472	355.227	286.413	68.814
Paz (%)[a]	59.510	45.465	14.045	136.004	104.484	31.520	206.959	159.898	47.062	216.777	168.780	47.997
Concertación laboral	163.125	163.125	-	167.802	167.802	-	173.511	173.511	-	179.914	179.914	-
Política mínimo (estable)	53.701	53.701	-	56.096	56.096	-	59.019	59.019	-	62.298	62.298	-
Política sal calif sect público	51.174	51.174	-	53.456	53.456	-	56.242	56.242	-	59.366	59.366	-
Parafiscales: 2 puntos[a]	18.000	18.000	-	18.000	18.000	-	18.000	18.000	-	18.000	18.000	-
Reformas laborales[a]	40.250	40.250	-	40.250	40.250	-	40.250	40.250	-	40.250	40.250	-
Política educativa	96.266	61.411	34.856	135.266	100.411	34.856	165.266	130.411	34.856	169.973	135.118	34.856
Amplia cobertura secundaria	62.266	27.411	34.856	62.266	27.411	34.856	62.266	27.411	34.856	62.266	27.411	34.856
Crédito educativo	34.000	34.000	0	73.000	73.000	0	103.000	103.000	0	107.707	107.707	0
Efecto oferta	34.000	34.000	-	73.000	73.000	-	103.000	103.000	-	107.707	107.707	-
Plan emergencia	204.536	184.086	20.450	204.536	184.086	20.450	204.536	184.086	20.450	67.333	67.333	0
Efecto empleo	104.450	84.000	20.450	104.450	84.000	20.450	104.450	84.000	20.450	34.000	34.000	0
Efecto retención	100.086	100.086	0	100.086	100.086	0	100.086	100.086	0	33.333	33.333	0
Capacitación jóvenes	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0
Efecto empleo	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0
Efecto retención	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0
Plan actual	33.667	33.667	-	33.667	33.667	0	33.667	33.667	0	-	-	-
Efecto empleo	17.000	17.000	-	17.000	17.000	0	17.000	17.000	0	-	-	-
Efecto retención	16.667	16.667	-	16.667	16.667	0	16.667	16.667	0	-	-	-
Complemento empresarial	18.995	18.995	-	18.995	18.995	-	18.995	18.995	-	-	-	-
Efecto empleo	9.592	9.592	-	9.592	9.592	-	9.592	9.592	-	-	-	-
Efecto retención	9.404	9.404	-	9.404	9.404	-	9.404	9.404	-	-	-	-
Complemento y sustitución Sena	14.671	14.671	-	14.671	14.671	-	14.671	14.671	-	67.333	67.333	0
Efecto empleo	7.408	7.408	-	7.408	7.408	-	7.408	7.408	-	34.000	34.000	0
Efecto retención	7.263	7.263	-	7.263	7.263	-	7.263	7.263	-	33.333	33.333	0
Subsidios condic (efecto retención)	66.752	66.752	0	66.752	66.752	0	66.752	66.752	0	-	-	-
Plan actual	52.831	52.831	-	52.831	52.831	0	52.831	52.831	0	-	-	-
Plan complementario	13.921	13.921	-	13.921	13.921	0	13.921	13.921	0	-	-	-
Mano de obra (efecto empleo)	70.450	50.000	20.450	70.450	50.000	20.450	70.450	50.000	20.450	-	-	-
Plan actual	70.450	50.000	20.450	70.450	50.000	20.450	70.450	50.000	20.450	-	-	-
Plan complementario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Aporte total	787.153	664.604	122.549	967.239	814.682	152.557	1.089.085	919.246	169.839	989.225	837.558	151.667
Retención laboral (menos participación)	196.352	161.496	34.856	235.352	200.496	34.856	265.352	230.496	34.856	203.307	168.451	34.856
Generación potencial empleo	590.801	503.108	87.693	731.887	614.186	117.701	823.733	688.749	134.984	785.918	669.107	116.811
Alza efecto empleo	590.801	503.108	87.693	731.887	614.186	117.701	779.445	688.749	90.695	693.788	669.107	24.681
incr ingreso rural (en empleos)	0	0	0	0	0	0	44.289	0	44.289	92.130	0	92.130
Porcentaje incremental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

[a] Por una sola vez.

Fuente: cálculos de los autores.

Cuadro 3

SIMULACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO DE UN CONJUNTO DE POLÍTICAS *(Continuación)*

Plan de empleo quinquenal	Marzo 2005			Marzo 2006			Incremento marzo 2000-marzo2006			Promedio anual marzo 2001-2006		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Cifras iniciales (marzo 2000)												
PET	34.367.416	25.739.815	8.627.601	35.089.132	26.434.790	8.654.342	4.113.643	3.905.204	208.438	692.632	659.381	33.250
Tasa participación laboral	0,608	0,620	0,572	0,610	0,622	0,573	0,012	0,012	0,006	0,002	0,002	0,001
PEA	20.902.292	15.970.029	4.932.263	21.410.294	16.454.090	4.956.205	2.871.158	2.701.113	170.045	484.231	456.701	27.530
Efectos retención	203.307	168.451	34.856	203.307	168.451	34.856	203.307	168.451	34.856	40.661	33.690	6.971
PEA neta	20.698.985	15.801.578	4.897.407	21.206.987	16.285.639	4.921.349	2.667.851	2.532.662	135.189	443.570	423.011	20.559
Tasa neta participación	0,602	0,614	0,568	0,604	0,616	0,569	0,006	0,006	0,002	0,001	0,001	0,000
Desempleados	2.265.079	2.044.695	220.383	2.109.868	1.888.407	221.461	-934.579	-701.168	-233.411	-248.256	-200.088	-48.168
Ocupados	18.433.907	13.756.883	4.677.024	19.097.119	14.397.231	4.699.888	3.602.430	3.233.830	368.600	691.826	623.100	68.727
Tasa desempleo	10,9	12,9	4,5	9,9	11,6	4,5	-6,5	-7,2	-5,0	-1,5	-1,8	-1,0
	Marzo 2005-marzo 2006			Marzo 2006-marzo 2007			Aporte total marzo 2000-marzo 2006			**Promedio anual marzo 2001-2006**		
Crecimiento PIB año en curso	5,7	*6,0*	4,8	5,7	*6,0*	4,8	-	-	-	5,3	5,6	4,5
Política macro	4,2	*4,4*	3,5	4,2	*4,4*	3,5	-	-	-	4,1	4,3	3,5
Paz	1,5	*1,6*	1,3	1,5	*1,6*	1,3	-	-	-	1,2	1,3	1,0
Aporte creimiento	595.895	478.464	117.431	618.740	500.736	118.005	2.639.829	2.101.594	538.236	499.306	396.652	102.654
Política macro	370.234	301.056	69.179	384.586	315.069	69.517	1.794.918	1.445.557	349.360	330.324	265.445	64.879
Paz (%)[a]	225.661	177.409	48.252	234.154	185.667	48.488	844.912	656.036	188.875	168.982	131.207	37.775
Concertación laboral	127.884	127.884	-	68.531	68.531	812.236	812.236	0	162.447	162.447	0	-
Política mínimo (estable)	65.483	65.483	-	68.531	68.531	-	296.597	296.597	0	59.319	59.319	0
Política sal calif sect público	62.401	62.401	-	-	-	-	282.639	282.639	0	56.528	56.528	0
Parafiscales: 2 puntos[a]	0	-	-	0	-	-	72.000	72.000	0	14.400	14.400	0
Reformas laborales[a]	0	-	-	0	-	-	161.000	161.000	0	32.200	32.200	0
Política educativa	169.973	135.118	34.856	169.973	135.118	34.856	736.746	562.468	174.278	147.349	112.494	34.856
Amplia cobertura secundaria	62.266	27.411	34.856	62.266	27.411	34.856	311.332	137.054	174.278	62.266	27.411	34.856
Crédito educativo	107.707	107.707	0	107.707	107.707	0	425.414	425.414	0	85.083	85.083	0
Efecto oferta	107.707	107.707	-	107.707	107.707	-	425.414	425.414	0	85.083	85.083	0
Plan emergencia	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0	748.273	686.923	61.350	149.655	137.385	12.270
Efecto empleo	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0	381.350	320.000	61.350	76.270	64.000	12.270
Efecto retención	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0	366.923	366.923	0	73.385	73.385	0
Capacitación jóvenes	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0	336.667	336.667	0	67.333	67.333	0
Efecto empleo	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0	170.000	170.000	0	34.000	34.000	0
Efecto retención	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0	166.667	166.667	0	33.333	33.333	0
Plan actual	-	-	-	-	-	-	101.000	101.000	0	20.200	20.200	0
Efecto empleo	-	-	-	-	-	-	51.000	51.000	0	10.200	10.200	0
Efecto retención	-	-	-	-	-	-	50.000	50.000	0	10.000	10.000	0
Complemento empresarial	-	-	-	-	-	-	56.986	56.986	0	11.397	11.397	0
Efecto empleo	-	-	-	-	-	-	28.775	28.775	0	5.755	5.755	0
Efecto retención	-	-	-	-	-	-	28.211	28.211	0	5.642	5.642	0
Complemento y sustitución Sena	67.333	67.333	0	67.333	67.333	0	178.681	178.681	0	35.736	35.736	0
Efecto empleo	34.000	34.000	0	34.000	34.000	0	90.225	90.225	0	18.045	18.045	0
Efecto retención	33.333	33.333	0	33.333	33.333	0	88.456	88.456	0	17.691	17.691	0
Subsidios condic (efecto retención)	-	-	-	-	-	-	200.257	200.257	0	40.051	40.051	0
Plan actual	-	-	-	-	-	-	158.494	158.494	0	31.699	31.699	0
Plan complementario	-	-	-	-	-	-	41.763	41.763	0	8.353	8.353	0
Mano de obra (efecto empleo)	-	-	-	-	-	-	211.350	150.000	61.350	42.270	30.000	12.270
Plan actual	-	-	-	-	-	-	211.350	150.000	61.350	42.270	30.000	12.270
Plan complementario	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
Aporte total	961.086	808.799	152.286	203.307	168.451	34.856	4.937.085	4.163.221	773.864	958.757	808.978	149.780
Retención laboral (menos participación)	203.307	168.451	34.856	203.307	168.451	34.856	1.103.669	929.391	174.278	220.734	185.878	34.856
Generación potencial empleo	757.779	640.348	117.431	-	-	-	3.833.416	3.233.830	599.586	738.024	623.100	114.924
Alza efecto empleo	663.213	640.348	22.864	-	-	-	3.602.430	3.233.830	368.600	691.826	623.100	68.727
incr ingreso rural (en empleos)	94.566	0	94.566	-	-	-	230.985	0	230.985	46.197	0	46.197
Porcentaje incremental	-	-	-	-	-	-	-	-	63	-	-	67

[a] Por una sola vez.

Fuente: cálculos de los autores.

Así se generarían 2,64 millones de empleos en el período 2000 a 2006, un promedio de 440 mil por año, faltando cerca de 2,3 millones de empleos para el período y 490 mil en promedio por año para alcanzar la meta de reducción del desempleo a 10%. De los 2,64 millones de nuevos empleos faltantes, 80% corresponderían a las cabeceras y 20% al resto rural.

Así es que, con un buen crecimiento económico, aunque no extraordinario, y lograble en el mediano plazo con reformas estructurales y paz, sólo se conseguiría generar algo más de la mitad, 54%, de los empleos necesarios para volver a una tasa de desempleo de 10%. Sólo con crecimiento económico, aunque sea muy respetable, estamos lejos de poder alcanzar metas razonables de empleo y reducción del desempleo, particularmente en el plazo corto a mediano.

Si la economía creciera desde 2,9% en 2000 hasta llegar solo a 4,2% anual a partir del año 2002, esto es, sin el equivalente a los que se ha considerado aporte específico de la paz, la generación de empleos hasta el año 2006 alcanzaría apenas a 1,77 millones, 36% de lo necesario para reducir el desempleo a 10%, y quedándose al ritmo de crecimiento esperado para el año 2000, de 3% anual, solo se generarían en estos años unos 890 mil empleos, 18% de lo requerido para reducir el desempleo a 10%.

Por lo tanto, los resultados del empleo son muy sensibles al ritmo de crecimiento de la economía, y el patrón actual es completamente insuficiente para lograr un alto crecimiento del empleo.

1. Planes de emergencia

La primera respuesta a las deficiencias del mero crecimiento económico para generar empleo e ingresos en el corto plazo sería la de emprender programas de emergencia y políticas activas, como las que ya ha diseñado y pondrá pronto en marcha el Gobierno. Dichos programas y políticas han sido concebidos y se han estructurado en forma que no generen condiciones ni incentivos adversos al crecimiento de largo plazo, sino que más bien procuran reforzarlo. La principal dificultad con ellos reside en que no tengan el alcance necesario frente a las necesidades actuales, y, por ello, en este plan de empleo se ha realizado, además, la tarea de idear una ampliación de los mismos, que sea acorde con la meta de reducir el desempleo a 10% en marzo del año 2006.

Se propone aquí que dicha extensión se financie, en gran parte, mediante un aporte del sector privado durante los tres primeros años, en los cuales también se han programado los planes actuales de emergencia del gobierno. El aporte privado se concentraría, principalmente, en programas de capacitación y educación, o en transferencias a las familias pobres para que se creen condiciones para el funcionamiento de dichos programas educativos. También se propone que, a partir del tercer año, el SENA y sus recursos asuman un papel mayor y sostenido en el frente de capacitación de jóvenes pobres.

Los programas actuales y las propuestas tienen tres componentes, que desde la perspectiva de generación de empleo y disminución temporal de la oferta de trabajo actuarían así:

- Capacitación de jóvenes pobres desempleados - Jóvenes en Acción, con efectos de retiro temporal de la fuerza de trabajo, mientras los participantes están en cursos, y de creación de empleos una vez encuentran trabajo

- Subsidios condicionados - Familias en Acción, con efecto de disminución de la oferta labo-

ral por retención de los jóvenes en las escuelas secundarias. Podría haber también un efecto empleo indirecto significativo por cuenta de la expansión de demanda posibilitada por las transferencias monetarias a las familias, que no se contempla en estas cuentas.

- Manos a la obra - Empleo en Acción, que genera directamente empleos.

El Cuadro 4 presenta los costos y efectos sobre el empleo del plan de emergencia, en sus componentes básico y complementario, durante los tres primeros años, en los cuales operarían los programas básicos del Gobierno y el refuerzo del componente empresarial propuestos.

El Cuadro 5 muestra los aportes del gobierno y de la empresa privada, que cubren no solo el plan de emergencia planteado hasta aquí, sino también los de créditos y becas propuestos para educación superior, a los cuales se refiere una sección posterior. Se propone, además, que con recursos SENA se asuma, a partir del año 2004 y en forma permanente, la carga mayoritaria señalada en el programa de capacitación de jóvenes pobres, y que también esta entidad vaya haciendo un aporte durante los tres primeros años.

El esfuerzo empresarial para complementar los actuales programas de emergencia se concentraría en los programas de capacitación de jóvenes, subsidios condicionados, y en el de becas y créditos. El aporte propuesto aquí sería de 100 millones de dólares para programas de subsidios condicionados y capacitación de jóvenes, de que trata esta sección, durante los 3 primeros años, y otros 100 millones de dólares para los programas educativos que se discutirán en la sección siguiente. Se propone que este aporte privado se realice en 5 años.

El SENA debería asignar recursos por 30,5 millones de dólares durante los tres primeros

Cuadro 4
PLANES DE EMERGENCIA
(Miles de dólares)

	Plan actual (2001-2003)			Plan complementario (2001-2003) (Sena+empresarios)			Plan total		
	Actual año costo	Por año	Empleo anual	Costo	Por año	Empleo anual	Actual año costo	Por año	Empleo anual
Manos de obra	404.500	134.833	70.450	0	0	0	404.500	134.833	70.450
Urbano	200.000	66.667	50.000	-	0	0	200.000	66.667	50.000
Vías paz	204.500	68.167	20.450	-	0	0	204.500	68.167	20.450
Subsidios condicionados	230.000	76.667	52.831	60.605	20.202	13.921	290.605	96.868	66.752
Efecto macro	-	0	-	-	0	25.000	0	0	25.000
Efecto participación	-	0	52.831	-	0	13.921	0	0	66.752
Capacitación jóvenes	70.000	23.333	33.667	70.000	23.333	33.667	140.000	46.667	67.333
Enganchados	-	-	17.000	-	-	17.000	0	-	34.000
Sustracción de oferta	-	-	16.667	-	-	16.667	0	-	33.333
Total	704.500	-	156.948	-	-	47.588	835.105	-	204.536

Fuente: cálculos de los autores.

Cuadro 5
APORTES
(Dólares)

	Total	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aporte empresarios							
Manos obra	0	-	-	-	-	-	-
Subsidios condicionados	60.605	20.201.667	6.733.889	2.244.630	-	-	-
Capacitación jóvenes	39.495.000	13.165.000	4.388.333	1.462.778	-	-	-
Becas crédito	99.900.000	6.700.000	14.700.000	21.600.000	26.400.000	30.500.000	30.500.000
Subtotal empresarios	200.000.000	-	-	-	-	-	-
Aporte gobierno							
Plan emergencia	-	-	-	-	-	-	-
Manos a la obra	70.000.000	23.333.333	7.777.778	2.592.593	-	-	-
Subsidios condicionados	130.605.000	43.535.000	14.511.667	4.837.222	-	-	-
Capacitación jóvenes	39.501.000	13.167.000	13.167.000	13.167.000	-	-	-
Becas	99.900.000	6.700.000	14.700.000	21.600.000	26.400.000	30.500.000	30.500.000
Subtotal gobierno	340.006.000	-	-	-	-	-	-
Recursos SENA	**-**	**2.001**	**2.002**	**2.003**	**2.004**	**2.005**	**2.005**
Capacitación jóvenes	170.499.000	10.166.333	10.166.333	10.166.333	46.666.667	46.666.667	46.666.667

Fuente: cálculos de los autores.

años y luego por 46,7 millones de dólares / año, permanentemente, a los programas de capacitación de jóvenes pobres.

El costo total de los programas de emergencia durante los tres primeros años sería de 835,1 millones de dólares, y luego otros 140 millones de dólares en los dos años restantes.

Así se aprecia que los programas de emergencia generarían empleos y restarían oferta laboral por 18% de lo necesario para alcanzar la meta de tasa de desempleo de 10% en el año 2006. Para ello se requiere complementar los actuales programas gubernamentales, que valen 704 millones de dólares, en 100 millones de dólares aportados por parte del sector privado para estos programas[3] y reasignar 170,5 millones de dólares de recursos del SENA para capacitación de jóvenes pobres.

2. Política educativa

La cobertura de la educación secundaria y superior en el país es relativamente baja y no corresponde al esfuerzo de ampliación de cobertura ya realizada en la primaria. Esta baja cobertura se debe, en parte, a la deserción escolar, que se ha agudizado durante la recesión, con lo cual se aumenta la participación laboral y el desempleo. La mejora de la educación y de su cobertura se considera indispensable para aumentar en el largo plazo la empleabilidad y los ingresos de

[3] Además de los 100 millones de dólares que aportarían para el programa de educación superior que se muestra a continuación.

Cuadro 6
RESUMEN DE LOS EFECTOS EMPLEO DE LOS PLANES DE EMERGENCIA

	Período 2001-2006	Promedio anual
Capacitación de jóvenes		
Actual:		
Empleo	51.000	10.200
Retención	50.000	10.000
Total	101.000	20.200
Capacitación de jóvenes complemento empresarial	28.775	5.755
Empleo	28.211	5.642
Retención	56.986	11.397
Total		
Capacitación de jóvenes SENA		
Empleo	90.225	18.045
Retención	88.456	17.691
Total	178.681	35.736
Subsidios condicionados		
(solo retención)	158.494	31.699
Actual	41.763	8.353
Complementario	200.257	40.051
Total		
Manos a la obra (solo empleo)		
Actual	211.350	42.270
Efecto total	748.273	149.655
Empleo	381.350	76.270
Retención	366.923	73.385
Efecto total	748.273	149.655
Actual	470.844	94.169
Complementarios	277.429	55.486

Fuente: cálculos de los autores.

los trabajadores, ya que buena parte del desempleo estructural se debe a falta de educación y capacitación de los jóvenes. Adicionalmente, contribuiría a romper el círculo vicioso de la pobreza y mejoraría la distribución de los ingresos laborales, que se ha empeorado por cuenta de la mejora de calificación concentrada en una minoría de trabajadores.

Una política de retención en la secundaria de los jóvenes entre 12 y 18 años, y de crédito educativo para la educación superior, tendría en el corto y mediano plazo un efecto de reducción del desempleo, vía menor oferta laboral, y en el largo plazo reduciría el desempleo estructural causado por la falta de educación y capacitación, además de la mejoría de la productividad y de los ingresos.

La política educativa propuesta tendría dos componentes:

- Aumento de los cupos usados efectivamente en educación pública secundaria, o financiada públicamente, en 62.000 por año ó 311 mil entre el 2001 y el 2006, con lo cual se reduciría en 25% el número de jóvenes entre 12 y 18 años que en 1998 estaban fuera de las escuelas.

- Un programa de crédito educativo para educación superior, técnica y universitaria, que comenzaría con 34 mil jóvenes en el año 2001, y según un modelo de ampliación y continuación tendría 73 mil participantes en 2002, 103 mil en 2003, y 108 mil a partir del año 2004, reduciendo la oferta laboral en 425 mil personas entre el año 2001 y el 2006. Ello requeriría un aporte de 200 millones de dólares durante este período, en el cual se propone la participación de la empresa privada con 100 millones de dólares. La distribución de aportes en el tiempo y entre aportantes, correspondiente al número de cupos presentado en el cuadro del plan (Cuadro 3) se detalla en el Cuadro 5.

El efecto empleo del conjunto de la política educativa consistiría en la reducción de la oferta de trabajo en 737 mil personas entre los años 2001 y 2006, o sea el 15% de lo requerido para llegar a un desempleo de 10% en esa ultima fecha.

3. Concertación y reforma laboral y salarial

El régimen laboral, los impuestos a la nómina y las políticas públicas de salarios (para el salario mínimo y para los empleados públicos) no son conducentes a una mayor generación de empleo.

Reformas en estos campos corresponderían a una negociación y concertación laboral en la cual, por lo menos, los trabajadores beneficiados directamente por un régimen laboral inflexible y salarios fijados por política cederían parte de los beneficios para que pudieran generarse más empleos asalariados, bajar el gasto público y recuperar el equilibrio fiscal, y reducir la presión alcista sobre los salarios calificados del resto de la economía. Así se establecerían condiciones para que, en el futuro, pudieran mejorarse los salarios en forma más sostenible y ligada a la productividad, y el empleo, aunque quizás menos estable, pudiera ser también más abundante, productivo y satisfactorio. A cambio de contratos y salarios cuya estabilidad bajo el régimen actual dificulta aumentar el empleo y asociar su remuneración con la productividad, los trabajadores deberían también llegar a alcanzar participaciones en ganancias y mejorar sus ahorros, y en esas formas diversificar sus fuentes de ingreso, recuperando y aún mejorando su situación. Todo lo cual requeriría también mejoras de la seguridad social, particularmente la protección contra el desempleo y de la asistencia social para quienes no accedan a la primera.

La clave de la mayor flexibilidad del régimen laboral y de los cambios en las políticas públicas salariales, para mejorar la situación de empleo y el perfil de ingresos totales en el largo plazo, consiste en acordar también las compensaciones futuras y en otras fuentes de ingreso (como el ahorro previsional y la participación en ganancias), así como en asegurar la protección social contra los riesgos de desempleo, vejez, invalidez y muerte prematura.

Para ilustrar y apreciar el posible efecto sobre el empleo de medidas de esta naturaleza se han escogido unas propuestas relativas al salario mínimo, los salarios calificados del sector público y reformas del régimen laboral. En todos los casos puede haber formas diversas de lograr los mismos efectos empleo, y habrá negociaciones que definirán formas más precisas o alternas, y se requerirán compensaciones e incentivos y mejoras de la protección social, aspectos también constitutivos de la concertación, sobre los cuales no se efectuarán mayores precisiones en este documento, pero se consideran contrapartidas indispensables de los ajustes analizados a continuación.

La política de salario mínimo pretende, ante todo, protección contra la pobreza y aplica a los trabajadores asalariados no calificados. Pero no todos los pobres son asalariados, y muchísimos derivan su sustento de ganancias independientes e informales que se ajustan mucho más que el empleo asalariado en épocas de recesión[4]. Es

[4] Si todos los pobres fueran asalariados y la elasticidad del empleo al salario mínimo fuera baja, una reducción de dicho salario aumentaría el empleo, pero no en la proporción necesaria para que aumentara el ingreso de los pobres. Este es el escenario bajo el cual se argumenta contra la ampliación del empleo mediante menores salarios mínimos. Pero no es el caso, cuando la mayoría o una proporción importante de los ingresos de los pobres no son asalariados y se ajustan mucho más fuertemente que el empleo correspondiente en una recesión que los salarios del mercado de trabajo formal. En estas circunstancias, la expansión del empleo formal con menores y flexibles salarios, facilitada por ajuste de los salarios mínimos reales, mejoraría la situación de los pobres, que es el objetivo de dicha política. La indización de otras prestaciones al salario mínimo, y el que sirva de base para las pensiones mínimas, producen efectos adversos similares sobre los pobres y reducen sus posibilidades de ajuste.

así como mejoras del salario mínimo pueden conducir, en estas condiciones, a una reducción de ingreso de los pobres en la medida en que limitan su acceso al empleo asalariado. El plan de empleo contemplaría, por ejemplo, que no se efectuaran aumentos reales del salario mínimo al menos durante algunos años con el fin de facilitar el acceso de los más pobres al empleo asalariado, y así mejorar sus ingresos. Sólo se mantendría el poder adquisitivo actual del mínimo corrigiéndolo por el índice de costo de vida. Dada la elasticidad del empleo a los salarios mínimos, se estima que ello generaría unos 59 mil empleos anuales, y contribuiría en el período 2001 a 2006 con 296 mil empleos adicionales.

Este es solo un ejemplo de lo que podría hacerse en esta materia, y de su potencial impacto sobre el empleo, que resulta ser ciertamente significativo. Ello plantea que la discusión sobre el salario mínimo es necesaria y relevante, y aún más frente a esta situación de empleo, pero también dimensiona su alcance, que no sería suficiente ni el más importante entre las medidas para remediarla.

La política de salario mínimo es probablemente más significativa para la lucha contra la pobreza en el largo plazo por sus consecuencias sobre otras políticas como la de pensiones mínimas, así como por el hecho de que a los ajustes del salario mínimo se han asociado los de otros beneficios sociales. Desde esta perspectiva bien puede ser que haya otras alternativas de interés aún para el corto plazo, como las de establecer un contrato de aprendizaje remunerado diferente, o la de fijar permanentemente un salario mínimo y prestaciones correspondientes para jóvenes, todo con el fin de reducir la informalidad laboral y mejorar así los ingresos de los pobres.

Los salarios calificados del sector público han crecido en los últimos años 3,5% real anual. Ello ha repercutido sobre los salarios calificados del resto de la economía. Si durante este tiempo no aumentaran los salarios calificados del sector público se estima que los salarios medios de la economía urbana crecerían solo 1,7% real anual y con ello se generarían más empleos, unos 56 mil al año y 283 mil durante el período 2001 a 2006.

De nuevo, se pretende ilustrar ante todo el impacto empleo de los salarios oficiales en el empleo, y resulta que sí puede ser significativo en la coyuntura presente. La política correspondiente requeriría negociación y mayor afinamiento ya que una aplicación generalizada podría tener inconvenientes, como el de pérdida de productividad. También puede haber equivalentes, como el de planes de retiro compensado.

Además de los costos salariales directos se tienen en el país otros costos salariales como son los impuestos a la nómina que van al ICBF, al SENA y a las cajas de compensación y los costos de la seguridad social. Los impuestos a la nómina en Colombia se encuentran entre los más altos del continente, por efecto de los altos costos de la seguridad social (27% del salario base vrs 20% en un país competidor como Chile) y también porque a través de ellos se financian beneficios que tienen bastante menos que ver con el trabajador por cuenta del cual se pagan las contribuciones respectivas. Desde 3% para Bienestar Familiar (atención a menores de edad pobres), 4% para asignaciones familiares y servicios complementarios a través de las cajas de compensación y 2% para financiar la formación técnica y profesional pública del Sena. Sin discutir la conveniencia y necesidad de estos programas, sí se cuestiona su financiación con im-

puestos que gravan el trabajo y afectan la generación de empleo, en lugar de financiarse sobre toda la base tributaria.

Si el costo del trabajo asalariado se redujera por efecto de una reducción de 2 puntos porcentuales en los impuestos sobre la nómina, diferentes a las contribuciones a la seguridad social, que son salarios diferidos, se produciría un efecto empleo de 72 mil puestos, que sería por una vez, pero repartidos en los cuatro años iniciales de este ajuste, entre el 2001 y el 2005.

Probablemente, lo que representaría un mayor sacrificio aportable por los trabajadores a cambio de mayor empleo durante la etapa de recuperación sería parte de la contribución para las cajas de compensación, ya que con lo restante se continuaría pagando el subsidio monetario, que reciben los menos pudientes.

Por último, se estima el efecto empleo que tendría una reforma del régimen laboral que consistiera en:

- Aumentar en dos horas la jornada sobre la cual se pagan horas ordinarias.
- Disminuir el costo de los dominicales en una tercera parte, pagando sólo el doble de la jornada ordinaria.
- Reducir el piso del salario integral hasta el nivel de los 3 salarios mínimos.
- Compensar el trabajo en festivos con días de descanso remunerado.
- Igualar el costo de las indemizaciones por despido a partir del primer año al pago de 20 días adicionales por año sobre los 45 días del primer año[5].

Con estas medidas se generarían unos 161 mil empleos adicionales por una vez, con efecto repartido entre los 4 primeros años de la reforma, a razón de 40.250 por año.

Esta versión de la reforma laboral es la misma que presentó a estudio de la Mesa de Negociación sobre Empleo el Director del Departamento Nacional de Planeación, pero acá se ha hecho una estimación diferente del efecto empleo, que es significativamente menor: 160 mil vrs. 330 mil empleos, para señalar la importancia relativa del tema y someterlo a discusión. Los autores de este trabajo no suscriben dicha propuesta y tienen reparos, por ejemplo, a establecer el salario integral solo a partir de 3 salarios mínimos, y también, recomendarían otros ajuste del pago de horas extras y dominicales. Pero estos son asuntos que deben ser profundizados y negociados más allá del alcance de este trabajo, el cual pretende, más bien, señalar y dimensionar la relevancia de la reforma laboral en el corto plazo. También debería recordarse que probablemente debería discutirse con una perspectiva preferente de largo plazo.

El ***conjunto de las reformas laborales y ajustes salariales*** considerado en este ejercicio aportaría hasta unos 812 mil empleos entre el 2001 y el 2006, contribuyendo con 16% del faltante para llegar a reducir la tasa de desempleo a 10%. Bien

[5] Actualmente se pagan 45 por el primer año. Por cada año adicional, hasta los 5 se pagan 15 días, entre los 5 y los 10 se pagan 20 días adicionales por año y para más de 10 se pagan 45 días adicionales por año.

se aprecia que los asuntos sujetos a políticas públicas respecto a los salarios y a concertación jugarían un papel muy importante, pero lejos de ser exclusivo o dominante, dentro de un plan de empleo de corto a mediano plazo, sin perjuicio de que también y preferentemente deben considerarse en el largo plazo.

En el ***conjunto del plan propuesto*** se observa que un escenario de crecimiento optimista y con paz, hasta llegar a 5,7% de crecimiento anual del PIB en unos tres años, apenas se alcanza a generar algo más de la mitad del empleo y retención necesarios para que en el corto a mediano plazo, de hoy al 2006, se pueda devolver la tasa de desempleo a 10%. Se requerirían contribuciones adicionales de políticas de concertación laboral, políticas educativas y programas de emergencia reforzadas con contribuciones del sector privado (y del SENA), aproximadamente iguales en sus efectos de empleo y retención, para llegar a reducir en este plazo la tasa de desempleo al mencionado nivel de 10%. Es posible que estos efectos no sean tan independientes del crecimiento, y que contribuyan a él, así como que dichas políticas y programas complementarios solo puedan realizarse a los niveles acá supuestos si hay un buen ambiente de crecimiento, reformas estructurales y paz, y por lo tanto que sus efectos solo se dieran como complementarios a dicho ambiente, y no fueran alcanzables aisladamente.

El restablecimiento de niveles aceptables de empleo requiere, entonces, un esfuerzo global de crecimiento y políticas laborales y educativas de sustento, como reformas salariales y políticas públicas de salarios, que también implican negociación y cooperación entre los agentes del mercado y las relaciones laborales.

III. Escenarios alternativos

Aprovechando el modelo que ha sido empleado para proponer las bases del plan y acuerdo de empleo comentado en la sección anterior, se han realizado algunas simulaciones adicionales que ayudan a apreciar mejor las relaciones entre los diversos componentes y a examinar lo que sucedería si fallan algunos de ellos (Cuadro 7).

Cuadro 7
TASAS DE DESEMPLEO BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS

	Total	Cabeceras	Resto
Escenario básico			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	15,7	18,4	7,7
2003	13,8	16,5	5,8
2004	11,9	14,3	4,5
2005	10,9	12,9	4,5
2006	9,9	11,6	4,5
Escenario 1			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	16,9	19,8	8,0
2003	16,5	19,7	6,8
2004	16,3	19,7	5,5
2005	16,8	20,5	4,6
2006	17,2	21,0	4,5
Escenario 2			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	17,5	20,5	8,6
2003	18,0	21,2	8,2
2004	18,6	22,1	7,8
2005	19,9	23,7	7,7
2006	20,9	25,0	7,6
Escenario 3			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	16,7	19,5	8,1
2003	15,4	18,2	6,7
2004	13,7	16,6	4,9
2005	12,6	15,1	4,5
2006	11,8	14,0	4,5
Escenario 4			
2001	17,5	20,4	9,6
2002	15,7	18,4	7,7
2003	13,8	16,4	5,8
2004	11,8	14,1	4,5
2005	11,0	13,0	4,5
2006	10,1	11,8	4,5

Fuente: cálculos de los autores

Escenario 1: sin paz y sin reforma laboral

Un escenario alternativo 1 supone que el crecimiento económico no cuenta con el aporte específico de la paz, que se supuso generaría 1,5% adicional de crecimiento del PIB, lo que llevaría a un crecimiento que apenas alcanzaría 4,2% en tres años. Supone, además, que tampoco se logrará el componente de concertación laboral, quedando la responsabilidad de mejora del empleo en los programas de emergencia y educativos. En este escenario apenas se lograría una reducción de la tasa de desempleo hasta 17,2% en el 2006.

Así, se aprecia que lo que está en juego en las negociaciones y la concertación laboral es decisivo para reducir el desempleo y mejorar el bienestar en el corto a mediano plazo. Los programas de emergencia y educativos requieren complementarse con las negociaciones de paz y la concertación laboral para surtir un efecto significativo.

Escenario 2: sin paz, sin reforma laboral y sin reformas estructurales

Aún más, podría argumentarse que el crecimiento se vería también afectado por el defecto en la paz y la concertación, porque en ese ambiente tampoco podrían realizarse otras reformas estructurales necesarias para alcanzar un crecimiento mejor que el actual, que sin ello se quedaría en 3% por año. Aún suponiendo un esfuerzo obstinado en planes de emergencia (y mejora de la cobertura educativa), en un escenario alternativo 2, la tasa de desempleo crecería hasta el 20,9% en marzo del 2006, 25% en las áreas urbanas.

Escenario 3: paz y concertación laboral pero sin planes de emergencia y ni programas educativos

Por otra parte, escenarios alternativos hipotéticos sirven además para apreciar el aporte de los planes de emergencia y educativos en un entorno con paz y concertación laboral. Si no se realizaran dichos planes de emergencia, hipótesis meramente ilustrativa, pero sí hubiera paz y concertación, la tasa de desempleo en marzo del 2006 quedaría en 14%. Nótese entonces que, por su parte, los programas de emergencia hacen una gran contribución de corto a mediano plazo, porque sin ellos solo se quedaría a mitad de camino el regreso a un desempleo de 10% en dicho año.

Escenario 4: paz, programas de emergencia y aporte empresarial a los programas de educación y capacitación

Las propuestas incluidas en las bases para un plan han concentrado el aporte empresarial en la educación y capacitación, porque ello tiene efectos también substanciales en el largo plazo, que generarían un incentivo especial para ese aporte. Si en lugar de ello, el aporte empresarial se concentrara en el programa de Manos a la Obra, que no produce efectos de retención en este escenario ilustrativo 4, la tasa de desempleo llegaría a 10,1% en el 2006. ligeramente superior a la de 9,9% si se asignan los recursos a la educación y capacitación o los subsidios condicionados que los acompañan. Pero serían inferiores los efectos de más largo plazo, particularmente en empleabilidad e ingresos de los trabajadores.

Anexo 1
PROGRAMAS DE LA RED DE APOYO SOCIAL

La Red de Apoyo Social se ha formulado sobre la base de tres programas: "Empleo en Acción – Proyectos Comunitarios", encaminado a brindar ocupación transitoria a la población pobre; "Familias en Acción", destinado a mejorar las condiciones de nutrición de las familias más necesitadas y garantizar la asistencia al colegio de los niños en edad escolar; y "Jóvenes en Acción", orientado a mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes desempleados de bajos recursos.

Empleo en Acción. Este programa tiene como objetivo beneficiar con ocupación transitoria a los desempleados de los niveles 1 y 2 del Sisben, mayores de edad, que no estén inscritos en programas de educación diurnos. Esta mano de obra se empleará en la construcción de obras de infraestructura básica en barrios de estratos 1 y 2 de las principales ciudades del país.

Los proyectos tienen un plazo máximo de 5 meses, con un costo aproximado entre 40 y 300 millones de pesos y podrán emplear un máximo de 50 trabajadores no calificados en promedio durante el tiempo de duración del proyecto.

Los proponentes de proyectos podrán ser los departamentos, municipios, o cualquier otra entidad pública del orden territorial que tenga autonomía para contratar, empresas oficiales de servicios públicos, ONG, entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, empresas asociativas de trabajo, cooperativas de trabajo y demás organizaciones de base comunitaria. Los proponentes deberán preparar y presentar los proyectos de acuerdo con la Guía de Presentación de Proyectos.

Jóvenes en Acción. Este programa tiene como objetivo mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los niveles 1 y 2 del Sisben, a través de acciones de formación para el trabajo, capacitación laboral en un oficio y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

El subprograma tiene como objetivos particulares: i) desarrollar en el joven competencias ocupacionales en un oficio específico y así mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laborales; ii) promover la oferta privada de capacitación laboral pertinente a las demandas de los sectores productivos y a las características de los jóvenes de bajos recursos; y iii) acercar a los jóvenes de bajos recursos al entorno empresarial.

El subprograma se adelantará de manera gradual en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, ciudades en las que estos jóvenes soportan las más altas tasas de desempleo del país. La capacitación tendrá dos elementos básicos:

- Una ***fase lectiva*** con un módulo de formación general para el trabajo, de aproximadamente 100 horas de duración, y un módulo de capacitación técnica específica en oficios, de aproximadamente 250 horas.
- Una ***fase de práctica laboral*** de aproximadamente 3 meses de duración en empresas del sector productivo.

La capacitación estará a cargo de entidades privadas, cuya denominación para efectos del programa será Entidades Capacitadoras (ECAP).

Familias en Acción. Este programa está orientado a dar subsidios monetarios a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años.

El objetivo general del subprograma es apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, con hijos menores de 17 años, para que los mantengan en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud. Estas familias deberán estar localizadas en municipios que cuenten con una entidad bancaria y que no sean beneficiarios de otros programas como Empleo en Acción – Manos a la Obra (aquellos 78 municipios que cuentan con el 80% de los recursos) y FOREC.

El subprograma tiene dos tipos de subsidios: el nutricional y el escolar.

El subsidio nutricional: busca mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza. Por lo anterior, el programa ofrece un subsidio de $40.000 mensuales por familia que tenga niños menores de 7 años, condicionado a que los menores asistan a citas de control de crecimiento y desarrollo.

El subsidio escolar: se dirige a asegurar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad y a facilitar la reincorporación de aquellos niños en este grupo de edad que abandonaron sus estudios, mediante la entrega de recursos monetarios de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria (de segundo a quinto grado), el subsidio será de $12.000 mensuales, y para los matriculados en bachillerato será de $24.000 mensuales. El subsidio se entregará condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del periodo escolar.

Los subsidios se entregarán a la madre de familia a partir de la incorporación de la familia al programa.

Cada municipio que desee participar en el programa deberá garantizar la oferta educativa y de salud ya que la entrega de los subsidios está condicionada a la asistencia del joven a la escuela / colegio y al cumplimiento de las citas de control de crecimiento y desarrollo en los centros de salud del municipio.

Anexo 2

MODELO USADO PARA LOS CÁLCULOS

I. Demografía

A. Estimaciones para marzo de 2000

A partir de las encuestas de hogares del Dane (encuesta nacional de septiembre de 1999, encuesta para 7 ciudades de marzo de 2000), las cifras (nacional, cabeceras, resto) de la siguiente manera. Para el conjunto de las cabeceras la estimación se hizo por suma entre las cifras observadas para las siete ciudades (marzo 2000) y las estimadas para el resto de cabeceras, cuya población en edad laboral se hizo crecer a una tasa anual del 2,7% y cuya participación y desempleo se hicieron crecer entre septiembre y marzo en la misma proporción observada en las siete ciudades. La PET nacional se proyectó con una tasa del 2,1% anual y la de del resto rural se obtuvo por diferencia. La PEA y el empleo del resto se estimó asumiendo que ni la participación ni la tasa de desempleo cambiaron entre septiembre de 1999 y marzo de 2000. La PEA, el empleo y el desempleo nacionales se obtuvieron por suma (cabeceras más resto)

B. Proyecciones marzo 2001-marzo 2007

1. Población en edad de trabajar y fuerza laboral potencial.

$$PET_t = PET_{t-1}.(1+\lambda) \quad (1)$$
$$PEA^*t = Tp^*PET_t \quad (2)$$
$$Tp^*=Tp^*_{t-1}+k \quad (3)$$

$PETt$: Población en edad de trabajar en el año t
λ: Tasa anual de crecimiento de la PET. La PET se hizo crecer a una tasa anual del 2,7% (cabeceras), y 2,1% (nacional). La del resto rural se obtuvo por diferencia.
PEA^*t: PEA (o fuerza laboral) potencial en el año t
Tp^*t: Tasa de participación laboral potencial en el año t. La tasa de participación global se hizo crecer 0,2 puntos porcentuales por año (cabeceras) y 0,1 punto (resto). La nacional se obtuvo como el cociente.
k: crecimiento anual en puntos de la tasa de participación potencial.

2. Fuerza laboral efectiva

$$PEAt= PEA^*t - ARLt \quad (4)$$
$$Tp= PEA^*t.PETt \quad (5)$$

$PEAt$: PEA (o fuerza laboral efectiva) en el año t.
$ARLt$: Aporte en retención laboral (sustracción anual a la fuerza laboral) fruto de los programas de educación en secundaria y en crédito educativo y de algunos programas especiales de empleo.
Tpt: Tasa efectiva de participación laboral.

3. Empleo, desempleo y tasa de desempleo

$$E_t = E_{t-1}+AE_t \quad (6)$$
$$D_t = PEA_t-E_t \quad (7)$$
$$d_t = D_t/PEA_t \quad (8)$$

E_t: Empleo en el año t.
AET: Aportes al empleo en t de todas las políticas (Macro, paz, concertación laboral, políticas educativas y planes especiales).
D_t: Desempleo en el año t.
d_t: Tasa de desempleo en el año t.

II. Aportes al empleo por componentes

1. Impactos del crecimiento (política macro y paz sobre el empleo)

a. Impacto de la política macroeconómica y de la paz sobre el crecimiento

Bajo la hipótesis de que los salarios reales crecen al ritmo anual previsible (salario mínimo: 2%, salarios calificados: 3,5%) el impacto de la política macro se obtuvo asumiendo que lograría imprimirle al crecimiento del PIB las siguientes tasas: 2,9% (2000), 3,8% (2001), 4,2% (2002-2006). El PIB rural crece al 80% del urbano y aporta el 25% del crecimiento del PIB total.

Por su parte, la paz aportaría los siguientes crecimientos anuales adicionales al PIB total: 0% (2000), 0,9% (2001), 1,0% (2002), 1,5% (2003-2006)

b. Aportes de la política macroeconómica y de la paz al empleo

Se asumieron elasticidades empleo son de 0,8 (al PIB), -0,23 (al mínimo) y -0,25 (a los salarios calificados).

- Así las cosas, el impacto anual sobre el empleo de la política macroeconómica se estimó de la siguiente manera:

$$AM_t=(E_{t-1}).[\ (1+\lambda m).\lambda pib.\ (1+\Delta sm).\lambda sm.\ (1+\Delta).\lambda sc)-1] \quad (9)$$

- Impacto de la paz

$$APt=Et\text{-}1.\ [\ (1+\lambda m).\lambda pib.\ (1+Dsm).\lambda sm.\ (1+Dsc).\lambda sc)-1] \quad -APMt \quad (10)$$

-El impacto total del crecimiento sería pues

$$ATC=AMt+APt \quad (11)$$

AMt, APt, ATt: Aportes al empleo de la política macroeconómica, la paz y el crecimiento (macro+paz).
Et: Empleo en el año anterior.
λmt, λpt: Tasa de crecimiento en t originada en la política macro y la paz.
Δsm, Δsc: Tasas anuales de crecimiento esperadas para el año sin concertación laboral. Δsm = 2,0% (los trabajadores reclaman cada año 2 puntos sobre la inflación por productividad) Δsc = 3,5% (observada entre 1991 y 1998).
λpib, λsm, λsc: Elasticidades del empleo al PIB, al salario mínimo y a los salarios calificados.
sm, sc: tasas anuales esperadas para el salario mínimo y el calificado son concertación laboral.

2. Aporte al empleo de las políticas de concertación laboral

a. Aporte de la política de salario mínimo

$$ASMt = Et\text{-}1.\ [(1+\lambda m+\lambda p).\lambda pib.\ (1+\Delta sm^{*}).\lambda sm.\ (1+\Delta sc).\lambda sc)\text{-}1]\text{-}ATCt \qquad (12)$$

ASMt: Aporte al empleo de la concertación sobre el salario mínimo.
$\Delta\lambda sm$: Tasa anual de crecimiento esperada para el salario mínimo real para el año con concertación laboral. Se supuso que $\Delta\lambda sm$=0 (salarios mínimos reales estables hacia el futuro).

b. Aporte de la política de salarios oficiales

$$APSOt = Et\text{-}1.\ [(1+\lambda m+\lambda p)..\lambda pib.\ (1+\Delta sm^{*}).\lambda sm.\ (1+\Delta\lambda sc).\lambda sc)\text{-}1]\text{-}ATCt\text{-}ASMt \qquad (13)$$

APSOt: Aporte al empleo de la concertación sobre salarios oficiales para trabajadores calificados
Δ_sc: Tasa anual de crecimiento esperada para el salario calificado para el año con concertación laboral. Se supuso que, como efecto de la contención salarial acordada para los salarios más altos del sector público (que se estabilizan en términos reales), los salarios calificados medios crecen no al 3,5% sino al 1,7% ($\Delta\lambda sc$=1,7%)

c. Aporte de una reducción de los parafiscales de 2 puntos

$$ARP_t = 72.000 \qquad (14)$$

ARP_t: Aporte anual al empleo de una reducción en los parafiscales. Opera en 2001, 2002, 2003, 2004.

d. Aporte de la reforma laboral

$$ARL_t = 161.000/4 \qquad (15)$$

ARL_t: Aporte anual al empleo de una reforma laboral. Opera en 2001, 2002, 2003, 2004.

3. Aporte al empleo de las políticas educativas

a. Aumento de la cobertura en secundaria

$$ACSt = 311.000/5\ (total\ nacional),\ 137.000/5\ (cabeceras),\ 174.000\ (resto) \qquad (16)$$

ACSt: Aporte anual de un plan quinquenal (2001-2005) de alcanzar la cobertura secundaria para los jóvenes de 12-17 años el 50% en zonas rurales y urbanas. Actualmente la población de 12-17 años desescolarizada es de 1.245.328 personas (458.216 en las cabeceras y 697.112 por fuera de ellas). La diferencia entre las tasas de participación para este grupo es de casi 50 puntos porcentuales (62% para los desescolarizados vs 12% para los escolarizados). Según eso el plan sustraería de la fuerza laboral unos 311.000 personas en el quinquenio (137.000 en las cabeceras y 174.000 en el resto). Este impacto no opera sobre el empleo, sino sustrayendo fuerza de trabajo del mercado laboral.

b. Montaje de un plan de crédito educativo superior

$$APPCEt = 34.000\ (año\ 2001),\ 73.000\ (año\ 2002),\ 103.000\ (año\ 2003),\ 107.700\ (año\ 2003\ en\ adelante) \qquad (17)$$

APPCEt: Aporte anual al empleo de un plan de crédito educativo para 40.000 jóvenes que inicien anualmente sus estudios (quintiles 1 y 2). El programa debería operar con permanencia a partir del 2001. Sustrae fuerza de trabajo del mercado laboral (unos 34.000 jóvenes anuales en el año 2001 después de computar sus tasas de deserción, número que crece acumulativamente a medida que se alimenta con nuevas cohortes) y, además, genera empleo calificado a partir del cuarto año, cuando sale la primera cohorte de carreras cortas, pues amortigua el alza potencial de los salarios calificados (este último efecto no se computó).

4. Aporte de las políticas especiales de empleo

a. Capacitación de jóvenes pobres desempleados

El programa actual del Gobierno tiene un presupuesto de 70 millones de dólares a tres años (se supuso que empieza a operar en el 2001) y cubre unos 100.000 jóvenes en siete ciudades y en tres años. Su impacto se dividió en dos: aportes efectivos al empleo (el 51% de los jóvenes terminan su fase laboral con contrato laboral) y en sustracciones a la oferta laboral (la mitad de la cohorte anual pues la duración de la capacitación es de 6 meses). Se supuso que ese programa se duplica con aportes del Sena (44%) y del sector privado (56%) durante tres años. Después e Sena toma el relevo del plan total (el del gobierno y el complementario) con un costo anual de 46.6 millones de dólares, gracias a una política de reestructuración de la entidad.

b. Manos a la obra

El programa actual del gobierno tiene un presupuesto trianual de 406 millones de dólares divididos casi por mitades

en un componente urbano y unos rural (vías para la paz). Su impacto se ejerce exclusivamente por la vía del empleo 70,450 empleos anuales de tiempo completo equivalente (50000 para el componente urbano que financia exclusivamente salarios y 20450 para el componente rural que destina el 60% a materiales y el 40% a mano de obra).

c. Subsidios condicionados

El plan actual del Gobierno contempla 230 millones de dólares a tres años. Se supuso que se complementa con 60.6 millones de dólares a cargo de los empresarios. Su efecto anual se ejerce exclusivamente sustrayendo oferta laboral al mercado por un monto que se estimó haciendo la hipótesis de que un subsidio por un salario mínimo mensual sustrae una persona de la fuerza laboral durante el mes.

III. Aporte total

A. Aporte en retención laboral (ARLt)

Como la sustracción anual a la fuerza laboral es la suma de la producida por los programas de educación en secundaria y en crédito educativo y de algunos programas especiales de empleo (subsidios condicionados, capacitación de jóvenes pobres desempleados)

B. Generación potencial y efectiva de empleo anual

GPEt: Generación potencial de empleo en t. Es la suma de los aportes al empleo de la política macro, la paz, la concertación laboral, la política educativa y los programas especiales.

GEFEt: Generación efectiva de empleo en t. En el caso de las cabeceras es igual a la generación potencial de empleo. En el caso del "resto" (rural) se asumió una tasa de desempleo friccional del 4,5%. Si el empleo en estas zonas crece por encima de esa meta, el excedente genera alzas en la productividad laboral y, por tanto en los ingresos rurales.

*GEErt=GPErt-PEA*rt.(1-0,45)*
EPLrt:
Ert: Empleo rural
*PEA*rt*: PEA efectiva (o fuerza de trabajo efectiva) en el resto por fuera de cabeceras
dfrt: desempleo friccional en el resto (dfr= 0,45)

Comentarios "Todos contra el desempleo"

Mauricio Cárdenas S.[1]

I. Introducción: breve nota sobre Ulpiano Ayala

Me siento muy agradecido por haber sido invitado a comentar este trabajo. En primer lugar, porque este fue uno de los últimos trabajos de Ulpiano Ayala, por quien tuve siempre un profundo respeto y admiración. Conocí a Ulpiano en 1983 cuando fui su alumno en el curso de Doctrinas Económicas en el programa de economía en la Universidad de los Andes. En esa época, Ulpiano estaba completamente dedicado a la docencia. Su curso era probablemente el más difícil del pregrado, el de mayor contenido analítico y, por supuesto, el más temido por los estudiantes. Desde ese entonces me impresionó el tiempo que le dedicaba a preparar sus clases, las cuales llevaba en hojas mimeografiadas que nos repartía a los alumnos. Teníamos que dedicar más tiempo a digerir y entender sus notas, que tenían una buena dosis de matemáticas -algo insólito para un curso de doctrinas-, que los propios textos clásicos que hacían parte de la larga lista de lecturas obligatorias. Conservo todas las notas de ese curso, así como los textos preparados por Ulpiano que algún día deberían ser publicados. Se trata de un esfuerzo formidable por sistematizar el pensamiento económico desde el mercantilismo hasta los postkeynesianos de Cambridge (Inglaterra), pasando por los clásicos y Marx.

No estoy de acuerdo con quienes consideran que se debe prescindir del curso de Historia del Pensamiento Económico en los programas de formación de economistas, precisamente porque valoro enormemente el aporte del curso de Doctrinas de Ulpiano a mi propia formación. Es posible que la teoría económica ya haya incorporado lo valioso y haya desechado lo irrelevante del pensamiento económico. Sin embargo, en una ciencia inexacta y en permanente controversia, es indispensable conocer el desarrollo de las ideas y tratar de establecer el hilo conductor entre ellas. Este era precisamente el aporte del primer Ulpiano que conocí, completamente dedicado a la docencia y a sus estudiantes, inmerso en la discusión académica y la investigación. De esa época es famoso su estudio sobre el mercado de trabajo en Colombia y, algo menos conocido, su posición a favor del sindicato de trabajadores de la Universidad de los Andes, en medio de la tensa huelga de 1981. En ese episodio, Ulpiano se negó a dictar sus clases por fuera de la sede de la Universidad, tal y como lo querían las directivas.

---

[1] Presidente de la Titularizadora Colombiana e Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Cuando regresé a Colombia a comienzos de los años noventa conocí el segundo Ulpiano, quien como Viceministro Técnico de Hacienda se encontraba dedicado al diseño de las principales reformas de la Administración Gaviria. Siempre he pensado que Ulpiano era la "conciencia técnica" de Rudolf Hommes, ministro de Hacienda de la época, en temas tan trascendentales como la reforma financiera o la reforma laboral. La opinión de Ulpiano siempre estuvo basada en un trabajo serio, analítico, objetivo y, sobretodo, discreto. Nada puede ser mejor para un ministro de Hacienda que tener este tipo de respaldo y apoyo tras bambalinas.

Después de terminado el gobierno Gaviria, Ulpiano se fue una temporada a Washington donde escribió algunos trabajos y asesoró al BID sobre la problemática pensional en América Latina. Poco después regresó a Colombia. En 1996, aceptó ser Investigador Asociado de Fedesarrollo, entidad de la que yo acababa de ser nombrado Director. Para mi fue un privilegio que el decidiera vincularse a Fedesarrollo, entidad que se benefició de toda su capacidad intelectual hasta su fallecimiento en junio pasado. Trabajamos conjuntamente en muchos temas, como la Misión de Estudios del Mercado de Capitales para la cual el escribió el capítulo sobre los aspectos institucionales.

Ulpiano nunca abandonó su vocación por la economía política. Pese a que al final de su carrera profesional estuvo dedicado al diseño de la política y las reformas económicas, su enfoque siempre fue el de un intelectual con una formación interdisciplinaria que le permitía entender e incorporar en su análisis la lógica del proceso político y el papel de las ideologías.

II. Otra buena razón para comentar este trabajo

Este trabajo realiza un análisis integral y unificado de una serie de iniciativas que tienen como finalidad reducir los índices de desempleo en el país. Me sorprendió gratamente ver que el punto de partida del trabajo son las política activas de generación de empleo y de retención de la mano de obra en edad escolar puestas en marcha por la Red de Atención Social (RAS) cuyo diseño se realizó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) durante el primer semestre de 1999. Adicionalmente, en materia de reformas el trabajo cuantifica el impacto de las propuestas presentadas por el Gobierno a la Me-sa de Negociación sobre Empleo durante las reu-niones que tuvieron lugar entre mayo y julio de 2000 y en las que participaron los partidos políticos, los sindicatos y la academia. Tuve la oportunidad de estar al frente del DNP durante el diseño y puesta en marcha de la RAS y proponer una serie de iniciativas a la Mesa de Negociación sobre Empleo. Por ello, me agrada poder comentar este trabajo.

Además, la participación de los autores no se limita a analizar ex post algunas iniciativas gubernamentales. Ulpiano Ayala y Hugo López aportaron valiosas ideas para el diseño de la RAS y para las propuestas de reforma laboral, que no distan mucho de las que actualmente discute el Congreso a partir del proyecto presentado por la Administración Uribe. Marta Luz Henao fue Jefe de la División de Empleo del DNP al inicio del diseño de la RAS. Eso, obviamente enriquece el análisis que se realiza en este trabajo, dado el papel que han jugado los autores en todo el proceso de encontrar soluciones al problema del desempleo.

El trabajo parte de una premisa que comparto plenamente: el crecimiento económico por sí solo no logrará reducir significativamente la tasa de desempleo. En otras palabras, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema laboral colombiano. Una solución de fondo requiere de medidas adicionales, discutidas en el trabajo, que agruparía en cinco categorías:

- Políticas para recuperar el crecimiento económico
- Programas activos de protección social
- Política educativa
- Reforma a la legislación laboral
- Política salarial

El aporte más interesante de este trabajo es la cuantificación del impacto sobre la tasa de desempleo de cada una de estas medidas. Este esfuerzo de análisis unificado de las propuestas es novedoso y útil para alimentar la discusión pública sobre iniciativas que por su propia naturaleza generan una fuerte controversia. En este comentario trataré separadamente cada uno de los cinco componentes de la propuesta integral de generación de empleo y de retención educativa de la población en edad de trabajar.

III. Políticas para reactivar el crecimiento económico

En este campo, el trabajo sugiere que el crecimiento que se requiere para contribuir a la solución del problema laboral puede llegar de la adopción de una serie de políticas de ajuste fiscal y estabilización macroeconómica, combinadas con la introducción de una serie de reformas estructurales adicionales (como la reforma pensional, la del régimen de transferencias -ya adoptada- y, por supuesto, la laboral). A esto se le debe sumar, en la opinión de los autores, los efectos de la paz que se cuantifican en un punto y medio adicional de crecimiento. Imagino que los autores interpretan de manera amplia el concepto de "paz", donde lo que se tiene en mente no es exactamente el éxito de los diálogos y la negociación con la insurgencia (en marcha cuando el trabajo fue elaborado) como el restablecimiento de unas condiciones de seguridad propicias para la actividad económica.

Los escenarios utilizados son extremadamente optimistas. Los autores suponen que el crecimiento se puede acelerar como resultado del ajuste fiscal y las reformas pendientes en 1.5% adicional, en tanto que la paz aportaría otro tanto equivalente. Con esto, la economía colombiana crecería -después de una transición de tres años- a una tasa de 5,7%, bastante alta para nuestro nivel promedio de los últimos veinte años que apenas ronda el 3%. Lo interesante del ejercicio es que pese a que parece extremadamente improbable e hipotético, un crecimiento de esa magnitud aporta solo 500.000 nuevos puestos de trabajo por año, un monto insuficientes para reducir la tasa de desempleo a niveles inferiores al 10%. De hecho, con un crecimiento de esta magnitud la tasa de desempleo caería a un nivel cercano a 14%.

Estas simulaciones dependen críticamente de la respuesta de la participación laboral a un mayor crecimiento económico. Es decir, la decisión de un individuo en edad de trabajar de ingresar ala población económicamente activa depende de muchas variables entre las cuales se

incluye el ingreso del hogar. En un estudio reciente, Carlos Esteban Posada y Luis Eduardo Arango (2002) examinan esta relación y concluyen que a mayor ingreso del jefe del hogar menor la participación laboral de los demás miembros. En estas circunstancias la tasa de desempleo podría caer más rápidamente dado el efecto del crecimiento sobre la participación laboral. Este efecto si bien es alentador no contradice el mensaje central del trabajo: el problema laboral no se soluciona solo con mayor crecimiento.

Es evidente que incluso bajo supuestos excesivamente optimistas es necesario adoptar un paquete de medidas más integral y comprensivo. Ahora bien, el trabajo es simplista al suponer que la paz hará más factibles las reformas estructurales y que todo ello, por sí sólo, nos traerá más crecimiento. La desaceleración del crecimiento en Colombia ya cumple cerca de dos décadas (pasamos de un crecimiento promedio de 5% por año entre 1950 y 1980, a 3% entre 1980 y el presente). En un trabajo reciente, Cardenas, (2002) argumentó que tal retroceso es atribuible a las continuas pérdidas en productividad asociadas al incremento exponencial de la criminalidad en nuestro país. A su vez, la mayor criminalidad guarda una estrecha relación con la expansión del narcotráfico. Por ello, lo más importante para lograr un mayor ritmo de crecimiento es adoptar una política integral de seguridad que combata el narcotráfico, la delincuencia común y, por supuesto, los grupos insurgentes. Sin embargo, incluso en el caso de que una política de estas características tuviera éxito, el impacto sobre el crecimiento tardaría un buen tiempo en consolidarse. Todo esto para concluir, al igual que los autores, que las políticas orientadas a acelerar el crecimiento son solo una parte de la solución al problema de desempleo.

IV. Programas activos de protección social

Frente a un panorama tan desalentador como el descrito en la sección anterior se hace indispensable adoptar una serie de políticas activas de protección y aseguramiento social que busquen generar empleo no calificado y retener a los niños y jóvenes en programas educativos y de capacitación. Esto es precisamente lo que se buscó en Colombia durante 1999, cuando a raíz de la grave recesión se hizo evidente la necesidad de introducir algunos programas de emergencia con el fin de amortiguar los efectos de la crisis sobre los sectores más pobres de la población. Se puede decir que Colombia se demoró en adoptar programas de protección y aseguramiento social, en buena parte porque nunca antes había tenido una crisis como la registrada en 1999. En ese momento se hizo evidente la necesidad de una red de protección, tal y como la habían hecho otros países de América Latina a comienzos de los años noventa. La experiencia de otros países enriqueció el diseño de los programas introducidos en Colombia, lo cual permitió evitar errores y adoptar programas con antecedentes exitosos en la región.

Dichos programas fueron enmarcados dentro de la Red de Apoyo Social (RAS) que empezó a diseñarse en julio de 1999 cuando el gobierno tomó la decisión de acudir al FMI para formalizar un programa de apoyo. En ese momento, el Gobierno condicionó el programa con el Fondo a la aprobación de un programa de créditos con la banca multilateral, dentro de los cuales se incluyó específicamente los recursos para la RAS. En el diseño de la RAS participó un amplio número de expertos, tanto nacionales como extranjeros, liderados y coordinados por el DNP[2].

Los programas incluidos en la RAS y la asignación de recursos entre ellos fueron el resultado de una amplia discusión que tuvo en cuenta la situación económica del país, las experiencias internacionales, y por supuesto, las restricciones jurídicas y presupuestales colombianas. Los tres programas bandera de la RAS fueron aprobados por el Conpes durante el primer semestre de 2000 y su ejecución se inició durante el segundo semestre de ese año.

El trabajo de Nora Lustig (2000) fue sumamente influyente en el diseño de la RAS. Según estos estudios, así como al evidencia colombiana, los choques negativos a los ingresos de los hogares afectan negativamente la capacidad de de inversión en educación, salud y nutrición. Esto, obviamente, limita la capacidad de los hogares pobres de salir de la pobreza y tiene un efecto negativo sobre la formación de capital humano con consecuencias irreversibles en el desempeño de largo plazo de la economía.

Adicionalmente, el gobierno entendía que las medidas de ajuste fiscal introducidas en 1999 y, especialmente en 2000, tenían un impacto negativo sobre los sectores de menores ingresos, razón por la cual se hacía indispensable amortiguar dicho impacto con programas activos orientados a esos sectores. Era claro que una recesión de esa magnitud, reversaba los logros en materia de reducción de pobreza obtenidos durante casi una década. Además, en un entorno de mayor movilidad de capitales, los factores inmóviles, como el trabajo, quedan más expuestos a los riesgos macroeconómicos (Rodrik, 1999). Más específicamente, los pobres son particularmente vulnerables a los riesgos debido a su bajo acceso a los mecanismos públicos de aseguramiento (hay un número importante de trabajadores por cuenta propia), así como a la inexistencia de ahorros previos o de líneas de crédito que sirvan para amortiguar los efectos de las crisis. A esto se le debe sumar la poca influencia política de los sectores más pobres de la población.

A nivel internacional existe una clara diferencia entre los programas orientados a apoyar directamente el ingreso de los hogares mediante transferencias (en especie o en dinero) y los programas orientados a generar empleo. Lustig (2000) menciona que cuando hay flexibilidad de precios y salarios, incluyendo flexibilidad de la tasa de cambio, es posible que los programas de apoyo directo al ingreso sean los más recomendables. La razón es que cuando se produce una crisis, el mercado laboral se ajusta por la vía de una reducción en los salarios de los trabajadores y no mediante un incremento del desempleo. Esto último es lo que ocurre en países con precios y salarios inflexibles, con tasa de cambio fija, razón por la cual los programas de emergencia en estos casos deben incluir un componente importante de generación de empleo en programas de obras públicas.

En el caso colombiano, el diagnostico concluyó que si bien el mercado de trabajo se ajustó por la vía de una mayor tasas de desempleo (hasta 1999 la tasa de cambio estuvo sometida a la rigidez del sistema de bandas), también es cierto que a partir de ese momento el ajuste sala-

[2] Beatriz Londoño fue la persona encargada de coordinar el trabajo en el DNP.

rial y cambiario (asociado al programa con el FMI) implicaría una mayor pérdida en los ingresos de los hogares por caminos diferentes al desempleo.

El programa colombiano partió de un detallado estudio de los programas de solidaridad y atención social de emergencia existentes a nivel internacional[3]. De la comparación internacional se concluyó que Colombia necesitaba combinar tres tipos de programas. En primer lugar, un programa de generación de empleo temporal para los trabajadores de menor nivel de calificación, recomendable para países con alto desempleo en los que el mercado de trabajo no se hubiera ajustado bien porque la rigidez de la legislación laboral no lo hubiera permitido o porque la reevaluación de la moneda hubiera encarecido la mano de obra en términos internacionales[4]. Este era, en parte el caso de Colombia.

En segundo lugar, en la mayoría de los hogares pobres (que corresponden a la clasificación 1 y 2 del Sisben) la crisis económica significó una disminución de los ingresos debido a la pérdida de empleo de alguno de los miembros del hogar o a la disminución de la remuneración, especialmente de los trabajadores cuentapropia. Como lo muestran las propias estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares, la disminución de ingresos tiende a generar inasistencia escolar, a disminuir la calidad de la nutrición y la atención en salud del hogar. En estas circunstancias, se hace indispensable un programa de transferencias monetarias orientado a reforzar el ingreso de los hogares, condicionado a la asistencia escolar y a la vacunación de los menores de edad que habitan en el hogar[5]. Por último, el desempleo de jóvenes entre 18 y 25 años no solo registra tasas que duplican las correspondientes a la población global sino que además ocasiona mayores problemas debido a que se interrumpe el proceso de acumulación de capital humano y disminuyen las probabilidades de enganche futuro de este tipo de trabajadores. Por ello, es deseable incluir dentro de los programas de asistencia social, iniciativas que permitan la capacitación de los jóvenes en oficios o actividades que mejoren sus posibilidades laborales[6].

La Red de Apoyo Social contiene tres programas en estas líneas, denominados *Empleo en Acción, Familias en Acción* y *Jóvenes en Acción*. El primero es un programa que está orientado a la realización de obras de infraestructura comunitaria en el 40% más pobre de los 502 municipios de mayor tamaño. El programa cuenta con recursos de financiación externa por 300 millones de dólares, ejecutados a través de entidades no gubernamentales. Ningún proyecto individual puede tener un valor superior a los 150 mil dólares. Adicionalmente se incluyó en esta categoría

---

[3] Esta tarea fue desarrollada principalmente por funcionarios del DNP en asocio con las misiones técnicas del Banco Mundial y el BID. Una buena referencia para el análisis comparativo es Lustig (2000).

[4] Este fue el caso de Argentina, donde se introdujo el programa Trabajar, que sirvió como punto de referencia.

[5] El programa Progresa de México tiene estas características.

[6] El programa Chile Joven es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas.

el programa de vías para la paz, orientado a la construcción de carreteras en las zonas de mayor ausencia del estado, donde son más graves los problemas de narcotráfico y más intenso el conflicto armado.

Familias en Acción es un programa orientado a las familias pertenecientes al 20% más pobre de la población que vive en 352 municipios diferentes a los del programa anterior. Su objetivo es mejorar la asistencia escolar y la atención en salud de los menores de edad. Para ello, se realiza una transferencia en dinero directamente a los hogares más pobres, del orden de 70 mil pesos mensuales por niño o niña. La transferencia está condicionada a que la familia demuestre que los niños asistan a las escuelas y a los centros de salud, y que las madres se capacitan en temas relacionados con la nutrición de su hogar. La experiencia internacional, particularmente la del caso mexicano, ha demostrado que estas transferencias dan mejores resultados que los subsidios en especie. Este programa le llegará a 300 mil hogares de Colombia, especialmente en las zonas rurales.

Jóvenes en Acción es un programa de capacitación y entrenamiento para jóvenes desempleados (entre 18 y 25 años de edad) en actividades u oficios específicos en los que exista demanda laboral. El sector productivo y las instituciones educativas se encargan del entrenamiento a cambio de un honorario que reconoce el programa por cada joven entrenado. Durante la fase lectiva, que dura de seis a siete meses, el joven recibe un subsidio diario que se incrementa en el caso de las mujeres con hijos.

El trabajo de Ayala et al. cuantifica el impacto de estos programas dados los recursos presupuestados inicialmente con la banca multilateral (US $700 millones), pero le introduce un elemento adicional de gran importancia al estimar los efectos de aportes adicionales por parte del sector privado colombiano (US $ 100 millones). La conclusión es que estos programas son efectivos en reducir la tasa de desempleo y, necesariamente, deben ser parte de una política integral orientada en esa dirección. Comparto plenamente la recomendación que hacen los autores de asignar una mayor parte del presupuesto del Sena al programa jóvenes en acción dado que su impacto es muy superior al de los programas de capacitaciones realizados directamente por esa entidad. Adicionalmente, en el proceso de reforma del Estado que actualmente se adelanta, sería oportuno darle un nuevo marco institucional a estos programas al adscribirlos al nuevo ministerio de la Seguridad Social, financiado mediante los recursos de un fondo de estabilización social que permita ajustar el presupuesto anual de estos programas en función del ciclo económico.

V. Política educativa

Una estrategia de retención en la secundaria de los jóvenes entre 12 y 18 años, y de crédito para la educación superior es el tercer elemento de la política de lucha contra el desempleo. Esta estrategia tiene la enorme ventaja de ser efectiva tanto para disminuir la oferta laboral en el corto plazo como para aumentar su calificación en el largo plazo. Por ello, resulta prioritario iniciar cuanto antes su implementación, la cual hace parte del plan de gobierno de la actual administración. Los efectos de aumentar la cobertura de la educación secundaria en 62,000 cupos anuales y de otorgar crédito a 425,000 personas entre 2002 y 2006 para la educación superior, técnica

y universitaria (con un costo de US $200 millones) permitirían reducir la oferta de trabajo en 737,000 personas en un plazo de cuatro años, una cuarta parte del incremento previsto en la Población en Edad de Trabajar.

VI. Reforma laboral y política salarial

En esta sección los autores resumen las propuestas que el gobierno presentó a la mesa de negociación sobre empleo entre mayo y julio de 2000. Los autores no comparten la totalidad de las propuestas hechas, pero aclaran que se trata de un inventario de posibilidades sobre las cuales probablemente versará un proyecto de reforma laboral. Efectivamente, en la actualidad se discute en el Congreso que seguramente será aprobado en el mes de diciembre cuyo espíritu es esencialmente el comentado por los autores con algunos cambios introducidos por el actual gobierno y por los ponentes en el Congreso de la República[7]. Si a esto se le suma una política salarial que mantenga constante en términos reales tanto el salario mínimo como los salarios de los trabajadores estatales se obtendrían resultados muy importantes en materia de disminución del desempleo. En particular, los autores estiman que estas medidas y reformas, por sí solas, generarían 812.000 empleos adicionales entre 2001 y 2006. Con ello, se haría factible lograr una tasa de desempleo de 10%, sobre la base de una reactivación del crecimiento económico a niveles superiores a 5% por año.

VII. Conclusiones

Este trabajo es el primer esfuerzo sistemático de diseñar una política laboral integral para Colombia. Si bien los gobiernos han realizado esfuerzos aislados, este trabajo articula de una manera clara todos los elementos que necesariamente debe incorporar una política orientada a reducir la tasa de desempleo a niveles cercanos a 10%. El merito del trabajo no solo consiste en esbozar los componentes de la política y su marco conceptual, sino en cuantificar los impactos de cada uno de los componentes sobre la tasa de desempleo a lo largo del tiempo. Dada la coherencia y consistencia del documento no debe sorprender que las políticas de la actual administración sigan tan de cerca el enfoque planteado por los autores. Como un paso siguiente será necesario catalogar las políticas no solo desde la perspectiva de su aporte a la reducción de la tasa de desempleo, sino de sus costos monetarios por trabajador enganchado y por joven retenido en la educación. Un análisis costo-beneficio es indispensable para la asignación de recursos presupuestales y es, indiscutiblemente, el paso a seguir una vez se ha cumplido con la tarea de diseñar programas hasta hace poco inexistentes en nuestro país.

---

[7] Ver Barrera y Cárdenas (2002) para un análisis más detallado de la reforma laboral.

Bibliografía

Barrera, Felipe y M. Cárdenas (2002), "La Reforma Laboral de 2002" mimeo, Fedesarrollo.

Cardenas, Mauricio (2002), "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune?", CID Working Paper. También en Archivos de Macroeconomía, DNP.

Lustig, Nora (2000), "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1-30

Rodrik, Dani (1999), "Why is there so much economic insecurity in Latin America" Mimeo.

Posada, C.E. y L.E. Arango (2002), "La participación laboral en Colombia ", *Borrador de Economía* No. 217, Banco de la República, Bogotá, Colombia.

La viabilidad de las finanzas públicas colombianas

Ulpiano Ayala O.[1]

Abstract

This article analyses the sustainability of the public finances of the country using a partial equilibrium model. First, the results show the current un-sustainability of the public finances. Second, the author calculate several scenarios of expenditure with the purpose of identifying necessary adjustments in the primary deficit to induce stabilization of the debt in the long run. As the exercise shows, the objective of stabilization requires a substantial effort: the minimal fiscal adjustment range between 3,5-4,0 percent of GDP. A potential combination of the adjustment can be a tax increase of 2-3 points and a reduction in public expenditure of 1,5 percent.

Resumen

Este artículo examina la sostenibilidad de las finanzas públicas del país mediante la utilización de un modelo de equilibrio parcial. En primer lugar, se muestra la situación de insostenibilidad actual de las finanzas. En segundo, se establecen diversos escenarios posibles de gastos, mostrando las ajustes necesarios del déficit primario para estabilizar la deuda de largo plazo. Como lo muestran los ejercicios, se requiere un gran esfuerzo para lograr este objetivo. Se propone un ajuste fiscal mínimo de 3,5-4,0 por ciento del PIB, el cual podría estar dado de un lado por un incremento en 2 a 3 puntos de los ingresos tributarios y, de otro lado, por un recorte del gasto público equivalente a 1,5 por ciento.

[1] El presente trabajo fue planeado, realizado y escrito en su versión original por Ulpiano Ayala con la colaboración de Carolina Latorre para la Misión del Ingreso Público. Esta versión fue complementada y culminada por María Angélica Arbeláez. Los ejercicios de sostenibilidad se realizaron con el apoyo metodológico y operativo de Confis y de la Dirección de Política Macroeconómica en el Ministerio de Hacienda, y de la Unidad Macroeconómica del Departamento Nacional de Planeación. En particular, se agradece la valiosa colaboración de Alvaro Concha, María Inés Agudelo, Gabriel Piraquive y el gran apoyo de Juan Mauricio Ramírez.

I. Introducción

Este artículo tiene como principal objetivo proveer a la Misión del Ingreso Público de un examen económico a nivel agregado y otro institucional, de las relaciones que han existido entre los ingresos y el gasto, y la deuda pública. Asimismo, se pretenden formular escenarios de mediano y largo plazo, y proponer recomendaciones para procurar que la dinámica del ingreso esté vinculada a la del gasto, en un contexto de transparencia y responsabilidad fiscal.

Este trabajo se enmarca en los términos de la Misión del Ingreso Público los cuales han postulado coo primordial la corrección del desequilibrio estructural de las finanzas públicas colombianas, al cual se le deben procurar propuestas para garantizar que la dinámica de ingresos esté vinculada a la de los gastos, precisamente en términos de su "sostenibilidad", contemplándola bajo distintos escenarios de gasto[2].

II. Los estudios ya realizados

El tema de la sostenibilidad de las finanzas públicas ha tenido acogida en el país en los noventas y el diagnóstico y perspectivas han cambiado según el período de análisis, convergiendo recientemente hacia la alerta de insostenibilidad.

Carrasquilla y Salazar (1992), con información hasta 1990 en Colombia, encontraban una respuesta positiva a la pregunta sobre si la deuda pública es sostenible. Sin embargo, Fainboim *et.al.* (2000), con información hasta el año 1996, concluyen que la política fiscal es insostenible. La Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997) encontró, que para que en un horizonte de 30 años la deuda fuera sostenible, se requeriría un superávit primario de 4% del PIB por año. Posada y Arango (2000) señalan, con base en información hasta 1999, que el nivel actual del endeudamiento podría ser sostenible si se mantienen superávit primarios entre 1% y 1,5% del PIB en muy largo plazo. Por su parte, Clavijo (2002) estima que se requiere generar un ahorro primario equivalente al 3% del PIB para estabilizar la relación deuda (cierta) / PIB alrededor del 50%, cuando se trata de la deuda bruta, esto es sin restar los activos financieros que posee el sector público. El autor considera que esta cifra correspondería al mínimo esfuerzo que debe hacer el Gobierno, porque la carga adicional que representan los pasivos contingentes (principalmente los pensionales) requerirá un esfuerzo adicional permanente de ahorro del 0,5% del PIB.

La deuda bruta del sector público consolidado ascendió de un nivel de 16,6% del PIB en 1994, a 37,2% en 1997 y 64,5% en 2001. Esta dinámica, sumada a las necesidades futuras de gasto, hace indispensable realizar proyecciones financieras sobre la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo.

Los resultados de estas proyecciones indican, en un horizonte de largo plazo, que incluso si se logra sostener la efectividad de la reforma tributaria del 2000, se realiza la reforma pensional, se materializan las expectativas que hoy se tienen sobre la producción petrolera y se hace un ajuste de gasto público de 1% del PIB, aún se

[2] Decreto 2038 de 2001.

requiere, a partir del 2003, un ajuste adicional de 1,8% del PIB para estabilizar la deuda en un nivel de 45% del PIB hacia el año 2030. Si a esta situación se incorpora además un mayor nivel del gasto militar, el requisito de ajuste total es de 3% del PIB. Las necesidades de ajuste son mayores y ascienden a 4,2% del PIB, si adicional a lo anterior se busca mantener las coberturas de infraestructura, vivienda, servicios públicos y sociales. No obstante, el ajuste requerido podría reducirse hasta 3,5% del PIB si se cambian las reglas actuales de asignación de recursos de tal forma que mejoren la eficiencia del gasto en el futuro.

Vale la pena anotar que estos requerimientos de ajuste son aproximados y podrían ser mayores bajo supuestos más conservadores en algunas áreas como el ajuste fiscal implícito en los ejercicios, la adopción de reformas como la pensional y el alcance de la misma, el crecimiento de la economía, la elasticidad de los ingresos al PIB, la producción petrolera, y el saldo de la deuda, entre otros aspectos. Adicionalmente, el tener en cuenta pasivos contingentes originados en empresas públicas como el ISS y Telecom, en sectores como el eléctrico y el de vías, en la deuda de las entidades territoriales y en el salvamento a las entidades financieras, podría elevar aún más y en forma sustancial el ajuste requerido para estabilizar la deuda. De hecho, las expectativas de crecimiento económico para 2002 empeoraron después de que se corrieron los modelos presentados en esta sección, por lo que se podría esperar un requerimiento de ajuste mayor.

Finalmente, en la metodología empleada que consiste en proyectar el balance fiscal y la deuda, el crecimiento económico es un supuesto exógeno. Esto hace que no se pueda abordar el problema de manera integral, pues desconoce la causalidad de las variables fiscales hacia las reales.

En cualquier caso y con las mencionadas salvedades, el gobierno requiere un mayor ajuste fiscal por un monto que en ningún caso es inferior al 3,5% - 4,0% del PIB, cuya composición podría ser de 1,5% del PIB a través de mayores recaudos en los tributos nacionales, 0,5% a 1% del PIB en tributos territoriales y un recorte del gasto (por mayor eficiencia) de 1,5% del PIB.

III. Diagnóstico

Una política fiscal inviable está típicamente caracterizada por un crecimiento insostenible de la deuda pública. Esta situación entra en un círculo vicioso cuando quienes adquieren los títulos de deuda conocen la situación fiscal y saben de la necesidad de un ajuste. Si este ajuste no se presenta en forma oportuna y suficiente, los acreedores demandarán un mayor rendimiento en la deuda pública, para reflejar el mayor riesgo de incumplimiento en el pago. Las mayores tasas de interés tienen dos efectos negativos sobre las finanzas públicas que refuerzan el círculo vicioso: por un lado aumentan los gastos pues se incrementa el costo de servir la deuda, y por otro, reducen los ingresos en la medida en que desincentivan la inversión y frenan el crecimiento económico. Por esta razón, una situación de inviabilidad de la política fiscal debe ser enfrentada con un ajuste fiscal para pasar a un círculo virtuoso de menores tasas de interés, mayor inversión, mayor crecimiento y mejor postura fiscal.

Para el análisis de viabilidad y para las proyecciones de servicio de la deuda se escogió como punto de la partida la *deuda neta de activos*

financieros, siguiendo el concepto utilizado en el Documento Confis (2002). En diciembre de 2001 esta deuda neta ascendía a $87,2 billones, 46% del PIB, mientras la deuda bruta del Sector Público no Financiero fue de $120,8 billones, 63,3% del PIB[3].

A. Evolución reciente de las finanzas públicas en Colombia

Si bien las finanzas públicas han experimentado recientemente el fuerte impacto de la recesión de la economía, éstas venían deteriorándose con anterioridad por efecto de diversas normas constitucionales y leyes de los años 90[4].

El gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) creció en forma importante pasando de 33% del PIB en 1990, a 36,8% en 1994 y 52,0% en el año 2001. Por su parte, el gasto del Gobierno Central ascendió en los mismos años de 9,45% del PIB, a 12,58% y a 20,07%, destacándose dentro de ello el aumento del pago de intereses que pasó de 1,11% del PIB a 4,0% entre 1990 y 2001; el de las transferencias de 4,2% a 10,65% del PIB; y el gasto público en seguridad social que se incrementó de 0,5% del PIB en 1993 a 3,4% del PIB en el año 2000. En contraste, la inversión apenas mantuvo su participación constante. Finalmente, el gasto de las entidades territoriales pasó de 1,64% del PIB en 1990 a 4,2% en 2000[5].

Mientras los gastos totales del Sector Público no Financiero subieron 19 puntos del PIB en la década, el recaudo de impuestos totales lo hizo apenas en 6 puntos del PIB, pasando de 12,38% del PIB a 18,18% del PIB entre el año 1990 y el año 2000[6]. La carga fiscal se vio incrementada fundamentalmente por el aumento de las contribuciones a la seguridad social, los cuales fueron de 1% del PIB en 1990 y llegaron a 2,7% del PIB en 2000, alcanzando cifras de 3,5% del PIB en 1996 y 3,4% del PIB en 1998. Por su parte, los ingresos tributarios de los departamentos cayeron de 1,1% del PIB a 0,91% entre 1990 y 2000 mientras los de los municipios se duplicaron de 0,99% a 1,89% del PIB durante ese período.

El balance fiscal de caja[7] del sector público se tornó deficitario desde 1995, alcanzando las ma-

---

3 Se destaca que el saldo de deuda neta era en 1996 27% del PIB, en 1998 30% del PIB en 1999 39% del PIB y en 2001 46% del PIB. Fuente: Confis y Fedesarrollo.

4 Durante los años ochenta, en los cuales se estableció el patrón de menor crecimiento económico que ha regido desde entonces (con un breve interludio durante la primera mitad de los 90), se presentaron graves déficit de los sectores central y resto del público que llevaron a un déficit consolidado de 7.6% del PIB en 1982 y 1983, y donde la mitad correspondió al gobierno. Hacia 1996, sin embargo, se hizo un ajuste con un buen componente de gasto que llevó a un déficit de sólo 1,2% del PIB. En cualquier caso, el efecto del menor crecimiento fue importante, pues éste fue de 3,4% en promedio, después de registrar valores de 5,5% en los 60s y de 5,5% en los 70s.

5 Fuente: Base construida por Fedesarrollo para la Misión del Ingreso Público con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República.

6 El recaudo de impuestos totales está comprendido por el recaudo de impuestos nacionales administrados por la DIAN, los ingresos tributarios departamentales y municipales. Fuente: DIAN y Contraloría General de la Nación.

7 Por balance fiscal de caja se entiende ingresos totales restando los gastos totales y el préstamo neto.

yores cifras en 1999 cuando se situó en 6,22% del PIB para el SPNF y en 6,8% del PIB para el Gobierno Nacional Central. En los últimos dos años, 2000 y 2001, se experimentó una recuperación de la posición fiscal principalmente como resultado del aumento de ingresos, y el superávit primario del SPNF registró un aumento hasta alcanzar más de 0,9% del PIB[8]. Como una consecuencia obvia de la evolución del déficit y de los bajos niveles de superávit de los últimos años, los intereses de la deuda han seguido aumentando, lo que precisamente conduce a una posible situación de insostenibilidad.

Los datos anteriores ponen en evidencia que las transferencias a las entidades territoriales y el aumento del gasto en la seguridad social, sumado a los elevados intereses que resultan del pobre desempeño de los ingresos tributarios, han sido los factores que más han contribuido al desajuste de las finanzas públicas colombianas.

Se han hecho, sin embargo, esfuerzos de ajuste. Los años 90 se caracterizaron por un número sin precedentes de reformas tributarias que mostraron sólo la recuperación del recaudo y la reacción a las reformas en otros sectores, entre ellas la descentralización, los cambios en la seguridad social y la apertura. Desde el año 90 se han presentado seis reformas tributarias que presentan características comunes como las modificaciones a la cobertura y a las tasas del IVA. Pero pese a los esfuerzos de ajuste, los efectos de la recesión y del bajo crecimiento económico de los últimos años no han permitido devolver las finanzas públicas a un sendero sostenible.

También vale la pena señalar factores institucionales que han hecho difícil el ajuste. En primer lugar, está la norma constitucional que ha implicado que se transfieran montos que hoy se aproximan a la mitad de los ingresos del Gobierno a las entidades territoriales, y a la cual se ha puesto un techo temporal hasta 2008. En segundo lugar, por disposición constitucional el gasto social debe incrementarse año tras año, aún en épocas de crisis.

IV. Proyecciones de viabilidad fiscal: descripción de la metodología y los escenarios

A. Metodología

En este estudio sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, con información procurada por el Gobierno, se desarrollan escenarios y proyecciones agregadas y de mediano a largo plazo de las finanzas públicas con el fin de establecer el marco general dentro del cual se harán las propuestas de la Misión del Ingreso Público.

En esta sección se presenta un conjunto de ejercicios en los cuales se estima el ajuste que requiere el balance primario para estabilizar la razón Deuda / PIB. Las proyecciones financieras del sector público se elaboraron inicialmente sin restricciones al déficit y arrojan saldos explosivos de la deuda. Luego se le impusieron restricciones de diferente naturaleza y se estimó de nuevo el superávit primario que estabiliza dicha relación. Las proyecciones de gasto se construyeron en conjunto con el Viceministerio Técnico de Hacienda y el Confis y con apoyo del DNP.

[8] Base de datos construida por Fedesarrollo para la Misión del Ingreso Público con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República.

Vale señalar que los modelos empleados son de equilibrio parcial. Si bien toman en cuenta el efecto del crecimiento sobre los resultados fiscales, no permiten examinar el impacto de la política y los resultados fiscales sobre el crecimiento. El crecimiento económico se incorpora exógenamente a las simulaciones y afecta los resultados fiscales. Tampoco garantizan la completa consistencia entre las variables fiscales y el resto de supuestos económicos explícitos (como tasa de cambio) o implícitos (como la consistencia financiera)[9].

Para ello se utilizan los modelos de proyecciones del balance fiscal y de la deuda. Las proyecciones de la deuda involucran tanto los compromisos de pago de la deuda pública ya contratada, como aquellos sobre la deuda adicional que se requiere en los próximos años para financiar los nuevos desbalances primarios. Adicionalmente, en las proyecciones de deuda el efecto del crecimiento del saldo de la misma sobre los intereses es endógeno.

Los resultados dependen notablemente de los supuestos sobre el saldo y el patrón de pago de la deuda contraída hasta el primer año del ejercicio. Se tomó como deuda de partida la del SPNF, que no incorpora la deuda interna en manos del mismo sector público y neta de activos financieros, cuyo saldo fue de 44% del PIB[10], y se estableció una meta de estabilización de alrededor de 45% del PIB, aunque ésta varía ligeramente según los escenarios. Se reconoce que la conveniencia de un determinado nivel de deuda depende muy estrechamente de la magnitud del ajuste que sea necesario para lograr estabilizarlo en el tiempo. Una elevada razón Deuda / PIB, y por lo tanto un ajuste primario requerido muy severo, puede implicar costos demasiado altos en términos de crecimiento futuro y limitar el acceso a los mercados, poniendo en peligro la sostenibilidad. En términos muy generales, un nivel de deuda adecuado debe ser tal que no ponga en riesgo la tasa de crecimiento futuro que garantiza la sostenibilidad: si este nivel impide que el crecimiento sea superior al costo de la misma (las tasas de interés a las cuales la deuda está contratada), el país se encontraría en una situación de insolvencia. Sin embargo, dados los rangos aceptables por los mercados internacionales para Colombia, que podrían ubicarse entre 45% y 50% del PIB, se supuso por ahora que el nivel establecido como meta de estabilización es razonable[11].

---

9 En este orden de ideas, el modelo no permite identificar el impacto de las variables fiscales, incluyendo la trayectoria de la deuda, sobre los balances ahorro-inversión que alternan el crecimiento. Debe anotarse, sin embargo, que el modelo utilizado tiene el mérito de endogeneizar el costo de la deuda pública.

10 El valor de esta deuda corresponde a los datos disponibles a septiembre de 2001. Sin embargo, la información a diciembre muestra que el saldo en 2001 ya asciende a 46% del PIB.

11 La viabilidad del nivel de deuda actual del país, así como la conveniencia de estabilizar la en un nivel de 45% es un tema que está siendo abordado en el capítulo de Deuda Pública de la Misión de Ingreso Público a través de un análisis de solvencia del sector público. La literatura internacional ha identificado, por ejemplo, que cuando la carga de la deuda es excesiva (debt overhang) la mayoría del crecimiento originado en mayor inversión se dirige a cubrir el servicio de la deuda y por lo tanto desincentiva la inversión. A su vez, la menor inversión afecta el crecimiento futuro y conduce a una pérdida de solvencia en el tiempo, haciendo necesario reducir el nivel de deuda con el fin de reestablecer la solvencia del país y de generar de nuevo incentivos para aumentar la inversión.

De igual modo, los resultados dependen de manera crucial del desempeño del sector petrolero, por lo que, en cualquier caso, las conclusiones podrían modificarse con un escenario de producción pesimista y actualizarse ante cambios en las políticas o en la operación de Ecopetrol y de las empresas petroleras privadas.

Además, el ajuste requerido para estabilizar la deuda sería mayor, si se alteran los supuestos de crecimiento económico y de elasticidad del ingreso tributario respecto del PIB.

1. *El modelo de sostenibilidad de la deuda*[12]

EL modelo de sostenibilidad del SPNF en Colombia realizado por el Confis en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, parte de la Restricción Presupuestal Intertemporal del Gobierno, la cual examina la capacidad del sector público para financiar sus pagos y honrar sus deudas, suponiendo que el recaudo tributario es suficiente para cubrir los pagos totales y el servicio de la deuda (Ecuación 1).

$$\tau_t = \alpha + \beta(g_t + r_t b_{t-1}) + \varepsilon_t \qquad (1)$$

donde t_t es el recaudo total de impuestos; g_t son los gastos totales; y $r_t b_{t-1}$ es el servicio de la deuda (siendo r la tasa de interés y b la deuda adquirida en t-1)

El modelo se desarrolla de manera recursiva calculando los requerimientos de deuda y el servicio de la misma que se contrate en el futuro, endogeneizando el *spread* de la deuda pública a las condiciones de la economía en un momento determinado.

Es importante tener en cuenta que la economía debe crecer al menos a una tasa igual a la tasa de interés real doméstica, para que puedan generarse balances primarios de equilibrio y mantener la relación deuda-PIB en un nivel adecuado.

De otra manera, la medición del déficit fiscal considera el recaudo tributario, los demás ingresos corrientes y los recursos de capital, por el lado de los ingresos, y los gastos de funcionamiento, inversión pública y pago de intereses, por el lado de los egresos. Estos rubros han sido proyectados de acuerdo con criterios de crecimiento del PIB, inflación y normas de ajuste fiscal.

La dinámica del modelo utiliza el balance primario proyectado por el Confis (resultado de las operaciones corrientes de las entidades a quienes se les hace seguimiento financiero en las operaciones efectivas de caja) y los supuestos macroeconómicos como insumos básicos. Después de introducir los resultados primarios, el modelo genera como resultado el monto a pagar por el servicio de la deuda en sus componentes de capital e intereses, los desembolsos requeridos en cada período y el saldo de la deuda al finalizar cada año. Estos resultados, a su vez, nutren la balanza de pagos por medio del componente externo de la deuda y a las operaciones corrientes de las entidades por medio del pago de intereses.

La estructura del modelo que genera los resultados anteriores se divide en los siguientes pasos:

[12] Tomado del Módulo de sostenibilidad fiscal del SPNF en Colombia. Manual Operativo. Confis.

El punto de partida es el saldo de la deuda pública para un año base, en este caso 1999. A este saldo y a los balances primarios de los componentes del SPNF se suman los intereses de la deuda contratada y los nuevos, obteniendo el déficit fiscal, al cual se le agrega el monto a pagar por concepto de amortizaciones internas y externas para medir las necesidades totales de financiamiento.

Los recursos para financiar el déficit que no forman parte de los ingresos corrientes de la nación, tales como privatizaciones y utilidades del Banco de la República, se toman en cuenta al correr el modelo. En el primer caso, se incluyen los contratos acordados con el FMI (Isagen e ISA) y en el segundo se realizan proyecciones asumiendo que el señoreaje es igual al crecimiento de la cantidad de dinero en la economía.

De otra forma, para la construcción del módulo de deuda se tuvo en cuenta el servicio de la deuda contratada en años anteriores a 2001, considerando las características de tasas, saldos y plazos de cada uno de los créditos externos desembolsados y de los TES colocados. Al descontar este rubro y los recursos para financiar el déficit que no forman parte de los ingresos corrientes de la nación de las necesidades totales de financiamiento, se obtienen los requerimientos de endeudamiento nuevo.

En cuanto al manejo de la deuda nueva, los requerimientos se dividen entre interna y externa, teniendo en cuenta los criterios de cada entidad del sector público. En el caso del GNC se asume 50% en interna y 50% en externa, para Ecopetrol se asume que todo el endeudamiento nuevo es interno al igual que para las entidades territoriales, para la Seguridad Social dos terceras partes del endeudamiento nuevo será interno y el tercio restante externo y finalmente para las otras entidades del SPNF se supone que el 50% de los desembolsos nuevos son internos.

Así mismo, los nuevos desembolsos de la deuda externa se dividen en créditos de deuda con la banca multilateral (30%)[13] y colocación de bonos externos (70%)[14] a 5, 10 y 20 años, en diversas proporciones estimadas según criterios de deuda a mayor plazo en los próximos años (sugeridos por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda).

Después de obtener el monto a pagar por concepto de intereses y amortizaciones de deuda externa nueva, éste se suma al total de la deuda previamente contratada, de modo que se obtiene el servicio total de la misma.

De otra manera, en cuanto a la deuda interna se considera que la nueva deuda es emitida en TES a 1, 3, 5 o 7 años suponiendo, al igual que en el caso de la deuda externa, que las condiciones de la economía permiten un endeudamiento a más largo plazo[15]. El servicio total de la deuda interna se obtiene de la misma manera que en el caso externo y el resultado de estos dos montos es agregado para obtener el saldo de la deuda total.

---

[13] El pago de la deuda obtenida de organismos multilaterales se difiere a 12 años con 4 años de gracia y el pago de intereses hace sobre el saldo del período anterior aplicando una tasa Libor a 6 meses más un spread constante de 75 pb.

[14] Los bonos se amortizan en cuotas anuales y generan intereses equivalentes a la tasa de interés externa más el spread de riesgo soberano.

Finalmente, el modelo de deuda cuenta con una sección dedicada exclusivamente al manejo de los rendimientos de la Seguridad Social. El punto de partida es el balance operacional descontando los intereses, el cual puede ser afectado por reformas pensionales.

A este resultado primario se agregan los rendimientos generados por las reservas del sector, suponiendo que dichas reservas se coloquen en TES (clase B y UVR), por lo que los rendimientos consisten en los intereses que generen dichos TES. Con este monto es posible determinar si el sector tiene recursos suficientes para cumplir con sus compromisos de pagos de pensiones.

2. *Escenario base*

Un primer ejercicio de viabilidad se realizó sobre un escenario base (en adelante escenario 0, ó básico) que incorpora los siguientes supuestos: un crecimiento económico desde 1,5% de PIB en 2001 hasta 4% en 2007 y luego una caída gradual hasta alcanzar un nivel permanente de 3,5% a partir de 2010 y hasta 2030, fecha del horizonte del ejercicio (Cuadro 1).

En segundo lugar, se supone un ajuste de las finanzas públicas que corrige en 1% el balance primario del Gobierno Nacional desde el año 2002 y que resulta de las reformas tributaria (Ley 633 de 2000), del gasto (Ley 617 del 2001) y de las transferencias (Acto Legislativo 1 de 2001).

En tercer lugar, se supone que se realiza la reforma al sistema de pensiones de la seguridad social, de acuerdo con la propuesta que el gobierno ha presentado al Congreso y el pleno funcionamiento del programa de reestructuración del ISS en salud[16].

Cuadro 1

SUPUESTOS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA PARA LOS ESCENARIOS 0, 1 Y 2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento (%)	1,5	2,5	3,5	3,6	3,7	3,9	4,0	3,8	3,4	3,5

Fuente: Confis.

[15] El pago de amortizaciones de la deuda interna es similar al pago de la deuda externa. Los intereses se determinan por medio de una tasa básica que supone la paridad internacional de tasas de interés y de un spread que refleja el riesgo país a lo largo del tiempo.

[16] No se suponen reformas a los regímenes exceptuados de Ley 100, como son los de los maestros y las fuerzas armadas. Estas proyecciones tuvieron el defecto de no contemplar el efecto caja sobre el fisco central de la consignación en el Tesoro por muy largo plazo (más de 30 años) del grueso de los recursos del Fondo para Garantías de Pensiones Mínimas del Sistema de Ahorro Individual que representa un 3% de los ingresos gravados de estos afiliados y que no retornará a ellos sino muy tarde o nunca si la rentabilidad de los fondos supera 7% real anual (como ha sucedido hasta ahora). Esto mejora la cuenta del gobierno respecto de la proyectada en el ejercicio del Confis, pero supone la realización de un componente de la reforma que ha sido muy criticado por sus posibles efectos sobre el mercado laboral y sobre los fondos de pensiones, lo que hace pensar que podría ser probablemente modificado en la ley de reforma.

En cuarto lugar, se supone que se realiza la inversión de Ecopetrol en la refinería de Cartagena. En quinto lugar, se asume un escenario "medio" de producción de crudo que alcanza 900 mbd en 2010[17].

Con base en los mencionados supuestos, el nivel de deuda ascendería a 60% hacia el año 2015 y alcanzaría una cifra de 125% del PIB en 2030, una clara situación de insostenibilidad. Es decir que, incluso dentro de un escenario en el que se aprueben los cambios de política señalados (que de hecho no todas han sido aprobadas, como la reforma pensional, o tienen cierta probabilidad de que no ocurran, como los hallazgos petroleros) no se podr estabilizar la deuda pública. Los resultados de este ejercicio ponen en evidencia la insuficiencia de los ajustes que se tienen programados hasta hoy y plantea, por lo tanto, la necesidad de ajustes más profundos.

Adicionalmente, el escenario básico no contempla aspectos que pueden generar mayores gastos hacia el futuro. En primer lugar, es necesario incorporar las nuevas necesidades de seguridad del país, no sólo en materia de gasto militar sino también de un mejor funcionamiento de la justicia en aspectos como las condiciones de encarcelamiento. En segundo lugar, se debe incluir un incremento de la inversión pública y su gasto complementario, puesto que la disminución de esta variable en los años recientes ha conducido a un retraso en la cobertura de los servicios públicos y sociales frente al crecimiento de la población. Debe tenerse en cuenta la necesidad de avanzar en estas coberturas y de mejorar la calidad de las mismas para atender el pago de la "deuda social", al tiempo con el de la deuda financiera. Claro está que el ajuste del gasto debe involucrar también mejoras de eficiencia para atender las nuevas necesidades.

Estos elementos llevaron a la Misión a profundizar en los ejercicios para revelar la naturaleza y alcance de los ajustes necesarios. Con este propósito se construyeron escenarios alternativos, donde lo que se busca en cada caso es precisamente estimar cuál sería el tamaño del balance primario requerido para estabilizar el saldo de la deuda pública en el largo plazo, en un horizonte de aproximadamente 30 años.

3. *Escenarios alternativos*

Se contemplaron tres escenarios adicionales con base en diferentes supuestos. Las diferencias en los supuestos incorporados en cada escenario se concentran en las siguientes áreas: crecimiento, gasto en defensa y seguridad, y cobertura de servicios sociales, infraestructura, vivienda y cárceles.

El primer escenario (escenario 1) incorpora un nivel de gasto adicional en seguridad, básicamente gasto militar, el cual sería reemplazado en iguales proporciones por un gasto en recuperación de los daños causados y en reinserción, en caso de presentarse una solución al conflicto armado. Este escenario podría incluso considerarse el escenario de referencia, dadas las condiciones actuales del país.

El segundo escenario (escenario 2) añade a lo anterior el gasto público adicional en inversión

[17] El escenario petrolero es el mismo empleado para el estudio de la Misión del Ingreso Público.

necesario para mantener las coberturas de los servicios públicos y sociales así como mayor gasto en infraestructura, los cuales se requerirían ante un crecimiento de la población y de la economía.

Se trata de un incremento del gasto que recaería sobre el presupuesto nacional, ya que se descuentan los recursos propios de los sectores y el aumento en los mismos, incluyendo las transferencias que para ello les hace el Gobierno Central. Se emplean los mecanismos y se siguen las reglas vigentes para asignar y realizar este gasto incremental, es decir que no se contempla una significativa mejora de la eficiencia del gasto.

El tercer escenario considerado como el "ideal" (escenario 3), supone que, además de un gasto incremental en seguridad, se emprende el camino para pagar la "deuda social" hasta llegar a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en un plazo de quince años, y además se realiza el gasto en infraestructura necesario para ello. A diferencia del escenario anterior, en este caso sí se contemplan las principales medidas para mejorar la eficiencia del gasto. Además, y a diferencia de los anteriores escenarios que contemplan el mismo patrón de crecimiento económico que el "básico", en este se supone que el crecimiento se incrementa en un punto porcentual sobre dicho patrón (Cuadro 2). Las principales diferencias entre los escenarios 2 y 3 se pueden ilustrar con base en las metas perseguidas en cada sector:

- En cuanto al gasto militar, en los escenarios 1 y 2 el nivel es superior al básico, pero es mínimo por cuanto las transferencias a las Fuerzas Militares y a la Policía, los servicios personales y el gasto en inversión se incrementan sólo en forma muy leve, y los gastos generales permanecen constantes respecto del escenario base. Por su parte, el escenario 3 comprende un esfuerzo adicional orientado a acelerar por esta vía la definición del conflicto, e incorpora un nivel de transferencias, de gastos generales, de servicios personales de las FFMM y de la Policía en una proporción mayor, y el gasto en inversión es más elevado pues se adicionan otros elementos necesarios para la lucha armada.

- En cuanto al gasto social, con el escenario 2 la cobertura en educación básica y media pasaría de 86,8% en 2001 a 85,6% en 2015, mientras que en el "ideal" ésta alcanzaría el 100% al final del período. En el sector salud, se asume una cobertura del 100% en los dos casos, y la diferencia se encuentra en la mayor eficiencia que incorpora el gasto en el escenario "ideal".

Cuadro 2

SUPUESTOS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA PARA EL ESCENARIO 3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento (%)	2,5	3,5	4,5	4,6	4,7	4,9	5,0	4,8	4,4	4,5

Fuente: Confis.

- En cuanto al gasto en infraestructura, las coberturas para acueducto y alcantarillado para la población urbana total pasarían de 94,1% y 87,2%, respectivamente en 2001, a 96% y 90% en 2015 en el escenario 2 y a 100% para los dos servicios en el escenario "ideal".

- Respecto de la vivienda, la cobertura en 2001 de los hogares urbanos con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos de 66,2% se mantendría en el escenario 2 y pasaría al 100% en el año 2015 en el escenario "ideal".

B. Resultados de los Ejercicios

A continuación se presentan los balances primarios sin estabilizar la deuda, resultantes de los cuatro escenarios considerados en el ejercicio de sostenibilidad. En el Gráfico 1 se presentan los balances primarios sin estabilizar para el sector público consolidado en los cuatro escenarios considerados, balances que conducen a diferentes trayectorias de la deuda pública neta (Gráfico 2). Se observa que las proyecciones sin estabilizar muestran un comportamiento altamente deficitario de los balances primarios que conllevan una explosión de la deuda pública en todos los escenarios.

Como se mencionó en la primera sección, el ejercicio consistió en determinar la magnitud y oportunidad de los superávit primarios necesarios en los próximos treinta años para estabilizar la deuda. En esta oportunidad se supuso que el ajuste se realiza de una vez y lo más pronto posible, en el año 2003.

En el Cuadro 3 se presenta el superávit del balance primario adicional al existente en cada caso requerido para estabilizar los niveles de deuda (Columna IV). En el caso del escenario básico el superávit adicional requerido es de 1,8% del PIB, 2% del PIB en el escenario 1, 3,2% del PIB en el escenario 2 y 2,5% del PIB en el escenario 3. Los superávit adicionales que estabilizarían la deuda en los escenarios 2 y 3 son su-

Gráfico 1
BALANCES PRIMARIOS SECTOR PÚBICO CONSOLIDADO: ESCENARIOS SIN ESTABILIZAR (% DEL PIB)

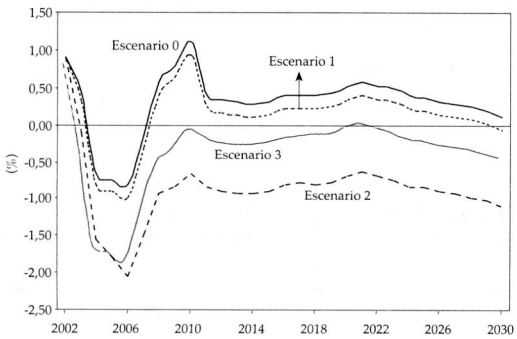
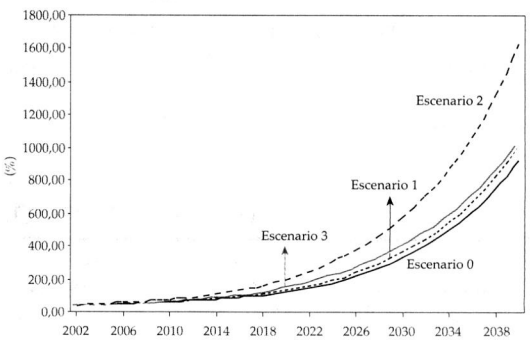


Gráfico 2
SALDOS DE LA DEUDA NETA CONSOLIDADES: ESCENARIOS SIN ESTABILIZAR (% del PIB)



Cuadro 3

SALDOS DE DEUDA Y SUPERÁVIT PRIMARIOS ADICIONALES REQUERIDOS PARA ESTABILIZAR LA DEUDA NETA, SEGÚN LOS DIFERENTES ESCENARIOS

Escenario I	Escenario sin estabilizar saldo de deuda (% PIB) (II)		Escenario estabilizado saldos de deuda (% PIB) (%)		
	A 2010	A 2030	A 2010	A2030	Superávit balance primario requerido (% del PIB) (IV)
Ajuste fiscal básico	62	329	42	45	1,8
Con gasto militar	64	362	42	44	2,0
Gasto militar y mantenimiento de cobertura	76	576	41	49	3,2
Ideal	71	400	46	32	2,5

Fuente: Confis.

periores al escenario básico, pues los déficit primarios sin estabilizar son más elevados en tanto que incorporan la realización de un mayor nivel de gasto. Aunque el escenario 3 supone un nivel de cobertura todavía mayor, el superávit requerido es inferior al del escenario 2 por cuanto los avances en el pago de la "deuda social" resultan en un crecimiento superior de la economía que mejora los ingresos fiscales y reduce las necesidades de gasto incremental[18].

La adición de los superávit primarios requeridos a los balances primarios sin estabilizar (Columna II) resulta en una trayectoria de la deuda estabilizada, cuyos saldos como proporción del PIB se presentan en la columna III según cada escenario[19].

El Gráfico 3 corresponde al balance primario estabilizado en el horizonte de tiempo considerado, tanto para el Gobierno Nacional Central como para el Sector Público Consolidado. El Gráfico 4, por su parte, muestra el patrón de la deuda estabilizada en cada uno de los escenarios.

V. Síntesis de los resultados

Los resultados indican que además de sostener la efectividad de la reforma tributaria del 2000, realizar la reforma pensional, materializar las expectativas de producción petrolera y hacer un ajuste de gasto público de 1% del PIB, todavía se requeriría a partir del 2003 un ajuste adicional de 1,8% del PIB que se originaría en aumento de impuestos y recorte de gasto, y que sería necesa-

[18] También se debe al supuesto de realización de la reforma pensional con efectos desde el 2003. Si ello no ocurriera así el déficit primario podría verse afectado crecientemente hasta en otro 3 % del PIB hacia el 2015, y por lo menos en otro 1% todavía en el 2030.

[19] Estos supuestos llevaron a determinar exógenamente un crecimiento de la economía superior al de los tres escenarios anteriores.

Gráfico 3

BALANCES PRIMARIOS DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO: ESCEARIOS ESTABILIZADOS (% del PIB)

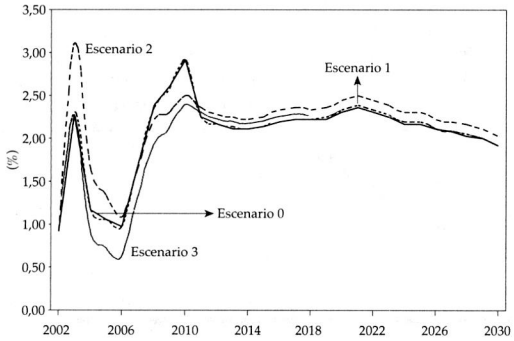
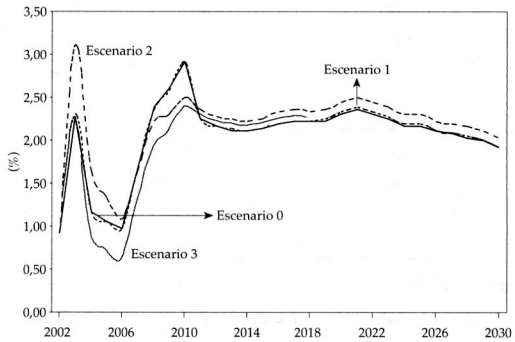


Gráfico 4

SALDO DE LA DEUDA NETA CONSOLIDADA: ESCENARIOS ESTABILIZADOS (% del PIB)



rio para estabilizar la deuda en un nivel de 45% del PIB hacia el 2030. Esto implica que sumando el ajuste del gasto de 1% y el superávit requerido en este escenario, el ajuste total necesario ascendería a 2,8% del PIB.

Si se incorpora el aumento necesario del gasto militar (escenario 1) el requisito de ajuste total sería de 3% del PIB[20]. Si adicionalmente se buscara que no hubiera retraso en las coberturas de infraestructura, vivienda, servicios públicos y sociales en la población necesitada, y se siguieran las reglas actuales de asignación de recursos (escenario 2), el ajuste en otros rubros tendría que ser de 4,2% del PIB[21].

Por último, si el crecimiento económico mejorara (alcanzando un 4,5% en el largo plazo) como resultado de un ambiente propicio debido al resto de políticas y producto de la realización de una inversión incremental en los servicios sociales y públicos acompañada de algunas medidas que además mejoraran la asignación de recursos con el fin de satisfacer las necesidades básicas hacia el 2015[22] (escenario "ideal"), el ajuste necesario para estabilizar la deuda sería de 3,5% del PIB.

---

[20] Dado que los escenarios tienen implícito el ajuste de 1% del PIB de gasto, es necesario sumar este valor a los superávit primarios requeridos en cada caso para tener el ajuste total necesario.

[21] Hasta acá se supone el patrón básico de crecimiento económico que se estabiliza en 3.5% en el largo plazo.

[22] Estas medidas son del tipo de implantar la capitación en la educación básica, sustituir la financiación de la educación superior por créditos y becas focalizadas y complementarias, financiar el sistema subsidiado de salud con subsidios de demanda, focalizar los subsidios a los servicios públicos y mejorar los sistemas de tarificación para que el resto se autofinancie.

A. Limitaciones del ejercicio

En la descripción de los escenarios se hicieron advertencias en cuanto a los supuestos utilizados. Se sugirió que éstos pueden estar sesgados, pues en el escenario básico, a partir del cual se erigen los demás, se supone la realización de expectativas económicas y de políticas específicas que pueden ser inciertas o que demandan enormes esfuerzos de implementación. La incertidumbre se genera en torno a supuestos como el crecimiento de la economía o los hallazgos petroleros, sostener el aumento del recaudo de la reforma tributaria de 2000 y lograr la aprobación en el Congreso de la reforma pensional. En adición a estas advertencias, en esta sección se hace un examen más detallado de los riesgos y condicionamientos netos a los que puede estar expuesto el logro de los superávit primarios necesarios para estabilizar la deuda que resultan de los ejercicios de sostenibilidad.

1. Crecimiento y Ajuste Fiscal

Los resultados parecen bastante sensibles al crecimiento económico[23] y este último puede verse además afectado por la política fiscal[24]. También está en juego la calidad y probabilidad de éxito sostenido de esta política fiscal[25].

En el largo plazo, no hay duda que el desequilibrio fiscal frena el crecimiento, y en el corto a mediano plazo una deuda percibida como insostenible impide el financiamiento externo y desaloja la inversión privada requerida para el crecimiento. Pero existe también la posibilidad de que el alcance (i.e. la magnitud del superávit que se debe lograr y en cuánto tiempo) y la forma del ajuste (balance entre más impuestos o menor gasto) para restablecer la sostenibilidad tengan importantes efectos sobre el crecimiento en el corto y mediano plazos[26].

---

[23] Se espera realizar un análisis de sensibilidad. Sin embargo, la diferencia entre los resultados de los escenarios 0 a 2 por un lado y 3 por otro lado, ya sugieren esta sensibilidad. Cabe anotar que el supuesto de crecimiento para el año 2002 de 2,5% ya no se realizará.

[24] Los modelos empleados hasta el momento son de proyecciones financieras en equilibrio parcial. Si bien toman en cuenta el efecto del crecimiento sobre los resultados fiscales, no permiten examinar el impacto de la política y los resultados fiscales sobre el crecimiento, y tampoco garantizan completa consistencia entre las variables fiscales y el resto de supuestos económicos explícitos (como tasa de cambio) o implícitos (como la consistencia financiera). Debe anotarse, sin embargo, el mérito de endogeneizar el costo de la deuda pública.

[25] De nuevo, el contraste entre los resultados de los escenarios 3 y 2 sugiere que por la vía de mejorar la calidad de gasto (en términos de eficiencia) se puede reducir el nivel del gasto y mejorar los resultados en materia de equidad, y se asume que ello también contribuye a un mayor crecimiento.

[26] En combinación con el estudio de deuda pública para la Misión del Ingreso, se está realizando un análisis de "solvencia" orientado a determinar si además de existir problemas de sostenibilidad, la magnitud inicial de la deuda y la meta misma de largo plazo para estabilizarla son viables en la economía colombiana. Es posible que la magnitud inicial de la deuda, su perfil temporal y el ajuste requerido para lograr la meta, impliquen un sacrificio de la inversión y del crecimiento que reduciría los niveles necesarios para el restablecimiento de la sostenibilidad. En este caso habría que contemplar además la reestructuración de la deuda, pero en condiciones que no sacrifiquen la financiación (principalmente externa). Es decir, la reestructuración tendría que implicar credibilidad y el reconocimiento de la política macro, la cual hoy en día se basa en buena parte en condiciones exigentes de saneamiento fiscal.

2. *Tamaño de la deuda*

Estos ejercicios se han basado en la deuda neta de activos financieros, como parece ser lo adecuado para el análisis de sostenibilidad. Pero la deducción de los activos financieros cruzados dentro del sector público es controvertible, en parte por la delimitación del alcance del sector público relevante[27].

3. *Elasticidad del ingreso tributario*

Los ejercicios han empleado proyecciones de ingresos tributarios que suponen elasticidad unitaria respecto del PIB. Esto requiere en realidad un gran esfuerzo de política y de administración tributaria, y es un supuesto particularmente fuerte cuando se incorpora dentro de las condiciones necesarias para alcanzar los altos y permanentes niveles de superávit primario requeridos para lograr la sostenibilidad.

La tributación en Colombia recientemente ha sido excesivamente cambiante y, en parte por ello, distorsionante, y por esta razón las reformas tienen efectos que rápidamente se agotan e impiden consolidar la administración tributaria. Precisamente por esto se le encomendó a la Misión del Ingreso hacer recomendaciones estructurales e integrales (que implican principalmente ampliación de bases y simplificación) con una perspectiva de largo plazo y acompañadas de propuestas sobre mejoras en procedimiento y administración tributaria.

4. *Calidad y composición de la política fiscal*

Además de los aspectos institucionales, que son los principales y serán comentados en una sección especial, para la sostenibilidad también es decisivo el balance entre los ajustes por impuestos y por reducción de gasto, así como la asignación de dichos ajustes entre los diferentes sectores sobre los cuales éstos recaen. La experiencia y la literatura enseñan que son más duraderos y profundos los ajustes que enfatizan el control del gasto, particularmente si involucran mejoras de eficiencia. Este tipo de ajustes también logra mejores efectos distributivos de la política fiscal, ya que la política tributaria apenas puede pretender neutralidad. Eficiencia en gasto, pocas distorsiones y neutralidad impositiva son entonces los principales requisitos cualitativos para que la política fiscal tenga un impacto positivo sobre el crecimiento: no sólo son vitales para la sostenibilidad sino también generan el ambiente y las posibilidades de progresividad de la política fiscal, que a su vez contribuye al crecimiento.

Las mejoras tributarias son de todas maneras indispensables si se parte de una situación en la cual hay rezago, o bien si hay que reducir las distorsiones o soportarlas en mejores procedimientos y administración, como es el caso y la tarea de la Misión. Un componente decisivo es el de la asignación tributaria entre el nivel nacional y subnacional (y las correspondientes mejoras en los sistemas de transferencias), particu-

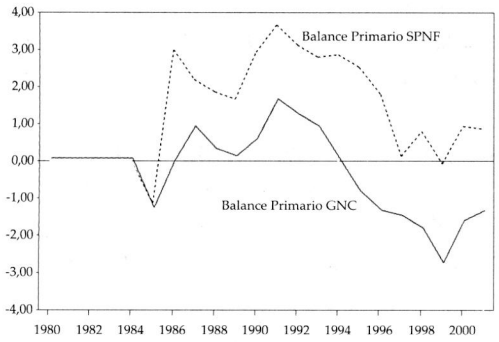
[27] Un estudio reciente sugiere que la deuda neta podría ser superior en a un 10% del PIB a la empleada como punto de partida en estos ejercicios de sostenibilidad (Lozano, 2002).

larmente cuando existe la necesidad y posibilidad de un aumento de la carga tributaria.

Y aunque no suelen considerarse dentro del ámbito tributario, también son decisivos los cambios en las contribuciones parafiscales e impuestos a la nómina. En Colombia ya hay un nivel excesivo de los mismos, que producen efectos distorsionantes que se acumulan con los de los demás tributos. Más aún, a esta clase de imposiciones se les vienen agregando funciones distintas a su labor de financiar beneficios ligados al trabajo y al mantenimiento de la fuerza de trabajo[28].

Finalmente, cabe mencionar el alcance del reto de la política de ajuste fiscal que enfrenta el país, visto a la luz de la experiencia. El Gráfico 5 muestra el récord histórico de los balances primarios del Sector Público no Financiero y del Gobierno Central. Balances primarios consolidados como los que se requerirían para lograr estabilizar la deuda no se han visto durante las dos décadas pasadas sino durante el período 1986-1994, aun cuando hay que reconocer la corrección reciente (desde 1999) de 2% del PIB. Si el esfuerzo ha de recaer en buena medida en el Gobierno Nacional, el reto parece todavía más grande pues éste no ha tenido balances positivos desde 1994.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS BALANCES PRIMARIOS DEL SPNF Y DEL GOBIERNO
(% del PIB)



5. *La reforma pensional*

Todos los escenarios suponen la realización de la reforma pensional, con efectos estimados según la propuesta que está en trámite en el Congreso. Si no hay reforma, el déficit fiscal pensional alcanzaría un valor presente del 200% del PIB y representaría un flujo que de 3,5% del PIB en el 2002 llegaría a 5,5% hacia el 2017, ubicándose todavía en un nivel de 2% del PIB hacia 2030. Este es claramente el mayor problema fiscal del país, aunque no se refleje en las cifras de deuda explícita.

Pero hay que anotar que la reforma pensional no basta para solucionar este problema. Del pasivo a cargo del fisco un 60% ya no es afectable con la reforma pensional, pues se trata de pensiones en curso de pago o próximas a ser obtenidas. Un ajuste de beneficios que eliminara en el largo plazo todos los subsidios diferentes a los de pensión mínima, que racionalizara los regí-

[28] A las contribuciones para la seguridad social se les incorporan elementos de subsidio cruzado con propósitos redistributivos del ingreso. También se financian con impuestos de nómina, beneficios para toda la población o para los pobres. Y últimamente también se ha propuesto que se pague deuda pública ordinaria con aumentos de contribuciones para las pensiones, ya que el déficit está compuesto en más de la mitad por pensiones en curso de pago o próximas a realizarse para empleados públicos, respecto de las cuales no se efectuó en el pasado casi ninguna previsión o fondeo.

menes actualmente exceptuados del sistema general de pensiones de la Ley 100 y que integrara eventualmente a este sistema a los maestros, y finalmente que recortara los excesos del actual régimen de transición de Ley 100[29] lograría a lo sumo una reducción de una cuarta parte del déficit. Sólo el 15% restante del déficit podría recaer en los afiliados a través de mayores contribuciones, pero ello afecta el mercado laboral y puede ser regresivo. En todo caso, no debería hacerse hasta no agotar las posibilidades de ajuste de beneficios compatible con una razonable transición, pero ya no subsidiando más pensiones superiores a la mínima ni manteniendo las excepciones y regímenes especiales.

El país requiere aún la definición explícita de la política de financiación de los déficit fiscales pensionales, que va más allá de la reforma pensional y que debería contemplar una mejora frente a la que está en trámite en el Congreso[30]. Lo que está en juego es cómo reducir el gasto presupuestal en pensiones a cerca de 2% del PIB mientras se pensionan todos los actuales afiliados, principalmente mediante la reforma pensional, y asimismo cómo financiar a largo plazo la deuda faltante mediante los instrumentos ordinarios de política fiscal. Entre estos últimos se destacan el recorte de gasto en otros frentes y el aumento de impuestos generales nacionales en la forma menos distorsionante y más progresiva posible, aunque también puede ser eventualmente necesario recomponer la asignación de los impuestos de nómina e incluso aumentar contribuciones.

En un principio, el ejercicio de sostenibilidad ayuda a fijar las metas globales de ajuste que deben ser asumidas con instrumentos fiscales generales, pero sus recomendaciones específicas deben basarse en aspectos más concretos. Un ejemplo de lo anterior es la reforma pensional, la cual debe incluir un ajuste suficiente y compatible con la provisión de las pensiones (es decir que se aseguren las mínimas y una compensación razonable de transición), modificar las contribuciones (aumento o traslado de otros impuestos de nómina) de tal forma que minimizan las distorsiones al mercado de trabajo, y ser compatibles con las demás medidas tributarias y de ajuste de otros gastos requeridas para financiar el déficit inmodificable.

6. *Los ingresos fiscales de la actividad petrolera*

Existe una alta dependencia del fisco respecto de los ingresos obtenidos de Ecopetrol en la forma de impuestos y utilidades. Pero realmente la dependencia del fisco de los ingresos deri-

[29] El proyecto en trámite en el Congreso no cumple con estas condiciones. Realiza un buen ajuste fiscal en el mediano plazo por efecto de aumentos de contribuciones, a los cuales ya se ha opuesto el nuevo gobierno por su efecto sobre el mercado laboral.

[30] Además de la insuficiencia del ajuste de beneficios según las razones expuestas y del recurso a los aumentos de cotizaciones que en parte suple las deficiencias en dichos ajustes pero que puede ser perjudicial (al menos por ahora) para el mercado de trabajo, el proyecto en trámite podría reducir notablemente los incentivos a afiliación al Sistema de Ahorro Individual, con el riesgo adicional de un regreso fiscalmente muy costoso al sistema de Prima Media y con una contracción de la cobertura total.

vados de esta actividad es mucho mayor, ya que también comprende los impuestos de renta y otros pagados por las empresas del sector: los impuestos de renta de las petroleras representan cerca al 25% de los impuestos a personas jurídicas. Adicionalmente, el balance del sector público también se ve beneficiado por las regalías que van a las entidades territoriales y aquellas que se ahorran en el FAEP. En consecuencia, las contracciones en estos rubros afectan negativa y sustancialmente el balance fiscal del sector público, tal como ocurrirá durante los próximos 4 años, en los cuales ciertamente decaerá el ritmo de extracción de crudo. La contracción del sector también tendría un impacto importante en el balance primario del Gobierno Nacional, en caso de retrasarse el ajuste fiscal supuesto de 1% del PIB.

Por esta razón, también es materia de preocupación la dependencia del balance primario en los próximos años respecto de esta actividad que incide primero en su deterioro hasta un nivel de -0,9% del PIB en el año 2006 y posteriormente en su recuperación hasta alcanzar 1% del PIB en 2010. Lo que hay detrás de este comportamiento es la inversión en la refinería de Cartagena que reduce en unos US$ 200 millones el superávit de Ecopetrol hasta el 2006, pero aún más importante es el patrón de producción.

De acuerdo a lo cálculos de Ecopetrol, la producción de los pozos en explotación se reducirá de los 540 mil barriles diarios actuales hasta cerca de 100 mil bd hacia 2010. Los nuevos contratos de exploración y producción incremental en esas mismas áreas, y que ya han sido firmados o estarán firmándose próximamente, elevarán la producción hasta llegar en 2010 a la recuperación del nivel actual de producción. Cabe anotar que para calcular la producción de dichos pozos se utilizó el "Escenario P80" de Ecopetrol, que supone un 20% de probabilidad de éxito en la labor de prospección, y corresponde a lo que ha sido normal en la historia colombiana reciente. Las exploraciones definitivas de los contratos, podrían resultar en hallazgos mayores (o una combinación equivalente de hallazgos menores), y así elevar la producción en unos 200 mil barriles diarios adicionales hacia el año 2010[31].

Frente a la volatilidad de los ingresos fiscales derivados de la actividad petrolera es necesario tener prudencia y no basar en ellos el ajuste fis-

[31] El origen de la producción de crudo del país se divide en tres. En primer lugar se encuentra el portafolio de reservas actuales que consiste en proyectar la producción de los pozos que están generando petróleo en este momento. En segundo lugar están las expectativas en el corto y mediano plazo, que corresponden a los contratos ya firmados entre Ecopetrol y las compañías internacionales para la exploración de pozos, cuya probabilidad de éxito se asigna de acuerdo con diversos escenarios que serán explicados posteriormente. Por último, se encuentra el reto de generar nueva actividad, que corresponde a la parte incierta de la composición, dado que son proyectos intangibles actualmente. Para la segunda parte de la estructura, Ecopetrol ha diseñado 3 escenarios probabilísticos para proyectar la producción de petróleo en los próximos años, teniendo en cuenta diferentes probabilidades de éxito en los contratos de explotación vigentes actualmente.El primer escenario (P95) asume un 5% de probabilidad de encontrar petróleo en las nuevas exploraciones por lo cual, la producción y las regalías otorgadas al Gobierno serían menores haciendo más difícil el financiamiento del déficit en la cuenta corriente.Para el segundo escenario (P80) se supone que la probabilidad de éxito en los nuevos contratos es del 20%, lo que implicaría una producción tal, que el déficit en la cuenta corriente sea financiable y consistente con una estabilización de la relación deuda externa sobre PIB. Por último, se encuentra el escenario (P50) donde la probabilidad de éxito y fracaso en el hallazgo de petróleo es del 50%. Este es el escenario más optimista.

cal. Adicionalmente, se requiere establecer un nivel básico que soporte el gasto y emplear los excedentes en i) estabilizar el ingreso del sector para asegurar la continuidad y expansión de la producción y ii) pagar con la parte restante deuda pública (ahorro) general. Con excepción del último componente, los demás elementos ya están incorporados en la política, como por ejemplo el nivel gastado y la estabilización del sector, pero quizás es necesario aún corregir niveles y bases. El último elemento, es decir destinar excedentes al ahorro general, sí hace falta y sería el que se incrementaría a expensas de los demás. La base sobre la cual se haga, no sólo debería contemplar regalías sino también parte de las utilidades "extraordinarias", y debería tenerse especial cuidado en que el ahorro se destine a propósitos generales como pagar deuda pública nacional (con lo cual se desmontaría el pasivo pensional) en lugar de tener destinaciones específicas. Hasta ahora sólo ha cubierto el pasivo pensional de Ecopetrol, lo que ha incentivado que éste continúe generándose en vez de incorporar los afiliados al sistema general de pensiones.

Se debería incluso avanzar gradualmente en desligar la operación de la empresa petrolera de las finanzas públicas, para que sus programas de inversión y crecimiento no dependan de las necesidades fiscales de la Nación.

En los estudios que los consultores de la Misión elaborarán en los próximos meses sobre el tema petrolero, se espera encontrar nuevas ideas sobre el control al robo y contrabando de gasolina, así como al manejo de los subsidios al ACPM y a la gasolina, que permitan reducir estas fuentes de fuga de recursos fiscales.

7. *Contingencias*

La deuda pública tiene una parte contingente cuyo costo está determinado por factores y riesgos específicos en ciertas áreas, como son los demográficos para la deuda pensional, los del sector financiero, los de garantía de tráfico mínimo en las concesiones viales y los de energía y comunicaciones, los cuales no se pueden imputar mediante una única variable como es la tasa de interés real. En los ejercicios de sostenibilidad realizados en esta ocasión, los pasivos pensionales, que son de lejos los más decisivos y representan varias veces la deuda pública ordinaria, ya están contabilizados como los que resultan del cambio progresivo de pasivos contingentes a déficit a cargo de los fiscos nacional y territoriales.

Por otra parte, en los balances de algunas de las empresas estatales más importantes como Telecom y el ISS, se han comprometido algunas provisiones para cargas que tendrá que asumir ciertamente el fisco, pero resulta prudente asumir que por esta partida también se originen requisitos adicionales de superávit primario para alcanzar la sostenibilidad. Clavijo (2002), por ejemplo, propone que se asuma un requisito adicional de superávit primario de 0,5% del PIB[32]. Además de los pasivos de las mencionadas empresas estatales, es necesario mencionar otros pasivos contingentes en sectores como el

[32] Sin embargo, su universo parece ya estar contado en parte dentro de las necesidades y las correcciones empleadas para estos ejercicios de sostenibilidad, como ocurre al suponer una disminución (incompleta) de la deuda al hacer la reforma pensional. Es posible que si Clavijo registrara toda la deuda pensional como contingente, su estimativo de ajuste sería mayor que el 0,5% del PIB. Por lo pronto, podría aceptarse el requisito adicional de 0,5% de superávit primario.

eléctrico, vías, la deuda territorial garantizada por el gobierno central y los eventualmente derivados del salvamento al sector financiero.

Para ilustrar la situación, vale la pena citar algunos ejemplos. En el caso de Telecom ya se considera que requerirá $800 mil millones en los próximos años de vencimiento de los *joint ventures*, pero es bien posible que se exceda esa cifra o que el costo tenga un gran riesgo cambiario. De manera similar, se asume que el apoyo al ISS en salud, $500 mil millones entre 2001 y 2002, detenga su deterioro financiero dentro del marco de un convenio que se ha realizado para tal efecto. Pero en este caso también es probable que ello no suceda así, entre otras razones porque el convenio no está bien estructurado ya que impusieron metas incontrolables principalmente de ingresos (afiliaciones) y algunas de reducción de costos laborales que son insuficientes respecto de los pasivos ya estimados (el pensional a cargo de la entidad), pero ante todo, porque el arreglo no impone restricciones explícitas en los demás gastos y al balance global de la actividad. De igual manera, tampoco está asegurado en el momento actual que no haya salvamentos de deuda de entidades territoriales. Por otra parte, en el sector eléctrico hay muchos aspectos preocupantes, como pasivos reconocidos a través del pago de garantías ya incluidas en los balances de empresas, omisiones de lo que podría gravar al fisco, necesidades de soporte a las empresas intervenidas y deficitarias o los requerimientos de capitalización para poner a punto de venta las electrificadoras que han caído en manos de la Nación.

Faltan además notorias previsiones institucionales en este campo para controlar la insostenibilidad por el efecto de las contingencias. Se ha hecho algún avance en materia de organización de un fondo para cierto tipo de contingencias, principalmente garantías de empresas públicas de servicios y para las concesiones viales, pero del mismo quedan excluidos todavía casos graves como los de Telecom e ISS. Además, es necesario revisar si el esquema controla suficientemente el riesgo moral, o si por el contrario lo promueve. Por último, en este esquema aún hace falta incorporar mecanismos idóneos para evitar que se adquieran nuevos compromisos de este tipo sin las coberturas adecuadas, o bien que en aquellos casos en los cuales no sean posibles esas coberturas (como los pasivos por reclamos en contra de la Nación) se corrijan los vicios actuales y se amplíe el rango de actividades sujetas a riesgo moral en contra del Estado.

Por último, dentro de las contingencias que podrían eventualmente conducir a un mayor nivel de la deuda está también el riesgo sobre algunas variables macroeconómicas. La devaluación es una de las principales, y en la medida en que incrementa el costo de la deuda externa implica requisitos de ajuste mayores.

VI. Recomendaciones

De lo anterior se desprende el marco global en el que deben enmarcarse las propuestas de carácter tributario. Las principales recomendaciones de este estudio son:

- Se requiere un mayor ajuste fiscal por un monto mínimo de 3,5% - 4,0% del PIB, cuya composición podría ser de 1,5% del PIB a través de mayores recaudos en los tributos nacionales, 0,5% a 1% del PIB en tributos territoriales y un recorte del gasto (por mayor eficiencia) de 1,5% del PIB.

- Los ajustes pueden ser de magnitudes superiores a los arriba mencionados si se consideran supuestos menos optimistas que los utilizados en ejercicio. En particular, los ajustes requeridos serían mayores si se asumen supuestos más conservadores sobre el crecimiento del PIB (el escenario básico incorpora un crecimiento promedio de 3,5%), la elasticidad de los ingresos tributarios al PIB (se consideró unitaria), y a los ingresos petroleros.

- Se requiere un esquema que permita el ahorro de excedentes y tributos petroleros, incluidos todos los niveles.

- La reforma pensional debe i) ser inmediata y no gradual, ii) incluir un ajuste máximo de subsidios para prestaciones que sea compatible con propósitos pensionales, iii) condicionar el traslado de recursos de parafiscales y el aumento de contribuciones al logro del ajuste máximo de beneficios, iv) no recurrir a medidas que sólo procuren superávit temporales a costa de mayores déficit de largo plazo, v) evitar discriminaciones entre los regímenes pues éstas restringen el aumento de cobertura que es gran fuente de eliminación de déficit temporales, vi) indexar las pensiones mínimas al costo de vida; y vii) racionalizar los regímenes exceptuados e integrar a largo plazo el de los maestros al sistema general de pensiones.

- Sin embargo, debe tenerse en cuenta que del pasivo a cargo del fisco un 60% ya no es afectable con la reforma pensional, pues se trata de pensiones en curso de pago o próximas a ser obtenidas. Un ajuste de beneficios que eliminara en el largo plazo todos los subsidios diferentes a los de pensión mínima, que racionalizara los regímenes actualmente exceptuados del sistema general de pensiones de Ley 100 y que integrara eventualmente a este sistema a los maestros, y finalmente que recortara los excesos del actual régimen de transición de ley 100 lograría a lo sumo una reducción de una cuarta parte del déficit. Sólo el 15% restante del déficit es sujeto a recaer en los afiliados a través de mayores contribuciones.

- Por último, debe resaltarse que un aumento de las contribuciones afecta el mercado laboral y puede ser regresivo. Por ello, es inconveniente incrementar las cotizaciones para beneficiar los pensionados del pasado generando desempleo hacia el futuro.

Bibliografía

Carrasquilla, A. y N. Salazar (1992), "Sobre la naturaleza del ajuste fiscal en Colombia", *Ensayos de Polí*tica Económica.

Clavijo, S. (2002), "Deuda Pública cierta y contingente: el caso de Colombia", *Borradores de Economí*a No. 205, Banco de la República, abril.

Comisión de la Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. (1997), Tomo IV.

Fainboim, I., J. C. Alonso y M. Olivera (2000), "Del equilibrio al desequilibrio fiscal en Colombia: la experiencia se repite", en *Etalvi and C. Vegh* ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal: nuevos indicadores de sostenibilidad. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2000.

Lozano, I. (2002), "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia", *Borradores de Economía* No. 211, Banco de la República, julio.

Posada, C. E. y L. E. Arango (2000), "¿Podemos sostener la deuda pública?", *Borradores de economí*a No. 165, Banco de la República, diciembre.

Comentarios "Viavilidad de las finanzas públicas colombianas[1]"

María Angélica Arbeláez R.[2]
Nouriel Roubini[3]

El trabajo de Ulpiano Ayala "La Viabilidad de las finanzas públicas colombianas" constituye un gran aporte al debate sobre la situación actual y futura de las finanzas públicas del país y la sostenibilidad de la deuda, precisamente en momentos en que el nivel de la deuda neta del Sector Público no Financiero como proporción del Producto Interno Bruto alcanza un nivel de 50%.

El estudio encuentra que, dado el balance primario estimado hacia el futuro, el nivel de la deuda del país alcanzado en el año 2001 (45% del PIB para la deuda neta del SPNF) no es sostenible en el mediano y largo plazo, y para estabilizarla alrededor de ese nivel se requiere un ajuste primario de entre 1,8% y 3% del PIB por año, dependiendo de los escenarios de gasto considerados.

El modelo utilizado se basa en el concepto de sostenibilidad intertemporal y parte de un ejercicio de proyección de las trayectorias futuras del ingreso y el gasto, incluyendo el costo de la deuda. Las proyecciones se basan en supuestos exógenos sobre variables de mercado (tasas de interés, tasa de cambio, inflación), así como sobre las futuras tasas de crecimiento del producto, ya que éste es exógeno en el modelo. Adicionalmente, la estimación de los ingresos futuros parte de supuestos sobre el desempeño previsto del sector petrolero, la elasticidad del ingreso al crecimiento de la economía e involucra efectos estimados de diferentes políticas fiscales. Para la estimación de los egresos, se tienen en cuenta las necesidades de gasto futuro bajo condiciones definidas *ex-ante* y, al igual que en los ingresos, incorpora supuestos sobre los efectos de reformas fiscales específicas ya aprobadas (Acto Legislativo 002, entre otras) y otras no aprobadas aún (Reforma Pensional).

En este orden de ideas, los resultados obtenidos están sujetos al cumplimiento de los compromisos fijados en el largo plazo y en consecuencia de una trayectoria futura de superávit primario, y por supuesto a la realización de los supuestos exógenos incluidos en el ejercicio. Adicionalmente, no se incorpora la viabilidad de pasar de un déficit primario a un superávit, ni los efectos económicos futuros del ajuste. El ejercicio plantea los requisitos para estabilizar el

---

[1] El presente documento se basa en el trabajo "Interactions between Public Debt Management and Debt Sustainability : Theory and Application to Colombia" que los autores están realizando para la Misión del Ingreso Público.

[2] Subdirectora del Área Económica de Fedesarrollo.

[3] Profesor de Stern School of Business, New York University.

nivel 2001 de la deuda pública de 2001, pero no entra en el debate de qué nivel de deuda es adecuado y financiable en el mediano y largo plazo en el país.

Estas y otras salvedades fueron hechas cuidadosamente por el autor, quien además insistió en que el valor del ajuste requerido para estabilizar la deuda podría ser mayor al obtenido si se incorporaran supuestos más conservadores sobre algunos aspectos específicos que se mencionan en detalle en el estudio. Por esta razón, y consciente de la necesidad de incursionar en algunos temas adicionales, Ulpiano Ayala como coordinador de la Misión del Ingreso Público encargó un análisis complementario sobre el tema de sostenibilidad que entraría a formar parte integral del capítulo sobre Sostenibilidad y Deuda Pública. En especial, su preocupación giraba en torno al nivel de la deuda pública y a la necesidad de proveer algunas ideas para establecer el nivel de la deuda del gobierno de largo plazo que podría ser adecuado para una país como Colombia, dadas sus características específicas y a la vez las restricciones que enfrenta.

En este documento se resumen algunas de ideas conceptuales sobre una análisis complementario de la sostenibilidad de la deuda y se presentan los principales resultados.

I. Criterio de solvencia de la restricción fiscal intertemporal

La literatura analítica sobre la sostenibilidad de la deuda pública (interna y externa) provee un buen punto de partida. Sin embargo, el criterio teórico detrás de la sostenibilidad de la deuda no es particularmente exigente, pues la restricción presupuestal intertemporal impone restricciones "relajadas" en cuanto a la evolución de la deuda: si el valor descontado de la deuda es diferente de cero en el límite infinito, el sector público es solvente.

Sujeto a esta restricción, cualquier trayectoria del balance fiscal (con intereses) tal que la suma infinita de todos los balances sea igual al *stock* inicial de la deuda del gobierno, es consistente con una situación de solvencia. Un gobierno puede tener grandes déficits fiscales por un período de tiempo largo y mantenerse solvente si se presentan superávits en algún momento del tiempo. La restricción de solvencia también implica que el *stock* de la deuda pública puede crecer sin límites, siempre y cuando no crezca más rápido que la tasa de interés real. Si esta última es mayor a la tasa de crecimiento de la economía, la solvencia puede mantenerse incluso con una deuda que crece continuamente en el tiempo.

El criterio de solvencia intertemporal impone por lo tanto algunos límites en el comportamiento del balance fiscal descontando intereses (balance primario), que implica que el valor descontado de éste debe ser al menos igual a la deuda inicial: si el sector público inicialmente presenta déficits y tiene una deuda acumulada, necesita tener superávits en el tiempo para mantenerse solvente[4].

Estos criterios para la solvencia fiscal son demasiado laxos. Por ejemplo, un país puede tener

[4] Una medida apropiada de la deuda es la deuda neta de activos del gobierno, y los pasivos brutos deberían incluir posibles deudas contingentes.

déficit primarios importantes por un tiempo, si puede comprometerse en forma creíble a tener superávit primarios en el largo plazo para satisfacer la condición de solvencia. Pero esta situación no es realista por varias razones: primero, un gobierno no siempre puede comprometerse con una trayectoria tal y, segundo, un ajuste de magnitudes importantes puede ser costoso e ineficiente en presencia de una tributación distorsionante. Si un país se ve obligado a aumentar impuestos -que generan distorsiones en el largo plazo- para obtener superávit primarios que compensen los déficit de corto plazo, la tasa marginal impositiva y promedio pueden llegar a ser demasiado altas al punto que distorsionen las decisiones de los agentes (trabajo, ahorro) en forma que afecten el crecimiento económico. No tiene sentido imponer tasas marginales de 70% en el largo plazo que compensen tasas impositivas marginales bajas de corto plazo (10% por ejemplo). Tercero, si el ajuste requerido se hace vía menor gasto, puede ser igualmente inviable, ineficiente e inequitativo recortar el gasto y la provisión de servicios públicos en el largo plazo para permitir elevados gastos en el corto plazo.

II. *Gap* primario como un criterio de sostenibilidad

Dado que los criterios teóricos detrás de la solvencia y sostenibilidad son relejados, y la ineficiencia o inviabilidad de alcanzar déficit primarios con la expectativa de un ajuste incierto en el futuro, puede ser más razonable considerar un criterio más práctico del concepto de sostenibilidad.

Una condición práctica suficiente de sostenibilidad es que la deuda como proporción del PIB no aumente en el tiempo: un gobierno es solvente si su deuda sobre PIB no crece en el tiempo. Este criterio está relacionado con el "*gap* primario" o brecha primaria, es decir con la diferencia entre el balance primario actual y el superávit primario requerido para estabilizar la deuda / PIB. Este superávit primario es mayor, entre mayor sea la deuda / PIB y el diferencial entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

En términos formales, el análisis de la dinámica de la deuda implica que el cambio anual en la deuda como proporción del PIB (d(D / PIB)) es igual al negativo del balance primario como proporción del PIB (BP / PIB), más el producto del diferencial de la tasa de interés real menos el crecimiento del PIB (r-g) por la deuda / PIB.

$$d(D/PIB) = -BP/PIB + (r-g)(D/PIB)$$

Entonces, el balance primario requerido para estabilizar la deuda / PIB en su valor actual (BP / PIB)* es igual al diferencial (r-g) por la deuda / PIB:

$$(BP/PIB)^* = (r-g)(D/PIB)$$

Con lo anterior, el *gap* primario es igual a la diferencia entre el balance primario requerido y el balance primario esperado:

$$Gap\ Primario = (BP/PIB)^* - (BP/PIB)$$

A. *Gap* actual versus *gap* permanente

El "*gap* primario" puede analizarse desde una perspectiva actual -corriente- o permanente. En el primer caso, el análisis toma los valores actuales de la tasa de interés real y del crecimiento del PIB, y de los balances primarios no ajustados por el ciclo. El análisis permanente, por su parte, incorpora niveles de mediano y largo plazo de

estas variables y valores estructurales de los balances primarios; es decir que, la estabilización de la deuda / PIB es considerada en una perspectiva de mediano y largo plazo y no de corto plazo.

Hay argumentos a favor y en contra de usar *gaps* permanentes y actuales. En condiciones normales, donde la solvencia no está en peligro, puede tener sentido analizar el *gap* con un criterio permanente: el crecimiento puede ser bajo o negativo para algunos años y las tasas de interés reales temporalmente altas, y por lo tanto la recesión puede estar conduciendo a un déficit primario transitorio. Pero en situaciones donde factores estructurales (tales como la persistencia de una posición fiscal débil o una tasa de cambio sobrevaluada) están conduciendo a un crecimiento de la economía bajo o negativo, a una tasa de interés real elevada porque el país se encuentra en una situación cercana a la de insolvencia y a déficit primarios altos pues hay factores estructurales que impiden que estos se reduzcan, tiene sentido analizar los valores actuales más que los permanentes en tanto que éstos últimos no se pueden obtener sin cambios profundos, por ejemplo en el nivel actual de la deuda.

B. La sostenibilidad del nivel de la deuda

Si bien el criterio del "*gap*" es una referencia útil, no permite establecer si un determinado *stock* de la deuda es sostenible o no. En la medida en que la deuda / PIB se estabiliza en el mediano plazo, ésta es considerada como sostenible sin tener en cuenta su nivel: una deuda de 150% del PIB puede ser tan sostenible como una de 50%. El criterio práctico de sostenibilidad provee una regla normativa que determina cuánto superávit primario se necesita para cerrar el *gap* primario y estabilizar la deuda, pero la meta de estabilización puede no ser viable si el nivel inicial de la deuda es demasiado alto. En este caso, el gobierno puede no estar en capacidad de cerrar el *gap* primario en el tiempo y, en este caso, puede requerirse una reducción del nivel de la deuda.

En otras palabras, si el nivel inicial de la deuda / PIB es muy alto, y dados ciertos estimativos de largo plazo de la tasa de interés real y el crecimiento del PIB, el superávit primario requerido para la estabilización de la deuda puede no ser económicamente y / o políticamente viable pues implica costos significativos en términos de crecimiento futuro y del esfuerzo para servir la deuda. En este caso, el país debería reducir la carga de la deuda para mantener tasas ade-cuadas de inversión y crecimiento. En síntesis, el establecer un nivel de deuda adecuado o "tolerable" depende de la posibilidad económica y política de hacer los ajustes necesarios para estabilizarlo.

Vale señalar que es difícil identificar cuando un ajuste es "draconiano" o si es políticamente / económicamente factible; sin embargo, existen aproximaciones para establecer dichas situaciones. La comparación entre las tasas de crecimiento, las tasas de interés y los balances primarios actuales con sus promedios históricos, por ejemplo, provee un punto de partida importante para identificar lo que puede ser factible en un sentido realista.

El punto a resaltar es que un análisis adecuado de la sostenibilidad de la deuda debe incorporar no solamente los *gaps* primarios, sino simultáneamente los niveles iniciales de la deuda que en últimas determinan su magnitud y si éstos se pueden cerrar.

Una alternativa para evaluar la sostenibilidad de un determinado nivel de deuda es a través del cálculo de los indicadores tradicionales de sostenibilidad como, entre otros, la deuda pública y el servicio de la misma sobre el PIB y sobre los ingresos del gobierno. Para el caso de la deuda externa, el stock y el servicio de la deuda son medidos sobre el PIB y sobre las exportaciones. Cada uno de esos indicadores tiene ventajas y desventajas, ampliamente discutidas en la literatura.

Otro camino consiste en el uso de datos históricos promedio para establecer si una determinada trayectoria de deuda es sostenible y si es posible cerrar el *gap* primario. Esto permite hacer proyecciones de mediano plazo de variables como el crecimiento del PIB, la tasa de interés, el balance primario y los balances externos, las cuales sirven para estimar cuántos recursos estarán disponibles para servir la deuda y si la brecha primaria se puede cerrar bajo supuestos razonables de las variables relevantes. Si la comparación entre los recursos esperados disponibles para servir el pago de intereses y los pagos que efectivamente se deben hacer en el mediano plazo muestra que hay escasez de recursos, el gobierno enfrentaría una situación de insolvencia. En otras palabras, si los valores promedio de las variables sugieren que eliminar el *gap* no es factible, la deuda es insostenible y es necesario reducir su nivel.

III. La sostenibilidad de la deuda en Colombia: análisis de escenarios alternativos

En el Cuadro 1 se presentan los balances primarios requeridos y los *gap* primarios que estabilizan la deuda sobre PIB en un valor de 50%, equivalente al valor de la deuda neta del Sector Público no Financiero de 2002. Los resultados se presentan bajo diferentes supuestos del diferencial entre la tasa de interés real r y de crecimiento real del PIB g, así como los valores permanentes del balance primario esperado -dadas políticas actuales y esperadas-.

Si se toma como escenario de referencia el caso en que la deuda se estabiliza en 50% del PIB, y se asume un nivel permanente de la tasa de crecimiento del PIB de 3,0% y una tasa de interés real promedio de 7,5%, es decir (r-g) = 4,5%, el balance primario requerido para estabilizar la deuda en dicho valor es de 2,3% del PIB.

Cuadro 1
ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD CON D/PIB = 0,5

			Balance primario requerido/PIB	Gap Primario si el Balance Primario / PIB (%) es:					
1,5	4,5	3,0	0,8	-0,3	0,3	0,8	1,3	1,8	2,8
2,5	5,5	3,0	1,3	0,3	0,8	1,3	1,8	2,3	3,3
3,5	6,5	3,0	1,8	0,8	1,3	1,8	2,3	2,8	3,8
4,5	**7,5**	**3,0**	**2,3**	**1,3**	**1,8**	**2,3**	**2,8**	**3,3**	**4,3**
5,5	8,5	3,0	2,8	1,8	2,3	2,8	3,3	3,8	4,8
6,5	9,5	3,0	3,3	2,3	2,8	3,3	3,8	4,3	5,3
7,5	10,5	3,0	3,8	2,8	3,3	3,8	4,3	4,8	5,8

Por otra parte, si *r-g* es menor que 4,5%, 2,5% por ejemplo, el balance primario requerido sería inferior, igual a 1,3% del PIB. Si por el contrario el diferencial fuera mayor, 6,5% por ejemplo, el balance primario requerido sería de 3,3% del PIB.

Partiendo de una situación que llamamos de referencia donde el balance primario requerido es de 2,3%, el cálculo del *gap* primario (equivalente al ajuste primario) presenta algunas dificultades pues depende del nivel de balance primario que se considere como permanente. El balance primario de 2002 para el SPNF fue de 0,5% del PIB, y de -1,4% para el Gobierno Central. Es probable que estos balances estén sesgados hacia abajo debido al bajo crecimiento del PIB en los últimos años y al aumento del gasto en dicho año, pero también es probable que éste tienda a mantenerse o a empeorarse en el tiempo si se implementan programas de mayor gasto en el futuro (militar, social, por ejemplo).

En este sentido, para efectos de identificar un ajuste primario permanente, es necesario hacer supuestos sobre un balance primario que se considere permanente o de mediano y largo plazo. Tomando como base los promedios históricos de los balances del SPNF y del Gobierno Central, así como algunas proyecciones oficiales que fueron utilizadas en el trabajo de Ulpiano Ayala, se podría asumir un valor permanente de superávit primario para el SPNF de 0% del PIB y de -0,5% para el Gobierno Central. En el primer caso el *gap* primario sería de 2,3% y en el segundo caso de 2,8% del PIB, los cuales deberían cerrarse con un recorte de gastos y / o un aumento de ingresos. Si se asumiera un balance permanente inferior, de -1%, el *gap* primario sería de 3,3% del PIB.

Asumiendo un balance permanente de cero, este resultado no es muy diferente al obtenido en el escenario base del estudio de sostenibilidad de Ulpiano Ayala, donde para estabilizar la deuda en 45% del PIB (nivel de 2001) y suponiendo un crecimiento del PIB de 3,5%, se requiere un ajuste de 1,8% del PIB en el escenario base. Evidentemente, el ajuste es mayor si se consideran los demás escenarios del estudio en mención que incorporan un mayor gasto, y por lo tanto un balance primario de largo plazo mayor.

Claro está que también el *gap* primario es mayor entre más elevado sea el diferencial (*r-g*). En el escenario de referencia (donde el balance requerido es de 2,3% y el balance permanente es de -0,5) y el *gap* primario de 2,8% del PIB, si el diferencial es mayor e igual a 6,5% (en vez de 4,5%), el *gap* primario aumenta a 3,8%. Por el contrario, si *r-g* es inferior, de 2,5%, el *gap* sería de 1,8% del PIB.

A. Implicaciones de no estabilizar la deuda en los niveles actuales

Un aspecto importante para analizar en forma complementaria es qué pasaría si el gobierno no hace el ajuste requerido inmediatamente y más bien se adoptan políticas que conduzcan a un aumento del valor de la deuda / PIB. Los diferentes escenarios del documento de sostenibilidad de Ulpiano Ayala muestran que una trayectoria insostenible del balance primario llevaría a un crecimiento de la deuda con valores superiores a 100% del PIB, e incluso 200% del PIB. Esta situación no se daría en la práctica, y antes de llegar a niveles muy altos de la deuda los mercados entenderían las dificultades del país para cerrar la brecha primaria y por lo tanto cortarían el financiamiento propiciando una crisis de la deuda.

Asumamos sin embargo que, por un tiempo, los mercados están dispuestos a financiar al país y permiten tener un *gap* primario de 2,8% del PIB, lo que llevaría a una deuda de aproximadamente 75% sobre el PIB en 2010. El superávit requerido para estabilizar la deuda a estos niveles dependería de varios factores: i) cómo cambia el balance primario requerido para estabilizar la deuda con tasas de crecimiento y de interés permanentes que no cambian en el tiempo; ii) cómo el mayor nivel de la deuda afecta el equilibrio de las tasas de interés; iii) cómo las mayores tasas de interés de equilibrio afectan el crecimiento; y iv) cómo la menor tasa de crecimiento afecta el balance primario permanente. Con un nivel de deuda de 75% del PIB, la interacción de estos cuatro factores incrementa significativamente el *gap* primario y conduce a un ajuste mucho mayor, derivado de la elevada carga de intereses de un stock de deuda 25% del PIB más alto que el anterior. La secuencia del efecto dinámico de la deuda es la siguiente y los resultados se presentan en el Cuadro 2.

Primero, hay un efecto de la carga de la deuda sobre el *gap* primario. Suponiendo que el diferencial (*r-g*) no varía, el *gap* primario aumenta a 3,8% del PIB. Aproximadamente, un aumento de la deuda de 10% del PIB conduce a un incremento del balance primario requerido para estabilizarla de 0,4% del PIB, es decir que un aumento de 25% produce un aumento de 1% en el balance primario requerido.

Segundo, el retraso en la estabilización de la deuda tiene un efecto en las tasas de interés. Un nivel de 75% en lugar de 50% genera un incremento de las tasas de interés de equilibrio debido al mayor riesgo inherente a la deuda, especialmente si el país se puede ver afectado por un menor crecimiento futuro de la economía. Aunque es difícil establecer un nuevo nivel de tasas de interés, podría suponerse un aumento de 1% o en un caso más extremo de 2%, es decir pasar de 7,5% real a 8,5% o 9,5%. Este aumento implicaría un incremento del balance primario requerido para estabilizar la deuda de 3,3% del PIB a 4,1% si r=8,5% o a 4,8% si r=9,5%. En este caso, el *gap* primario pasaría de 3,8% a 4,6% o a 5,3%, muy superior al 2,8% del escenario base.

Tercero, las mayores tasas de interés tendrían un efecto negativo sobre la inversión y por lo tanto sobre el crecimiento de largo plazo. Puede suponerse, por ejemplo, que la reducción en la tasa de crecimiento es proporcional al aumen-

Cuadro 2

ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD CON D/PIB = 0,75

			Balance primario requerido/PIB	Gap Primario si el Balance Primario / PIB (%) es:					
4,5	**7,5**	**3,0**	**3,3**	**2,3**	**2,8**	**3,3**	**3,8**	**4,3**	**4,8**
5,5	8,5	**3,0**	4,1	3,1	3,6	4,1	4,6	5,1	5,6
6,5	9,5	**3,0**	4,8	3,8	4,3	4,8	5,3	5,8	6,3
7,5	9,5	2,0	5,6	4,6	5,1	5,6	6,1	6,6	7,1
8,5	9,5	1,0	6,3	5,3	5,8	6,3	6,8	7,3	7,8

to de la tasa de interés o incluso menor, es decir que si r aumenta 1% g se reduce en 0,5%. Bajo esta situación, un aumento de 2% en la tasa de interés (r=9,5% y g=2%) conduciría a un aumento del balance primario requerido a 5,6%, y no del 4,8% que hubiera surgido si el aumento de las tasas de interés no afectara el crecimiento, y el balance primario llegaría hasta 6,1% del PIB. Si el efecto de la tasa de interés sobre el crecimiento fuera aún mayor (proporcional), el balance primario requerido alcanzaría un 6,3% del PIB y el *gap* primario un valor de 6,8%.

Cuarto, la menor tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo reduce el balance primario permanente. Un menor crecimiento implica, por una parte, menores ingresos (y probablemente menores ingresos/PIB) y, por otra parte, puede conducir a un mayor gasto público (como proporción del PIB) o incluso para compensar los sectores afectados por el menor crecimiento. El tamaño del efecto es difícil de establecer. Si se supone, por ejemplo, que una reducción de 2% en el crecimiento del PIB puede reducir el balance primario en 1,0% del PIB (g=1 y r=9,5%), el *gap* primario aumentaría de 6,8% a 7,8% (el balance permanente pasaría de -0,5% del PIB a -1,5% del PIB). Evidentemente, si el efecto de r sobre g y el del crecimiento sobre el balance primario son menores, el aumento en el *gap* primario puede ser un poco inferior.

En resumen, si se consideran todos los efectos de un fracaso en la estabilización de la deuda/PIB en forma oportuna, los costos fiscales potenciales pueden ser muy superiores en términos de un mayor balance primario requerido para estabilizar la deuda y de un *gap* primario más elevado. Mientras en el escenario de referencia la deuda se estabilizaría en 50% del PIB y el balance primario requerido para esto sería de 2,3% del PIB (un *gap* primario de 2,8% del PIB), en caso de no estabilizarse a este nivel sino a uno de 75% del PIB el balance primario requerido podría llegar a 6,3% del PIB y el *gap* a 7,8% del PIB. Un ajuste tal sería políticamente y socialmente inviable y conduciría entonces a una crisis de la deuda.

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA SOCIAL

La revista Coyuntura Social de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas sociales, especialmente el análisis económico de las mismas.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo

Los artículos propuestos deben presentarse en duplicado en cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto excrito en **WORD**, a doble espacio, con un máximo de 50 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
   a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
   b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 50 palabras.
   c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
   d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
   a. **Libros**: i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
   b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
   c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volúmen y número de la revista.
5. Las notas de pié de página deben ser de carácter aclaratorio

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores,** para consideración del Comité Editorial de la revista a:

Felipe Barrera O. - Ana María Ibánez L. Editores Revista Coyuntura Social
Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C

FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION 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 Editorial 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.*

EDITORIAL

INDICADORES

Empleo: buenas noticias

ANÁLISIS COYUNTURAL

Educación en Bogotá 1998-2003:
logros obtenidos y lecciones aprendidas
Francisco Pérez C.

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

Los costos de la exclusión social por raza o etnia en
América Latina y el Caribe
Carmen Elisa Flórez N.
Carlos Medina D.
Fernando Urrea G.

Descentralización y salvamentos (*bail outs*) en Colombia
Juan José Echavarría S.
Carolina Rentería R.
Roberto Steiner S.

Descentralización y equidad en América Latina:
enlaces institucionales y de política
Eduardo Wiesner D.